



Ministerio de Fomento.  
S. E. de Infraestructuras,  
Transporte y Vivienda

**PITVI**  
2012 – 2024

# Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI (2012-2024)

---

DOCUMENTO PARA PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

---

**Ministerio de Fomento**

**Noviembre de 2013**





## PITVI 2012-2024

### Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda

Documento inicial para presentación institucional y participación pública

Noviembre de 2013

## Contenido

<b>I. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA PLANIFICACIÓN .....</b>	<b>I.1</b>
<b>II. PLAN DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE .....</b>	<b>I.1</b>
<b>1 EVOLUCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE ....</b>	<b>II.1</b>
1.1 La planificación de transportes en el marco actual .....	II.1
1.2 La demanda de servicios de transporte y previsiones de evolución .....	II.2
1.3 La oferta de infraestructuras y servicios de transporte .....	II.29
1.4 Efectos e impactos .....	II.49
1.5 Diagnóstico .....	II.57
<b>2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PLANIFICACIÓN .....</b>	<b>II.64</b>
2.1 Mejorar la eficiencia y competitividad del sistema global del transporte optimizando la utilización de las capacidades existentes .....	II.65
2.2 Promover el desarrollo económico equilibrado como herramienta al servicio de la superación de la crisis .....	II.65
2.3 Promover una movilidad sostenible compatibilizando sus efectos económicos y sociales con el respeto al medio ambiente.....	II.66
2.4 Reforzar la cohesión territorial y la accesibilidad de todos los territorios del Estado a través del sistema de transportes .....	II.67
2.5 Promover la integración funcional del sistema de transportes en su conjunto mediante un enfoque intermodal.....	II.67
<b>3 ALTERNATIVAS Y PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS.....</b>	<b>II.68</b>
3.1 Alternativas y valoración .....	II.68
3.2 Principios programáticos de la Alternativa PITVI .....	II.73
3.3 Orientaciones sectoriales.....	II.76
<b>4 PROGRAMAS DE ACTUACIÓN .....</b>	<b>II.82</b>
4.1 Programa de regulación, control y supervisión .....	II.84



4.2	Programa de gestión y prestación de servicios .....	II.128
4.3	Programa de actuación inversora .....	II.174
<b>5</b>	<b>MARCO ECONÓMICO-FINANCIERO .....</b>	<b>II.212</b>
5.1	Escenarios de entorno económico y envolvente de inversión.....	II.213
5.2	Fuentes de financiación. El cambio necesario.....	II.217
5.3	Valoración económica de las actuaciones previstas.....	II.221
<b>6</b>	<b>ACTUACIONES Y MAPAS.....</b>	<b>II.225</b>
6.1	Actuaciones .....	II.225
6.2	Mapas de la Red .....	II.245
<b>III. PLAN DE VIVIENDA.....</b>		<b>III.1</b>
<b>1</b>	<b>EVOLUCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL MERCADO INMOBILIARIO ....</b>	<b>III.1</b>
1.1	Coyuntura nacional.....	III.1
1.2	La demanda de vivienda y suelo .....	III.1
1.3	La oferta de vivienda .....	III.4
1.4	Efectos e impactos.....	III.7
1.5	Cuestiones clave y Objetivos.....	III.9
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS EN RELACIÓN CON LA ARQUITECTURA, LA VIVIENDA Y EL SUELO .....</b>	<b>III.13</b>
<b>3</b>	<b>PROGRAMAS DE ACTUACIÓN .....</b>	<b>III.18</b>
3.1	Programas de regulación, transparencia y seguridad.....	III.19
3.2	Programas de gestión e inversión .....	III.25
3.3	Programas de ayudas públicas y subvenciones .....	III.32
<b>4</b>	<b>MARCO ECONÓMICO FINANCIERO.....</b>	<b>III.38</b>
4.1	Escenarios de entorno económico y envolvente de inversión.....	III.39
4.2	Fuentes de financiación .....	III.41
4.3	Valoración económica de las actuaciones previstas.....	III.43
<b>IV. SEGUIMIENTO Y REVISIÓN.....</b>		<b>IV.1</b>
<b>1</b>	<b>DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN.....</b>	<b>IV.1</b>



1.1	Flexibilidad .....	IV.1
1.2	Rigor y exigencia.....	IV.2
<b>2</b>	<b> INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....</b>	<b>IV.4</b>
2.1	El Observatorio del Transporte de España .....	IV.4
2.2	El Observatorio de la Vivienda y el Suelo .....	IV.6
<b>3</b>	<b> CONCERTACIÓN Y CAUCES DE PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>IV.8</b>
3.1	Instrumentos de coordinación entre administraciones.....	IV.8
3.2	Instrumentos de participación social, empresarial y técnica .....	IV.8
<b>4</b>	<b> REVISIONES Y ADAPTACIONES DEL PLAN .....</b>	<b>IV.10</b>
<b>V. FICHAS DE ACTUACIONES ESTRATÉGICAS .....</b>		<b>V.1</b>
<b>1</b>	<b> FICHAS PLAN DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE .....</b>	<b>V.1</b>
1.1	Programa de Regulación, Control y Supervisión.....	V.1
1.2	Programa de Gestión y prestación de servicios.....	V.13
1.3	Programa de Actuación Inversora.....	V.27
<b>2</b>	<b> FICHAS PLAN DE VIVIENDA .....</b>	<b>V.40</b>
2.1	Programa de Regulación, Transparencia y Seguridad.....	V.40
2.2	Programa de Gestión e Inversión .....	V.44
2.3	Programa de Ayudas Públicas y Subvenciones.....	V.49





Ministerio de Fomento.  
S. E. de Infraestructuras,  
Transporte y Vivienda

**PITVI**  
2012 – 2024

## IV. Seguimiento y revisión





## PITVI 2012-2024

### IV. Seguimiento y revisión

Documento inicial para presentación institucional y participación pública

Noviembre de 2013

#### Contenido

<b>1</b>	<b>DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN</b> .....	<b>IV.1</b>
1.1	Flexibilidad .....	IV.1
1.2	Rigor y exigencia.....	IV.2
<b>2</b>	<b>INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b> .....	<b>IV.4</b>
2.1	El Observatorio del Transporte de España .....	IV.4
2.2	El Observatorio de la Vivienda y el Suelo .....	IV.6
<b>3</b>	<b>CONCERTACIÓN Y CAUCES DE PARTICIPACIÓN</b> .....	<b>IV.8</b>
3.1	Instrumentos de coordinación entre administraciones.....	IV.8
3.2	Instrumentos de participación social, empresarial y técnica .....	IV.8
<b>4</b>	<b>REVISIONES Y ADAPTACIONES DEL PLAN</b> .....	<b>IV.10</b>





## IV. Seguimiento y Revisión

### 1 Desarrollo de la planificación

El ejercicio de planificación estratégica y prospectiva que se desarrolla en el PITVI debe venir acompañado de un desarrollo de los diferentes programas que no se limita a una simple ejecución o gestión de sus contenidos sino que requiere una definición de varios de sus elementos esenciales. En la definición de estos elementos deberá combinarse la coherencia, flexibilidad, rigor y exigencia.

La planificación estratégica desarrollada en el PITVI consiste en la determinación de los objetivos y programas de actuación en el ámbito de las infraestructuras, transportes y vivienda. El logro de estos objetivos va asociado al desarrollo y despliegue de directrices sectoriales en cada uno de los ámbitos que contempla el Plan.

Para la implantación de las líneas estratégicas es necesario identificar claramente los objetivos y las actividades a realizar para el cumplimiento del programa, así como la definición de indicadores de seguimiento y control cuantificables para poder analizar la evolución y consecución del mismo.

El PITVI no puede restringir la necesaria flexibilidad a las actuaciones para adaptarse a los elementos cambiantes del entorno relevante, ni restar rigor y exigencia a los procedimientos de evaluación exhaustivos y detallados para la selección y definición de los proyectos y de las actuaciones.

#### 1.1 Flexibilidad

Una excesiva sujeción a criterios rígidos y preestablecidos ha conducido en el pasado a manifiestos errores en la identificación de algunos proyectos y sus características, así como a importantes carencias en las actividades regulatorias y de gestión que debe evitarse en el futuro.

Para la implantación de las líneas estratégicas es necesario identificar claramente los objetivos y las actividades a realizar para el cumplimiento del programa, así como la definición de indicadores de seguimiento y control cuantificables para poder analizar la evolución y consecución del mismo. En aplicación del principio de flexibilidad, los centros directivos, organismos y entes dependientes del Ministerio de Fomento podrán

IV

Desarrollo de la planificación



desarrollar en el marco de sus funciones, competencias y autonomía, documentos de planificación en la forma de Documentos Sectoriales, Planes de Empresa, Planes Directores o similares cuando así venga determinado por la normativa aplicable o cuando lo estimen como necesario para el desempeño de sus responsabilidades. Estos eventuales ejercicios de planificación deberán formularse de forma coherente con las estipulaciones del PITVI.

Así, teniendo en cuenta su relevancia estratégica en la economía española, y la variedad y número de agentes que participan en el mismo, el Sector Aéreo desarrollará un **Plan del Sector Aéreo** que concrete y articule la puesta en práctica de las líneas generales definidas para el mismo en el PITVI

Asimismo, el Ministerio de Fomento, cuando así lo exijan las condiciones del entorno, por motivos de racionalización o en beneficio de la reflexión de conjunto, podrá determinar la producción de instrumentos de planificación parcial o sectorial de desarrollo del PITVI.

Entre ellos, se llevará a cabo, como se explica en el capítulo II.4.3, el **Plan Global de Cercanías**, que establecerá, en función de la evolución de las condiciones de la demanda y de la exigencia de calidad de los servicios prestados al usuario, las actuaciones que deban llevarse a cabo en este sector en el horizonte del PITVI.

Bajo estos principios de flexibilidad y adaptación de la planificación a la evolución de las condiciones del entorno y las necesidades sociales, se llevará a cabo la ejecución de las actuaciones propuestas. El marco de gestión de la planificación debe permitir que se puedan abordar actuaciones actualmente no previstas, si las nuevas circunstancias justificaran su necesidad.

De igual forma, para asegurar su adaptación a las dinámicas de la demanda, las propuestas contempladas por el presente Plan, además de su necesario condicionamiento a las disponibilidades de recursos financieros y al cumplimiento de las obligaciones de análisis y evaluación ambiental, serán sometidas, como se ha indicado a lo largo del presente texto, a rigurosos procedimientos de evaluación de viabilidad económica y social, previamente a la definitiva decisión de su realización

## 1.2 Rigor y exigencia

El planteamiento dentro del marco de la planificación es reforzar los mecanismos de evaluación rigurosa en aplicación del principio de optimizar la generación valor con los recursos públicos. Así, en el seno del Ministerio de Fomento y de las empresas de su grupo, se establecerán procedimientos coordinados de toma de decisiones de forma que



se garantice que las decisiones se adopten en el nivel de responsabilidad adecuado, evitando que las decisiones estratégicas con implicaciones sistémicas se adopten en niveles inferiores que los de los altos responsables.

Por otra parte, el Observatorio del Transporte de España - herramienta clave de carácter transversal para el futuro de la movilidad en España que se aborda más adelante, - tendrá entre sus funciones la de realizar un análisis prospectivo, riguroso e independiente de la utilidad de los diferentes modos de transporte para atender necesidades concretas para corredores y para segmentos de demanda específicos, así como de las actuaciones inversoras, abarcando todos los modos y todas las categorías de transporte.



## 2 Instrumentos de seguimiento y evaluación

Con la aprobación del PITVI se instrumentará, de forma paralela a su desarrollo y puesta en marcha, un sistema de seguimiento y evaluación rigurosa, objetiva y permanente del mismo. El Observatorio del Transporte de España como instrumento básico del análisis transversal de la movilidad en España analizará el grado de desarrollo de las actuaciones contempladas en el PITVI así como su contribución a la consecución de los objetivos especificados en el plan. Igualmente el Observatorio de la Vivienda y el Suelo desempeñará un rol fundamental en la evaluación y el seguimiento de las políticas de arquitectura, vivienda y suelo en España, como se especifica más adelante.

Apoyándose en los instrumentos descritos en este punto y con la colaboración de todas las unidades y empresas del Ministerio de Fomento, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda elaborará con carácter bienal un informe de seguimiento del Plan.

### 2.1 El Observatorio del Transporte de España

Nuestro país cuenta ya con una importante red de infraestructuras y servicios de transporte que se complementan entre sí para garantizar la cohesión y solidez de la red. Por tanto, en este momento resulta prioritario contar con herramientas de análisis que permitan a los gestores obtener una visión completa de la red de transporte existente, desde una perspectiva multimodal, que facilite la toma de decisiones de forma que las medidas que se implementen estén siempre dirigidas a maximizar la eficiencia de dicha red en su conjunto.

Para cubrir esta necesidad se desarrollará el Observatorio del Transporte en España, una herramienta de ayuda a la toma de decisiones que generará análisis para cuantificar los costes y beneficios de los proyectos, objetivando así las decisiones que se adopten (tanto inversoras como las actuaciones de gestión y normativas), en beneficio del conjunto de la sociedad. Este Observatorio analizará la situación actual del transporte desde una perspectiva global, abarcando todos los modos y categorías de transporte, y su estudio multimodal. Entre los cometidos del Observatorio estarán:

- El análisis prospectivo de la movilidad en España de forma transversal, abarcando todos los modos y categorías del transporte, superando las restricciones de un análisis estrictamente modal o técnico. Para ello:



- elaborará informes periódicos sobre la situación de los mercados de transporte en corredores y segmentos específicos, así como informes sobre cuestiones específicas que lo requieran, y
  - recabará y actualizará una base de información sobre el transporte y la movilidad.
- La evaluación rigurosa de políticas y medidas del Ministerio de Fomento mediante la elaboración de informes basados en criterios objetivos, transparentes y cuantificables.
  - La evaluación y el seguimiento de las actuaciones normativas y de las actuaciones de gestión contempladas en el PITVI, así como las nuevas iniciativas que se puedan ir planteando en el transcurso del tiempo.

Su configuración y funcionamiento, sometido al contexto de restricciones presupuestarias, garantizará en todo caso su independencia y su alto nivel de cualificación profesional.

Para el desarrollo de su actividad se continuará y reforzará el desarrollo de los instrumentos de análisis, evaluación y seguimiento disponibles, incluyendo entre ellos los correspondientes indicadores y un sistema de información geográfica (SIG), que se actualizarán permanentemente, incorporando la información relativa a la ejecución de las actuaciones previstas, y a la valoración de sus resultados y efectos.

Los indicadores abarcarán los siguientes aspectos:

- Demanda de Movilidad: volumen y pautas de movilidad tanto cuantitativas como cualitativas.
- Dotación de infraestructuras: volumen, estructura, utilización, carencias
- Prestación de servicios: indicadores cuantitativos (capacidad, frecuencia, índices de ocupación) como de calidad del servicio
- Economía y financiación: Información económica y financiera de cada uno de los modos de transporte, ratios de cobertura, coste de la financiación.
- Estructura de mercado: Número de operadores, grado de competencia, concentración industrial, control público, márgenes, precios, integración vertical.
- Marco institucional y legal: Información sobre seguridad jurídica, incentivos para la eficiencia, transposición de normativa europea, coherencia de normativa autonómica, grado de incumplimiento, estructura empresarial del sector en cuanto a la distribución de responsabilidades y obligaciones respecto a la planificación, gestión y control del transporte.



- Indicadores de carácter general: Indicadores de carácter transversal que afectan a otros aspectos no relacionados con el transporte.

Además el Observatorio del Transporte actuará como Unidad de Seguimiento Específica de los Centros de Excelencia de la Colaboraciones Público-Privados (CPP) en el ámbito del transporte y la vivienda, cuya creación se impulsará como instrumento de análisis y difusión de las experiencias más sobresalientes de CPP, el asesoramiento a entidades de reducida dimensión para la implantación de CPPs en el ámbito de sus competencias y para la identificación de áreas de posible desarrollo de actuaciones bajo esta fórmula de gestión y financiación.

Estos sistemas servirán también como herramientas de apoyo a la toma de decisiones en materia de adaptación del Plan a los cambios de las condiciones del sistema, para la modificación o la incorporación de nuevas actuaciones.

Se pretende que este observatorio se convierta en punto de referencia del transporte en España, a nivel nacional e internacional, tanto para organismos y administraciones públicas, como para gestores de infraestructuras y operadores, así como para otros miembros de la sociedad como universidades y centros de investigación de la movilidad y el transporte.

## **2.2 El Observatorio de la Vivienda y el Suelo**

En el ámbito de la arquitectura, la vivienda y el suelo, el Observatorio de la Vivienda y el Suelo desempeñará una gran parte de las principales funciones que el Observatorio del Transporte tendrá asignadas en el ámbito de la movilidad.

El Observatorio se plantea como una herramienta que recoja, mantenga, difunda y analice la información de las principales variables de mercado de la vivienda y el suelo de manera que permita evaluar el grado de consecución de los objetivos y el avance las actuaciones recogidas en el el PITVI, así como analizar y evaluar de forma continua y permanente el impacto de las políticas de vivienda, con especial significación del impacto del nuevo Plan Estatal de Vivienda para el fomento de la regeneración urbana y el alquiler 2013-2016 y el planteamiento de otras nuevas.

El Observatorio, igualmente, facilitará la gestión de la actividad de la Administración General del Estado y de otras administraciones y aumentará el nivel de transparencia tanto del mercado como del funcionamiento de la Administración.



El Observatorio a medio plazo proveerá un conocimiento global del mercado de la vivienda y de la situación de los suelos. Entre los contenidos concretos de información actualizada sobre el mercado de vivienda, se encuentran variables relacionadas con la oferta (PIB, Producción interna, Viviendas producidas, Parque existente y situación de ocupación y tenencia, compraventas, etc.), de demanda (Hogares, estructura demográfica y vulnerabilidad de los mismos) y de funcionamiento de mercado (Precios de venta y alquiler, Financiación, Esfuerzo, etc.),

De esta manera el Observatorio se configura como un instrumento que contribuye al funcionamiento eficiente del mercado y a la reactivación de la actividad económica y del empleo, en línea con los objetivos del Plan Estratégico del Ministerio y del PITVI.

Para el desempeño de sus funciones se apoyará en la información y el análisis del Sistema de Información Urbana, el Atlas Digital de las Áreas Urbanas y el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España, acompañados de los estudios específicos sobre ciudades y sobre sectores de suelo residencial o sobre los aspectos que sean necesarios en cada momento. El Observatorio incorporará también datos e información del Ministerio de Fomento y de otras procedencias como Instituto Nacional de Estadística, la Dirección General del Catastro, el Banco de España y Eurostat.

Como se ha indicado, los principales resultados del Observatorio de Vivienda y Suelo serán recogidos en diferentes boletines electrónicos de carácter periódico que serán ofrecidos a través de Internet, dentro del Programa Editorial del Ministerio de Fomento.



### 3 Concertación y cauces de participación

El proceso de seguimiento, desarrollo y evaluación se acompañará de instrumentos de coordinación interadministrativa así como de instrumentos de participación social.

#### 3.1 Instrumentos de coordinación entre administraciones

En diferentes partes del PITVI se hace mención a la importancia de que las administraciones cooperen para el buen fin de un importante número de actuaciones en que la responsabilidad es compartida o donde la cooperación entre administraciones puede incrementar la eficacia y eficiencia de una actuación.

Para ello se aplicarán las siguientes medidas de refuerzo:

- Reforzamiento del diálogo bilateral con los responsables de los gobiernos autonómicos y con las autoridades de los municipios afectados por actuaciones concretas para la resolución de conflictos o problemas o divergencias surgidos en el desarrollo del PITVI y para el establecimiento de líneas de actuación comunes y líneas de actuación que mutuamente se refuercen.
- Reforzamiento de diálogo multilateral a través de la Conferencia Sectorial que posibilite el establecimiento de objetivos integrales a nivel nacional para las infraestructuras, el transporte y la vivienda y que facilite la consecución de los establecidos en el PITVI y en los documentos de planificación de las Comunidades Autónomas si los hubiese.
- Reforzamiento de los mecanismos de transparencia, comunicación e información entre las diferentes administraciones.

#### 3.2 Instrumentos de participación social, empresarial y técnica

El seguimiento de los desarrollos del plan recabará la participación y opinión de todos los agentes involucrados en las políticas del Ministerio de Fomento. Este diálogo se articulará en tres segmentos de interlocución:

- ciudadanos-usuarios del sistema,
- organizaciones empresariales, en los distintos sectores de ejecución, gestión y servicios de transporte, así como de la vivienda y
- foros técnicos o académicos.

La participación se articulará tanto a través de cauces de participación estables como a través de un diálogo *ad hoc* cuando las circunstancias lo exijan. Se promoverá la



concentración de foros e instancias de diálogo en aras de la simplificación, el ahorro en costes y la eficacia del diálogo.



## 4 Revisiones y adaptaciones del Plan

El PITVI ha sido concebido como un instrumento de planificación estratégico a medio-largo plazo (2012-2024), lo cual no significa que se trate de un instrumento cerrado y rígido, sino una propuesta marco, sometida por una parte a la precisión que necesariamente se deriva de la planificación que la desarrolle y, por otra, a la dinámica que territorio, sociedad, economía, movilidad, intermodalidad o los criterios de sostenibilidad vayan experimentando.

En un futuro puede que sea necesario abordar nuevas actuaciones no contempladas en el PITVI, o bien adelantar, retrasar, o modificar la planificación de las ya previstas de acuerdo con la evolución experimentada en el tiempo por unos y otros condicionantes del transporte y sus infraestructuras.

El equilibrio entre flexibilidad y concreción que rige el seguimiento del PITVI, exige que para los horizontes temporales más alejados y con una mayor incertidumbre, la componente de flexibilidad gane peso sobre la concreción de las actuaciones. Así se establece un horizonte intermedio en la mitad del horizonte global de la planificación, en el año 2018.

En este ejercicio se procederá a una evaluación exhaustiva del desarrollo de los programas y actuaciones y del cumplimiento de los objetivos del PITVI, se procederá a la revisión integral del mismo para adecuar sus objetivos, directrices y actuaciones en función de los objetivos marcados, la evolución de la economía y marco de financiación, así como nuevas directivas europeas y normativa española y concretar los programas y actuaciones para los ejercicios posteriores.

IV