

**LOS DISTINTOS NIVELES DE PLANIFICACION DE
CARRETERAS EN ESPAÑA Y LA NUEVA LEY DE
CARRETERAS**

Justo Borrajo

1988.5

LOS DISTINTOS NIVELES DE PLANIFICACION DE CARRETERAS EN ESPAÑA Y LA NUEVA LEY DE CARRETERAS

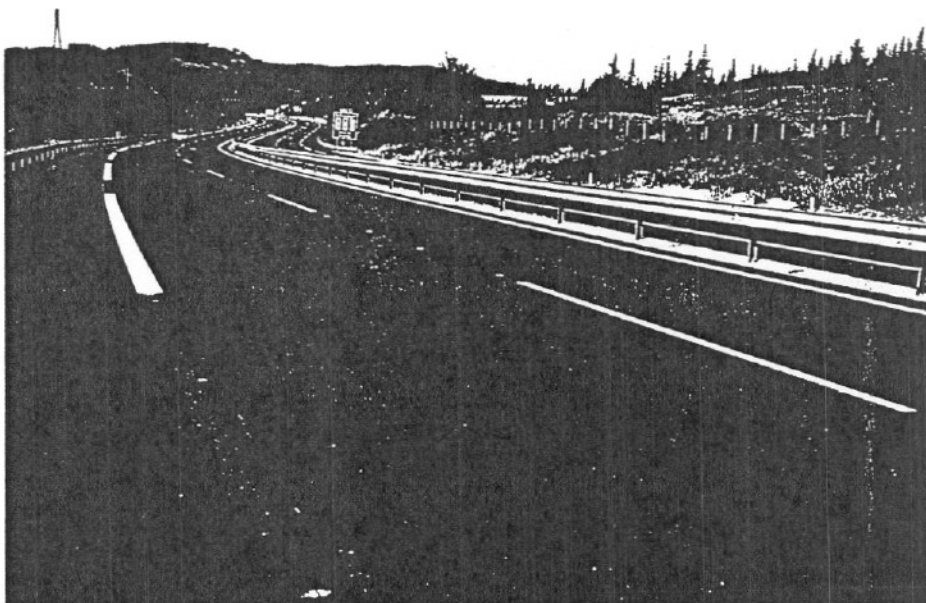
por: **Justo Borrajo Sebastián**
*Jefe del Servicio de Planeamiento
 de la Dirección General de Carreteras*

1. INTRODUCCION

La transformación de la estructura del Estado español desde un modelo centralizado a uno autonómico supone la descentralización de la toma de decisiones antes ejercidas desde el poder central. A este respecto el artículo 137 de la Constitución dice «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. «El artículo 149 establece que son de competencia estatal», las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» y de competencia de éstas las de interés de la Comunidad en su propio territorio.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales se realizaron las transferencias en materia de carreteras a todas las CC.AA., comenzando por las tres históricas del País Vasco y Cataluña en 1980 y Galicia en 1982 y finalizando el proceso en 1984 con un traspaso en bloque al resto de las Comunidades. Al finalizar esta fase la red de carreteras gestionada por la Administración Central está constituida por 20.108 km y la red dependiente de las CC.AA. por 61.317 km. Además, había 68.326 km de las Diputaciones y Cabildos, y 168.469 km de otros Organismos (IRYDA, ICONA, etc.).

Por tanto, en el marco de las infraestructuras de carreteras existen diferentes poderes actuando sobre territorios parcial o totalmente coincidentes, lo que hace necesario un grado suficiente de coordinación entre ellos si se quiere llevar a cabo un determinado modelo de desarrollo territorial.



La única manera de coordinar las actuaciones en las carreteras dependientes de la Administración Central, de las CC.AA. y de las Diputaciones Provinciales, es establecer planes en los que se definan las carreteras que deben pertenecer a cada uno de esos tres niveles en razón de la funcionalidad que se exija a cada uno de ellos; estableciendo además las actuaciones a realizar en función de las necesidades actuales y previstas y de las disponibilidades presupuestarias existentes.

En definitiva, las carreteras se integran en distintas redes por razón de su titularidad que debe estar en relación con su funcionalidad, pero para que el sistema resultante sea más que un conjunto de redes y dado que la relación anterior no es unívoca, es necesario compatibilizar distintos niveles de funcionalidad con distintos centros de titularidad, lo cual sólo puede abordarse a través de una adecuada planificación. Lo anterior es más evidente aún si se considera que las distintas redes se

han ido estableciendo de una manera jerárquica: primero la red estatal, después la autonómica y finalmente la provincial, en duras negociaciones no siempre homogéneas en las que había la posibilidad de pensar que la titularidad sobre un número mayor de kilómetros significaba un mayor poder.

En la actualidad los procesos de planificación realizados, junto a la constatación de las dolorosas limitaciones presupuestarias, ha hecho que en algunos casos se planteen cambios de titularidad mediante transferencias entre tramos de los tres niveles.

La red estatal, constituida por los itinerarios de interés general, asegura los enlaces intercomunitarios, los accesos a los puertos y aeropuertos de interés general y a los principales pasos fronterizos, como veremos posteriormente al tratar la nueva Ley de Carreteras.

Las redes autonómicas buscan el enlace

armónico de los distintos espacios intracomunitarios y la continuidad de algunos enlaces con las CC.AA. limítrofes.

Finalmente, las redes provinciales deberían estructurar las relaciones intracomarcales, asegurando una accesibilidad suficiente en todos los núcleos de población existentes, o al menos su conexión con las redes de carreteras de nivel superior en servicio.

Habiendo intentado justificar en esta breve introducción la necesidad de la planificación de las carreteras en sus distintos niveles, a lo largo de esta charla voy a hablar primero de lo que, a mi parecer, tienen en común todos los planes de carreteras cualquiera que sea su nivel, presentando un esquema del proceso real de planificación elaborado por el equipo de técnicos del Servicio de Planeamiento de la Dirección General de Carreteras.

A continuación pasaré revista a los principales cambios que, desde el punto de vista del planeamiento, introduce la nueva Ley de Carreteras de 1.988, los cuales, en la mayor parte de los casos, no hacen otra cosa que sancionar legislativamente lo que en la práctica se había venido realizando.

Finalmente, me ocuparé de todos los planes realizados hasta el momento en cada uno de los niveles: El Plan General de Carreteras 1984/91, los 15 planes o avances de planes autonómicos y los 6 provinciales: intentando exponer las características específicas comunes de cada nivel y en el caso de los planes provinciales las diferencias esenciales con el resto de los planes autonómicos, que obligan a que su contenido no debe ser una copia mimética del de éstos, sino el resultado de los estudios precisos para conocer las necesidades a las que deben responder las redes provinciales y las actuaciones que de ellas se derivan.

2. EL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación, tal como se deduce de todos los Planes de Carreteras que se han desarrollado en los últimos tiempos en España, parece responder al esquema que he representado en la Figura nº 1, aceptando que, dadas unas directrices y objetivos políticos y realizados una toma de datos y un análisis y diagnósticos técnicos, se deducen unas actuaciones únicas y determinadas que agrupadas tipológicamente en unos programas y respetando el monto disponible constituyen el Avance del Plan. El cual, sometido a procesos de participación pública e institucional, más o menos importantes, cristaliza en un Plan con algunas variantes sobre el Avance inicial. Terminado el documento del Plan, se empiezan a realizar actuaciones que responden a lo que en él se establece y finalizado el período de vigencia del mismo se habrán cumplido la mayor parte de sus determinaciones, con ligeras desviaciones generalmente presupuestarias.

Pero ¿es tan evidente el proceso que conduce de los objetivos y el diagnóstico a los programas de actuación como se pretende? Mi respuesta es negativa, aun en los casos en los que existan unos objetivos precisos y claramente definidos y el proceso de toma de datos, análisis y diagnóstico sea completo y acertado; lo cual además no ocurre en la mayor parte de los casos, ya que los objetivos suelen ser tan genéricos que se cumplen con cualquier actuación y los diagnósticos ni son completos ni, me atrevería a decir, pueden ser acertados en el tema de las previsiones de futuro, que todos sabemos que hemos de realizar aunque no se cumplan.

Si nos fijamos en el Plan General de Ca-

rrteras del M.O.P.U., a objetivos tales como aumentar la seguridad se contribuye casi con cualquier tipo de actuación, y otro tanto podríamos decir del resto; por otra parte la previsión de crecimiento del tráfico del 2% anual acumulativo ha sido ampliamente superada a partir de 1.985, por lo que, al no existir escenarios alternativos, las actuaciones incluidas en él pueden resultar insuficientes para la demanda en fechas próximas a su terminación, al revés de lo que sucedió, por ejemplo, con las previsiones del Plan Nacional de Autopistas.

Pero es que no solo los objetivos no son precisos y las previsiones arriesgadas, sino que el mismo proceso de toma de datos es siempre insuficiente, pues me pregunto ¿Qué Plan ha realizado un inventario de características estructurales de los firmes serio? y si no se ha efectuado ¿Cómo se pueden planificar actuaciones de refuerzo y mejora del firme?.

No obstante, mi mayor inquietud no nace, con todo lo que ello representa, de las insuficiencias e incertidumbres anteriores que pueden ser superadas al menos técnicamente, sino de la radical imposibilidad de deducir unívocamente unas actuaciones de unos objetivos y un diagnóstico por muy precisos y completos que sean. En este punto he de confesar que hubo un tiempo en el que creí que los Programas de Actuación, en los que todo Plan concluye, surgían por un acto de magia creativa, es decir de la nada, sin prácticamente ninguna relación con el resto del proceso planificador; después reflexionando me di cuenta que la cuestión era más difícil aún, pues las aparentemente inexistentes relaciones y condicionantes no es que no existan, es que no se explicitan.

En una reflexión conjunta, en el Servicio de Planeamiento de la Dirección Ge-

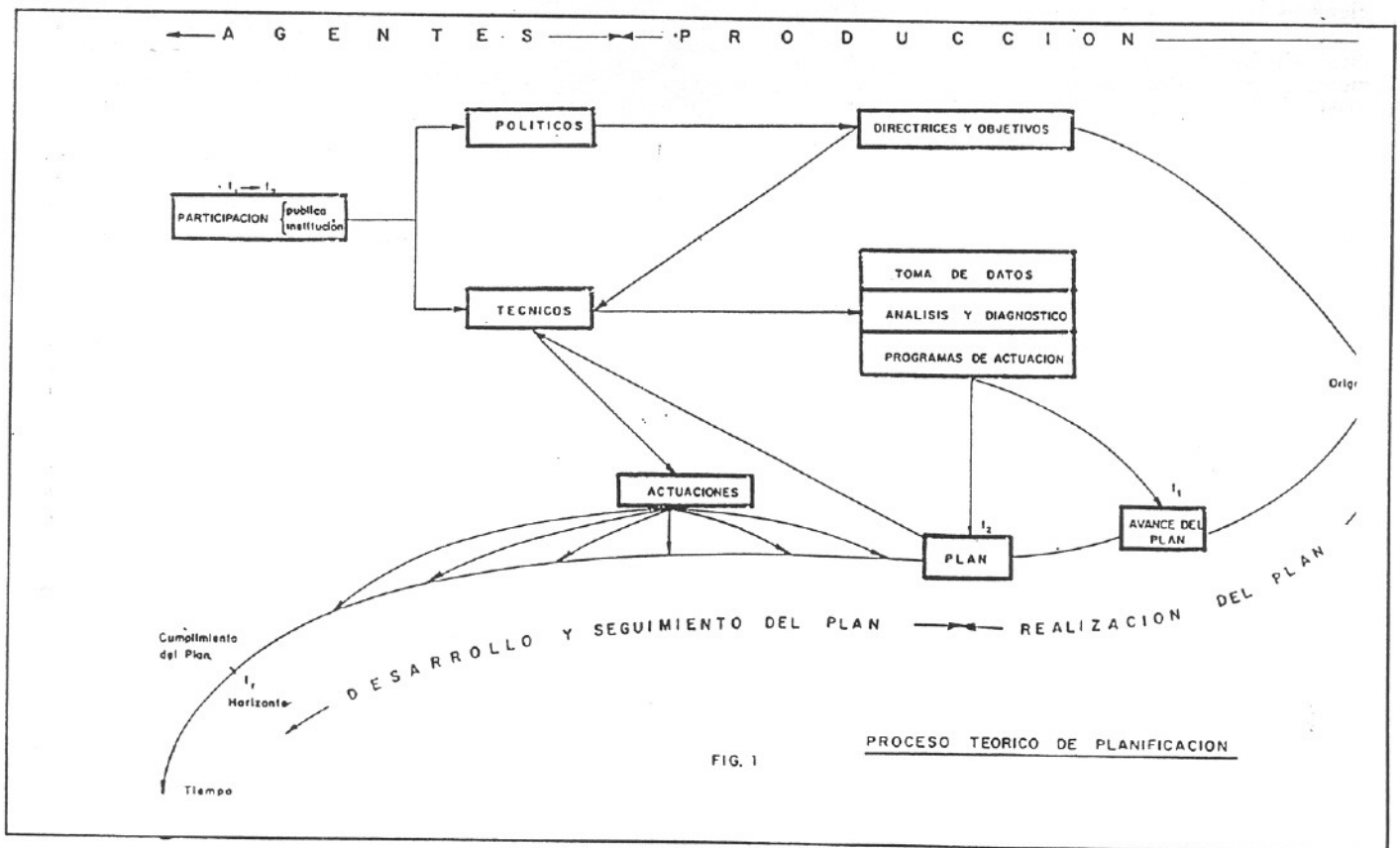


FIG. 1

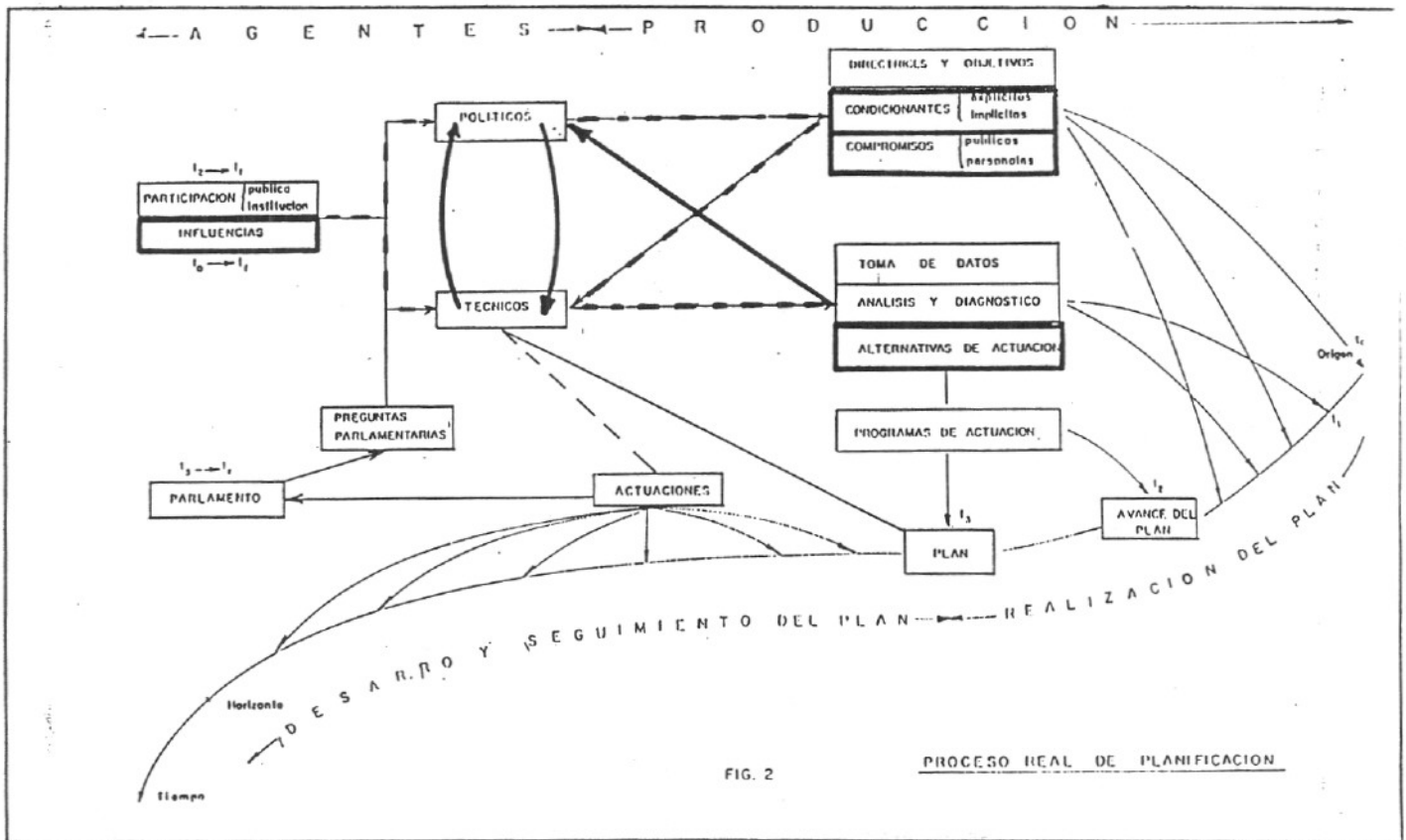


FIG. 2

PROCESO REAL DE PLANIFICACION

neral de Carreteras, hemos llegado a la conclusión de que el proceso real de planificación responde al esquema que se presenta en la Figura nº 2, donde el proceso teórico anterior está incluido y representado en trazo fino. Podemos apreciar el grado de complejidad introducido y sobre todo las partes importantes que nunca se hacen públicas impidiendo la comprensión total del proceso, al desconocer las motivaciones que originan las actuaciones propuestas, y la existencia de otras alternativas descartadas que cumpliendo las directrices y objetivos conocidos resuelvan igualmente los problemas detectados.

Las partes fundamentales que me interesa destacar de este nuevo esquema son:

- 1º) Todo Plan es el resultado de un conjunto de decisiones iterativas de un grupo de técnicos y políticos que interactúan, llegando incluso a confundir sus papeles, sometidos a numerosas influencias, peticiones y presiones de intereses distintos y a veces contrapuestos.
- 2º) Los técnicos que realizan un plan están sometidos no solo a unas directrices y objetivos, pues también existen unos condicionantes explícitos verbales y unos compromisos públicos, ambos políticos, que les limitan conscientemente. Pero más grave es aún la existencia de unos condicionantes implícitos y unos compromisos personales que solo irán descubriendo a lo largo del proceso de planificación, cuando alguna de las actuaciones posibles planteada sea descartada sin razones aparentes.

En todo caso, cualquier lector del Plan no conocerá ninguno de estos condicionantes y compromisos, por lo que su comprensión del mismo será todavía más difícil.

- 3º) De las directrices y objetivos políticos y del análisis y diagnóstico técnico no se deducen unívocamente unas actuaciones, aún prescindiendo de las indeterminaciones de las previsiones de futuro que pueden justificar actuaciones distintas para escenarios diferentes, por lo que técnicamente se pueden articular conjuntos de actuaciones, agrupadas o no en programas, que cumpliendo los objetivos iniciales marcados resuelvan los problemas actuales y futuros detectados. Esto es lo que denominamos generación de alternativas de actuación.

Estas alternativas deben ser presentadas a los políticos para que en virtud de sus deseos y compromisos, y conociendo las ventajas e inconvenientes técnicos de cada una deducidos de un proceso de evaluación, procedan a su selección y modificación.

Ejemplificando, podemos decir que los problemas de congestión detectados en el diagnóstico en una red de carreteras dada, pueden resolverse técnicamente de múltiples formas, entre ellas:

- a) Aumentar la capacidad mediante duplicaciones de calzada únicamente en los tramos congestionados, o, a lo largo de todos los itinerarios cuyo porcentaje de longitud congestionada supere un umbral dado, por consideraciones de homogeneidad y seguridad.
- b) Construir nuevas carreteras, convencionales o de gran capacidad, independientes de las existentes y más o menos alejadas de ellas.
- c) Potenciar posibles itinerarios alternativos existentes pero cuyas características físicas no los hagan realmente utilizables.

Cada una de estas posibles soluciones tiene sus ventajas e inconvenientes, y la selección de una de ellas pondrá de manifiesto los criterios, casi siempre implícitos, que el decisor está utilizando a la hora de la decisión, y que el técnico no debe hurtarle presentándole solamente algunas de las opciones posibles.

- 4º) Conocidas las directrices y realizado el diagnóstico en la fase inicial de realización del Plan ($t_0 \rightarrow t_1$) la generación técnica de alternativas y su selección y modificación políticas se va realizando sucesivamente en el tiempo, hasta un momento dado (t_1) en el que el proceso se da por inicialmente terminado, «fraguando» las actuaciones a las que se ha llegado en unos programas de actuación que ven la luz con el nombre de Avance del Plan.

El Avance del Plan es sometido a una participación pública e institucional con una intensidad y duración variables y a un nuevo proceso de influencias, análisis, compromisos, etc. que le modifica más o menos profundamente, durante un tiempo $t_1 \rightarrow t_2$, hasta concluir en lo que denominamos finalmente el Plan. Todo este proceso tampoco se suele explicitar en los planes, por lo que entre el Avance y el Plan aparecen y desaparecen una serie de actuaciones sin que se conozcan las razones que las han determinado, (por ejemplo la Autovía de Burgos en el Plan General de Carreteras del M.O.P.U.), y en muchos casos se varía sustancialmente la valoración del Plan (caso de algunos planes autonómicos, por ejemplo el de la Comunidad de Madrid).

- 5º) Aprobado el Plan, como compromiso público del Gobierno ante los repre-

sentantes elegidos democráticamente en la mayor parte de los casos, el mismo pasa a ser un condicionante para el desarrollo de las actuaciones que a partir de dicho momento se vayan a realizar. Cuanto más preciso sea el Plan, mayor será su condicionamiento, pero en todo caso no hay que olvidar que las actuaciones que lo desarrollan también están sometidas a influencias e intereses, tanto políticos como técnicos, que pueden dar lugar a cambios reales importantes sobre lo planificado. Concretando, el Plan es un elemento más que influye en las decisiones sobre las actuaciones a realizar.

Un ejemplo sería la evolución de las actuaciones incluidas en el Programa de Autovías del Plan General de Carreteras, que habiendo empezado como simples duplicaciones de calzadas sin ni siquiera pasos a distinto nivel (Autovía Palencia-Valladolid), están desembocando en autovías con las dos calzadas de nueva construcción, control total de accesos y sin intersecciones a nivel ni travesías (Autovía del Mediterráneo). La evolución se produce por la presión de los medios de comunicación y del propio Parlamento asumida por el Gobierno, y se refleja en una evolución de los costes unitarios que se han multiplicado por 2 ó 3 veces.

Como consecuencia de todo ello en el año horizonte del Plan, existirá un grado de cumplimiento del mismo: en actuaciones, en inversiones, etc.

Del análisis realizado ¿Qué recomendaciones realistas podríamos obtener?. A mi juicio sería muy beneficioso:

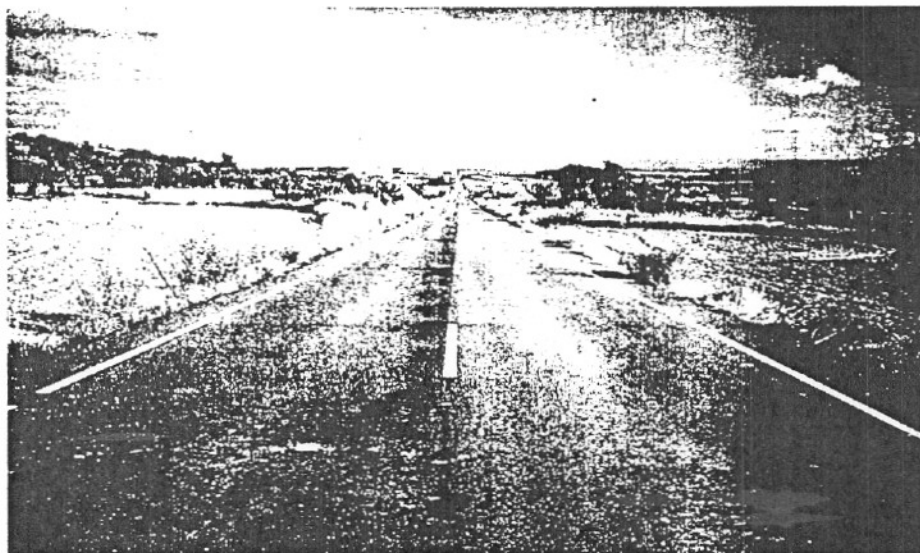
a) Convencer a los políticos de que muchos de sus intereses y compromisos no confesados son importantes y perfectamente legítimos; pues no veo por qué los objetivos de dotar equilibradamente a todo el territorio de infraestructuras de gran capacidad, o resolver la crisis económica del sector de la construcción, son menos importantes que el de resolver los problemas de congestión por tráfico de un itinerario determinado.

Por tanto, una tarea tremendamente clarificadora del proceso de planificación es convencerlos de la importancia de sus intereses para que no tengan pudor en expresarlos públicamente y todos los ciudadanos puedan conocer las razones a las que responden las actuaciones incluidas en un Plan.

b) Convencer a los técnicos de la importancia del proceso de generación de alternativas y de la necesidad de dejar constancia del mismo en el Plan. Además, dicho proceso debe ser realizado técnicamente sin adoptar decisiones que corresponden a los políticos, por lo que deben plantearse todas las opciones que cumpliendo las directrices y condicionantes conocidos resuelvan los problemas detectados, indicando el mayor número posible de ventajas e in-

convenientes técnicos de cada uno de ellos para que la decisión política esté fundamentada, y se pueda conocer cuáles son los motivos principales que están guiando la selección.

En resumen, la no identificación clara de los cometidos desempeñados por técnicos y políticos, así como la no publicación de todas las influencias consideradas, aparte de las meramente técnicas del diagnóstico y las políticas de las directrices, son los hechos que creo hacen de la planificación una actividad oscura y no plenamente científica, siendo las dos recomendaciones anteriores una contribución positiva para proceder a su clarificación.



3. LA PLANIFICACION EN LA NUEVA LEY DE CARRETERAS 25/1.988

El primer cambio fundamental aparece ya en el artículo 1 al establecerse el objeto de la Ley, y fijarlo en la planificación de las carreteras estatales, en lugar de todas las carreteras; cuya titularidad podría corresponder al Estado, las Provincias, o los Municipios y demás Entidades Locales.

El artículo 4 define las carreteras estatales como las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma. La Ley establece un catálogo de carreteras del Estado, que podrá modificarse por cambio de titularidad de carreteras existentes mediante acuerdo mutuo de las Administraciones Públicas interesadas, o por la construcción de nuevas carreteras en un itinerario de interés general o que afecte a más de una Comunidad Autónoma. A estos efectos, se define lo que se consideran itinerarios de interés general como aquellos que:

- Forman parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios.
- Constituyen acceso a un puerto o aeropuerto de interés general.
- Sirven de acceso a los principales pasos fronterizos.

- Enlazan las C.C.A.A., conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

En este punto, parece oportuno señalar que en los casos de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, existen carreteras que cumpliendo una o más de las condiciones anteriores su titularidad es de las Comunidades, aunque en el Plan de Carreteras del País Vasco se las denomina también estatales de titularidad autonómica.

Al ser objeto de la Ley nueva las carreteras estatales, sólo afecta a la planifica-

ción de las mismas, excepto en la necesaria coordinación que establece entre los planes del Estado, de las C.C.A.A. y de las Entidades Locales (artículo 5), para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados.

Además, el artículo 10 establece que cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el M.O.P.U. deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las C.C.A.A. y Corporaciones Locales afectadas, para que en el plazo de 1 mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y C.C.A.A. a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurridos 2 meses sin informe se entenderá que están conformes, y en caso de disconformidad el expediente se elevará al Consejo de Ministros.

Con independencia de la información oficial anterior, se llevará a cabo un trámite de información pública de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1.968, durante un período de tiempo de 30 días hábiles, tal como se hace en la actualidad.

En la actividad diaria del Servicio de Planeamiento, podemos constatar el cumplimiento en todos los expedientes de in-

formación pública de la solicitud y emisión de informe tanto por parte de las CC.AA., como de las Diputaciones. En la mayor parte de los casos, los informes se refieren al tratamiento dado a las intersecciones con sus respectivas redes, y a posibles afecciones a servicios, zonas de especial protección, etc., siendo atendidas en la mayor parte de las ocasiones las alegaciones.

Centrándonos ya en las carreteras estatales las modificaciones principales introducidas son:

- 1ª) Se cambia la definición de autovía, exigiendo que tengan calzadas separadas para cada sentido de la circulación, y limitando en lugar de prohibiendo los accesos.
Se introducen los conceptos de vía rápida, como una carretera de una sola calzada sin accesos, y de áreas de servicio, como zonas colindantes con las carreteras diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de circulación.
- 2ª) Se introduce la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos de autopistas y autovías que supongan un nuevo trazado.
- 3ª) Se suprime la necesidad de licencia de obras municipal para la construcción, reparación o conservación de carreteras estatales, por constituir obras públicas de interés general.
- 4ª) La Administración del Estado facilitará la existencia de las áreas de servicio necesarias para la comodidad del usuario y el buen funcionamiento de la circulación, estableciéndose reglamentariamente las distancias mínimas entre ellas y sus características funcionales.
No podrán instalarse áreas de servicio en las variantes o carreteras de circunvalación, extendiéndose la prohibición a los 5 km inmediatamente anteriores o posteriores de las mismas.
- 5ª) Las zonas de dominio público, servidumbre y afección se mantienen en los valores anteriormente establecidos: 3 m, 8 m y 50 m para las carreteras convencionales y 8, 25 y 100 para las autopistas y autovías, incluyendo en este grupo a las vías rápidas.
La línea de edificación se mantiene en 50 m en autopistas, autovías y vías rápidas. Y, en los casos de variantes que se construyan para eliminar travesías de poblaciones, se sitúa a 100 m aunque las mismas sean carreteras convencionales.
- 6ª) Fuera de los tramos urbanos se prohíbe toda publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera, sin que la prohibición dé derecho a indemnización. En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley deberá ser retirada cualquier clase de publicidad existente.
- 7ª) El M.O.P.U. puede limitar los accesos a las carreteras estatales y establecer con carácter obligatorio los lugares en los que tales accesos pueden construirse. Asimismo, queda facultado para reor-

denar los accesos existentes, para mejorar la explotación y la seguridad vial, pudiendo expropiar los terrenos necesarios. Las propiedades colindantes no tendrán acceso directo a las nuevas carreteras, variantes de población o trazado, ni a los nuevos tramos de calzada de interés general, salvo que sean calzadas de servicio.

- 8ª) Se denomina red arterial de una población o grupo de ellas al conjunto de tramos de carretera actuales o futuros, que establezcan la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población afectados. Toda actuación en una red arterial se establecerá previo acuerdo entre las distintas Administraciones públicas interesadas, de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente.
Se consideran tramos urbanos de las carreteras estatales aquellos que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente planeamiento urbanístico. Dentro de los tramos urbanos, es travesía la parte en la que existan edificaciones consolidadas al menos en uno de los márgenes. La conservación y explotación de los tramos urbanos corresponde al M.O.P.U.
- 9ª) Podrán imponerse contribuciones especiales por la construcción de cualquier carretera, no sólo por los nuevos accesos y las vías de servicio como en la Ley anterior.

Estas modificaciones vienen a recoger en unos casos la práctica existente en la realidad, como en la definición de autovía, limitación total de accesos a las nuevas carreteras o calzadas de autovías, y realización de evaluaciones de impacto ambiental. En otros casos, tales como las áreas de servicio y la

defensa de las variantes o carreteras de circunvalación, el legislador ha tratado de dar respuesta a las necesidades nacidas de la construcción de autovías que suprimen en todos los casos las travesías de población.

En su deseo de defender las nuevas variantes de la presión urbanizadora se han establecido líneas de edificación a 100 m de la arista exterior, y se prohíben las áreas de servicio en las mismas y en los 5 km anteriores y posteriores. Esto puede crear graves problemas para la planificación de variantes que respeten el planteamiento urbanístico, ya que puede obligar a un alejamiento excesivo de los núcleos urbanos con el consiguiente aumento de longitudes, y resistencias municipales en los casos en que existan unos servicios que den empleo a sectores importantes de población. Quizás hubiera sido suficiente con la limitación total de accesos para defender las variantes.

La prohibición de áreas de servicio en las variantes y sus proximidades, puede obedecer también a un deseo de defensa de estas carreteras, aunque por otra parte pueden permitir la utilización de los núcleos urbanos como áreas integrales de servicios, sin que sea preciso construir áreas en cada población, donde podría ocurrir además que no tuviesen cabida todos los servicios existentes.

Por otra parte se establece una mayor precisión en los conceptos de travesías, tramos urbanos y redes arteriales, estando compuestas estas últimas únicamente por tramos de carreteras estatales, aunque su planificación se establecerá como vienen siendo práctica corriente en los últimos tiempos mediante Convenios entre el M.O.P.U., las CC.AA. y los Municipios.

Por último, la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental la establece la Ley para autopistas y autovías que supongan un nuevo tratado, aunque en la práctica



diaria del Servicio de Planeamiento se ordena su realización en todas las nuevas carreteras, aunque no tengan el carácter de autovías.

La realización del estudio de impacto se efectúa como anejo separado de los estudios informativos, siendo confeccionado por un equipo multidisciplinar competente pero siempre dirigido por el Director del Estudio, pues es evidente que la recomendación final del trazado más aconsejable debe tener en consideración múltiples aspectos socio-económicos, técnicos, ambientales, etc. El anejo ambiental es informado por la Dirección General de Medio Ambiente, y sometido a información pública conjuntamente con el estudio informativo, obteniéndose finalmente una declaración de impacto que es considerada en la aprobación definitiva de la opción seleccionada.

Previamente a la redacción del estudio informativo, la Dirección General de Medio Ambiente a partir de la Orden de Estudio dada por la Dirección General de Carreteras, realiza una publicidad de la actuación a realizar como proceso previo de participación pública, con lo que pretende obtener información inicial sobre la importancia ambiental de la zona y el grado de sensibilidad existente entre la población.

4. LOS PLANES GENERALES DE CARRETERAS

El primer Plan de Carreteras del presente siglo es el denominado Plan Ugarte, que es el cuarto en orden histórico y se inició en 1911 cuando Moret suprime el Plan de 1877 y su escándalo de «carreteras parlamentarias» promulgándose en 1914, recién comenzada la 1ª Guerra Mundial y con una red en explotación de 48.000 Km.

En 1926, durante la dictadura de Primo de Rivera, se crea por Real Decreto el Circuito Nacional de Firmas Especiales, con la intención no de reformar la red sino de mejorar las carreteras que enlazan las poblaciones de mayor importancia.

Al finalizar la guerra civil en 1939 se publica el denominado Plan Peña, cuyo principal objetivo era reparar los destrozos que se habían producido en la red. En este Plan se estableció la clasificación de carreteras en: nacionales, comarcales y locales que ha perdurado hasta nuestros días.

A finales del año 1950 se aprueba el Plan de Modernización, que consiste fundamentalmente en un plan de acción sobre las carreteras nacionales con un horizonte inicial de 5 años ampliados a 10.

Con origen en el informe que presenta Jorge Vigón al Consejo de Ministros sobre «El problema de la carretera» se elabora el antecedente inmediato del Plan actual, es decir el Plan de Carreteras 1962/77. El desmesurado incremento del parque de vehículos en los años 60 deja pronto obsoleto el Plan, por lo que surge el Programa REDIA a desarrollar entre 1967/71 sobre los seis itinerarios radiales más la N-301 y la N-634.

Por último, al comienzo de los años setenta se redacta el Avance del Plan Nacional de Autopistas que propone la construcción de 6.430 Km de estas vías, de las que no se han construido más que unos 1.800 Km.

4.1 Formulación inicial y desarrollo del Plan General de Carreteras 1984/91

La necesidad y urgencia de planificar las carreteras se recogió en el programa electoral del PSOE previo a las elecciones generales de 1982 y, con posterioridad, fue asumida por el Titular del Departamento en su intervención del 24 de febrero de 1983 ante la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios del Congreso.

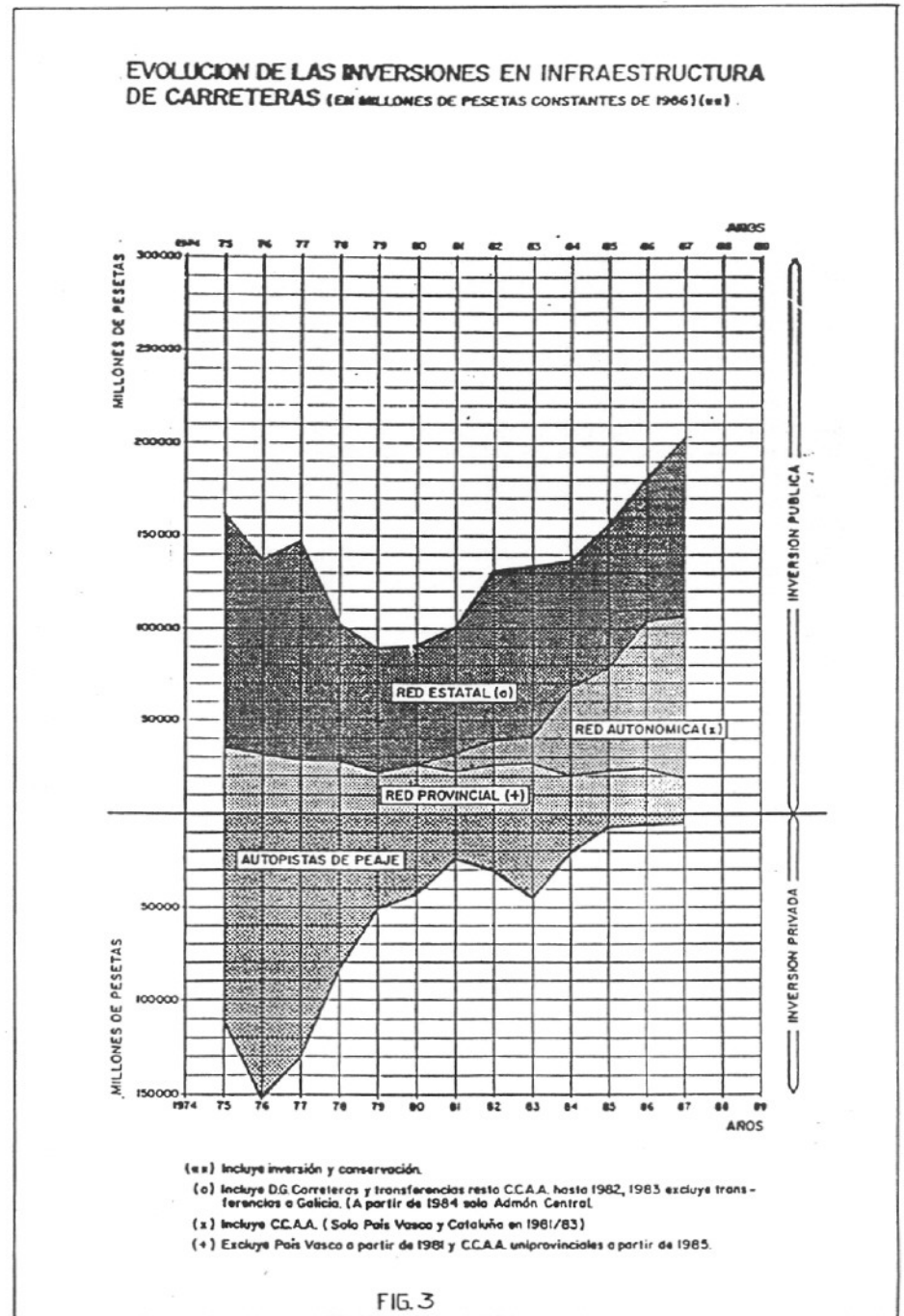
La voluntad de dar coherencia a las actuaciones en carreteras y de aumentar la transparencia, rigor y control de la gestión hacia

un conveniente Plan General de Carreteras. Además, la nueva configuración autonómica hacia que dicho Plan fuese necesario más que conveniente. La unidad funcional del sistema y la pluralidad de titularidades hacia que fuesen precisas unas actuaciones coherentes y coordinadas para asegurar la continuidad y conexión de las distintas redes.

El Avance del Plan General vigente se comenzó a redactar a comienzos de 1983 en la Dirección General de Carreteras, por una Oficina del Plan compuesta por Técnicos contratados específicamente para esta tarea y funcionarios de la propia Dirección.

El Avance se articuló en cinco grandes capítulos: La carretera y el sector transporte, Definición de la red de interés general del Estado, Caracter y Objetivos del Plan, Análisis y diagnóstico de la red estatal, y Programas de Actuación.

En el primer capítulo se estableció un diag-



nóstico acerca de la carretera en general analizando para el conjunto del territorio nacional la densidad de la red, y la evolución del parque, el tráfico, el consumo y los precios de los carburantes y las inversiones en carreteras. En el Cuadro 1.A y en la figura 3 se puede observar la evolución de éstas en pesetas constantes de 1986, deduciéndose que hasta 1984 no se recupera el nivel de inversiones públicas de 1975, a lo que se añade el fuerte descenso de las inversiones en autopistas de peaje que también tuvo su máximo en 1976.

En el cuadro núm. 1.B se recoge el porcentaje del PIB que se ha destinado a la inversión en carreteras, como cifra significativa y comparativa con las inversiones en otros países de nuestro entorno (CEE) que oscila entre el 0,74 y el 0,79 por 100. Este porcentaje es el que realmente nos permite apreciar si las inversiones en una red son suficiente o no, aunque hay que considerar siempre el estado inicial de partida; y no la comparación que suele ser corriente en España entre recaudación impositiva e inversión en el sector.

El segundo capítulo era prioritario para abordar el tema de las transferencias a las CC.AA que no las tenían todavía, todas excepto País Vasco, Cataluña y Galicia; para hacerlo de una forma coordinada y con criterios homogéneos, siendo éstos los expuestos al hablar de la nueva Ley de Carreteras. Comparando la situación con otras naciones europeas se puede comprobar que España figura entre aquellas que más red han transferido, ya que la red estatal representa en nuestro país el 25 por 100 del total, mientras en Italia es el 33 por 100, en Alemania el 38 por 100 y en Francia el 48 por 100.

En el tercer capítulo se establecieron el carácter del Plan y sus directrices y objetivos, agrupadas las primeras en estas tres: Dotar a la nación de las carreteras necesarias, ase-

INVERSION EN CARRETERAS CON RELACION AL P.I.B.

Año	(1) Inversión pública en carreteras (10 ³ Mpts. 1986)	(2) Inversión total en carreteras (10 ³ Mpts. 1986)	(3) P.I.B. a precios de mercado (10 ³ Mpts. 1986)	(1)/(3) (%)	(2)/(3) (%)
1980	90,1	133,2	29.418	0,31	0,45
1981	100,2	124,8	28.698	0,35	0,43
1982	130,5	160,9	28.946	0,45	0,56
1983	133,2	178,6	29.333	0,45	0,61
1984	136,0	156,5	29.729	0,46	0,53
1985	155,8	162,5	30.391	0,51	0,53
1986	180,2	185,8	32.052	0,56	0,58
1987	202,9	207,8	33.719	0,60	0,62

CUADRO 1-B

gurando su integración en el medio natural, histórico y social; Contribuir a la consecución de un mayor equilibrio territorial y social; y Gestionar y planificar la red estatal con criterios económicos, aprovechando cuanto se pueda lo existente. Las tres directrices dieron lugar a 10 objetivos agrupados en tres grandes grupos: tráfico, territorio y economía.

En este capítulo también se pasa revista a la planificación en otros países europeos, siendo interesante destacar que en la C.E.E., en los últimos años, el reparto de la inversión en carreteras es de un 20 por 100 en autopistas, un 23 por 100 en la red estatal, un 18 por 100 en la red autonómica, y 39 por 100 en la municipal.

El capítulo cuarto: Análisis y diagnóstico de la red tuvo una gran importancia, analizando la oferta desde el punto de vista de la geometría, el firme, la señalización y la accesibilidad; y la demanda caracterizada por: Los principales flujos entre CC.AA. obteni-

dos mediante 48.000 encuestas en 28 pantallas; y el reparto de tráfico entre modos en 11 corredores de transporte. Finalmente, se realizó un análisis por itinerarios, calculando los niveles de servicio cuando la I.M.D. superaba los 5.000 veh./día en gran parte de su recorrido, deduciéndose que de los 7.350 km con alta intensidad de tráfico unos 2.100 km (28 por 100) estaban congestionados.

Se estudiaron por separado los principales itinerarios de vehículos pesados y de mercancías peligrosas, así como las autopistas de peaje, las carreteras en medio urbano, los accidentes y el impacto ambiental.

Se establecieron los conocidos cuatro programas de actuación: *Autovías* (2.359 km y 235.800 Mpts.); *Acondicionamiento de la red* (5.628 km y 225.000 Mpts., más 1.300 km de acondicionamientos locales con un importe de 20.000 Mpts. y más de 200 variantes de población con un coste de 56.000); *Reposición y Conservación* (incluía 40.000 Mpts. en conservación ordinaria, 8.000 Mpts. en

CUADRO 1-A

INVERSIONES TOTALES EN CARRETERAS AÑOS 1975-1987 (en millones de pts. constantes de 1986)

Inversiones realizadas por	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982(*)	1983(*)	1984	1985	1986	1987
Dirección General de Carreteras													
Organismos Autónomos (1)	126.699,4	106.205,3	118.110,6	73.956,5	68.159,8	64.684,0	68.454,0	91.865,5	92.072,4	68.694,1	77.486,4	76.735,9	96.403,6
Comunidades Autónomas (2)	—	—	—	—	—	—	9.290,9	12.782,3	13.839(+)	47.004,8(+)	55.270,4(+)	79.513,0	87.095,0
Sociedades Concesionarias Autop. de Peaje (3)	110.211,5	152.519,9	130.407,7	83.955,2	50.493,8	24.538,1	30.433,9	45.330,5	20.470,3	6.689,8	6.667,3	8.667,3	4.910,6
Total	236.910,9	258.725,2	248.518,3	157.911,7	118.653,6	107.770,8	102.283,0	135.081,7	151.241,9	136.169,2	139.446,6	161.916,2	188.409,2
Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares (4)	34.317,1	30.327,4	27.943,4	27.911,6	21.484,6	25.455,5	22.515,0	25.833,6	27.344,8	20.345,4	23.010,5	23.936,8	19.425,0
TOTAL	271.228,0	289.052,6	276.461,7	185.823,3	140.138,2	133.798,0	124.798,0	160.915,3	178.586,7	156.514,6	162.457,1	185.853,0	207.834,2

Las cifras correspondientes a las inversiones efectuadas por la Dirección General de Carreteras, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares comprende los gastos realizados en Conservación.

(1) Juntas Administrativas de Obras Públicas de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y Organismos Autónomos dependientes de la Dirección General de Carreteras.

(2) En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco sólo incluye Guipúzcoa y Vizcaya; en 1981 y 1982 no incluye determinadas expropiaciones desarrolladas por convenio con las respectivas Diputaciones Locales. A partir de 1985 las CC.AA. improvinciales incluyen red de Diputaciones.

(3) No incluye inversión Autopista de Nivaria.

(4) Excluye el País Vasco a partir de 1981 y las CC.AA. improvinciales a partir de 1984.

(*) Datos provisional. Excluye Galicia en 1983. Incluye todos los CC.AA. en 1984.

(*) La inversión de la DGC incluye hasta 1984 transferencias a CC.AA. A partir de 1984 las inversiones se refieren sólo a la red estatal.

señalización, 12.000 MPts. en seguridad vial y 61.000 MPts. en mejora de firme y pavimentación); y Actuaciones en medio urbano (44.300 MPts. en continuidad de la red, 23.500 MPts. en accesos a ciudades y 11.500 MPts. en accesos a puertos y aeropuertos). En total la inversión ascendía a 736.000 MPts de 1983.

El Avance del Plan fue difundido en los medios de comunicación, se realizaron exposiciones y se consultó con las CC.AA. aunque no se sometió a una información pública real, pues la participación mediante el envío de sugerencias de particulares que se estudió y clasificó no sirvió más que para detectar problemas singulares y particulares.

Sin embargo, sí se efectuaron importantes cambios en su valoración y en las actuaciones previstas que podemos sintetizar en lo siguiente: Se pasó a actuar en toda la red y se incluyeron las Autovías del Norte: Madrid-Burgos, del Cantábrico, Utiel-Valencia, Puerto Lumbreras-Baza, Lérida-Cervera e Igualada-Martorell. En cambio, el Programa Urbano no se desarrolló y únicamente se le destinaron 90.000 MPts. sin justificar. La valoración total subió a 800.000 MPts. de 1983.

Además de los cambios introducidos se completaron los documentos realizados en el Avance con un capítulo histórico, se terminó el inventario automatizado de la red y se comenzó el de puentes, se efectuó un análisis de los cambios en la accesibilidad producidos por las actuaciones programadas, y se estudiaron con más profundidad los corredores de transporte analizando las propuestas de actuación. Dos capítulos nuevos importantes fueron la previsión de variables básicas y de tráfico, y el análisis de la movilidad futura, sin olvidar el estudio sobre las vías de gran capacidad que justificaba la realización de autovías que utilizaran las carreteras existentes en lugar de autopistas.

Durante el desarrollo del Plan General se han puesto de manifiesto algunos de sus fallos e imprevisiones. La lenta gestación de las actuaciones importantes en carreteras hace que en los dos años iniciales de la primera fase 1984/87 sólo se puedan acometer mejoras de firme y aquellas actuaciones de acondicionamiento o duplicación que ya estuviesen en marcha.

Las autovías no estaban técnicamente definidas más que en la existencia de dos calzadas y en la utilización de la carretera existente. Con intersecciones a nivel y sin control de accesos se realizó la autovía Palencia-Valladolid; después la presión de los medios de comunicación fue haciendo que se evolucionase hacia verdaderas autopistas excepto en la existencia de accesos a una de las calzadas en algunos casos.

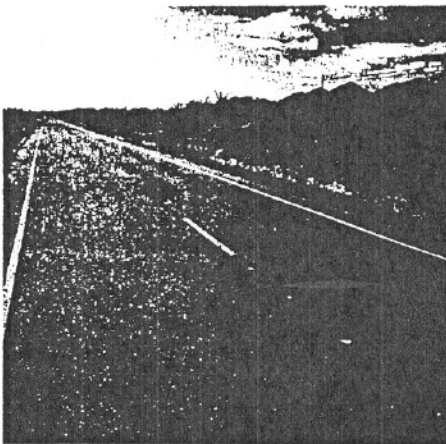
La valoración del programa de autovías se sabía que era baja desde el principio pues no consideró las expropiaciones, ni las variantes de población, ni la resolución de todos los cruces a desnivel, ni el refuerzo o acondicionamiento de la calzada existente, pero por decisión política no se incrementó quizá para no dar la sensación de que el Plan

de Carreteras se reducía a un Programa de Autovías.

El otro gran cambio efectuado durante estos años de vigencia del Plan ha sido la necesidad de actuar en las grandes ciudades mediante convenios de colaboración con las CC.AA. y los Ayuntamientos, por lo que se superarán ampliamente los 90.000 MPts. inicialmente previstos.

4.2 Situación actual y prevista

En estos momentos el Plan se ha revisado al alza pasando su valoración a ser de 1.479.692 MPts./88, de los que se llevan invertidos unos 333.000 MPts./88. Las previsiones son que el programa de autovías, con los nuevos estándares, esté terminado en 1991, y el de acondicionamiento en 1993. Todo ello llevará a que el máximo de inversión se alcance en 1990 con 332.000 MPts.



Además de la mejora cualitativa de las autovías que supone un coste medio actual de 116 MPts./Km. se han introducido dos nuevos tramos: el Puerto Lumbreras-Almería-Adra y el Mataró-Malgrat. Aparte, se han firmado los convenios urbanos de Madrid (28.700 MPts.), Barcelona (34.500 MPts.), Sevilla (27.700 MPts.), Valencia (26.700 MPts.) y Málaga (16.400 MPts.) que suponen por sí solos una cantidad (133.600 MPts.) muy superior a la inicial para todo el programa urbano.

Por último, se ha comenzado la realización de un nuevo Plan de Carreteras 1992/99 para cumplir la resolución nº 2 de la aprobación por el Congreso de los Diputados del actual.

Si se piensa que las actuaciones que se incluyan en el mismo deberán iniciarse en 1992 deberá estar aprobado en 1.990, al menos en su Documento de Avance, para dar tiempo a la realización de estudios, proyectos y expropiaciones.

La inversión global del nuevo Plan, si se admite que con el actual hemos alcanzado un nivel similar al europeo recuperado el atraso histórico, deberá mantenerse en alrededor del 0,75 por 100 del P.I.B. para conservación y actuaciones urbanas, además de la ejecución de algunos tramos de nuevas

autovías para completar la red de alta capacidad existente y el control de accesos y acondicionamiento de las carreteras aprovechadas para una de las calzadas de las actuales autovías que no cumplan las condiciones de seguridad requeridas.

Quizás se replantee nuevamente el tema de la construcción de autopistas, aunque evidentemente en condiciones diferentes de las de peaje existentes, y sobre todo porque en Europa se han dedicado alrededor de un 20 por 100 de la inversión en carreteras a construcción de autopistas en los últimos años. Por ello, habrá que estudiar la influencia de su diseño, del peaje, la financiación, etc.

5. LOS PLANES DE CARRETERAS AUTONOMICOS

La culminación del proceso de transferencias en materia de carreteras y la redacción de los Planes de Carreteras de Cataluña y Galicia, así como la publicación del Avance del Plan General de Carreteras 1984/91 en julio de ese mismo año, hacía que el resto de CC.AA. sintiese la necesidad de dotarse de mecanismos planificadores que guiasen sus actuaciones en las redes que acababan de recibir; considerando el resto de carreteras existentes, los modelos de desarrollo territorial que cada Comunidad aspiraba a poner en práctica, y sus disponibilidades presupuestarias.

Por todo ello, a partir del año siguiente y hasta 1987 aparecen Planes o Avances de Planes de Carreteras en todas las Comunidades excepto en Baleares y La Rioja; redactados todos ellos con metodologías similares a las del Plan General pero con particularidades importantes.

En la actualidad todos los Planes redactados están en ejecución, con importantes realizaciones y un grado de refrendo parlamentario mayor o menor pero con una importante difusión pública y serios debates sobre el contenido de los mismos, por lo que se puede considerar que el esfuerzo planificador en materia de carreteras en España es el más importante de los últimos tiempos.

5.1 Situación actual del proceso de planificación en las CC.AA.

En el período 1984/87 se han redactado por las Comunidades Autónomas los 15 planes de carreteras recogidos en el cuadro nº 2, que comprometen inversiones en sus redes por un importe próximo a 1,3 billones de pesetas corrientes de esos años hasta el horizonte del año 2006, es decir durante 20 años en el caso de mayor duración que es el de Andalucía.

Los primeros planes que se redactaron fueron los de Cataluña y Galicia como corresponde a su más temprana asunción de competencias en materia de carreteras junto al País Vasco que, al optar por un modelo diferente de gestión desde sus tres Diputacio-

CUADRO.2

LOS PLANES DE CARRETERAS AUTONOMICOS EN JUNIO DE 1988

COMUNIDAD	DENOMINACION DEL DOCUMENTO Y FECHA	VIGENCIA	Presupuesto (M.Pts)
Andalucía	Plan General de Carreteras de Andalucía (1987)	1987/2006	267.083
Aragón	Avances del Plan Regional de Carreteras (1986)	1984/1988	57.973 (1)
Asturias	Plan Regional de Carreteras (1985)	1985/1996	54.113
Baleares	Plan en redacción	—	—
Canarias	Avance del Plan de Carreteras (1987)	(1988/1996) (1988/1996)	(60.000) (80.000)
Cantabria	Plan Regional de Carreteras (1ª etapa)	1987/1996	25.000
Castilla y León	Avance del Plan Regional de Carreteras (1985)	1985/1994	58.700
Castilla-La Mancha	Plan Regional de Carreteras (1987)	1988/1995	118.672 (2)
Cataluña	Plan de Carreteras de Cataluña	1985/2001	222.857
Extremadura	Plan Regional de Carreteras (1987)	1988/1997	51.540
Galicia	Plan de Carreteras de la C.A. de Galicia (1984)	1985/1992	67.575
Madrid	Plan de Carreteras (1985)	1986/1993	69.633
Murcia	Plan Regional de Carreteras (Revisión (1988))	1988/1995	24.000
Navarra	Avance del Plan (1986)	1988/1997	55.100
Comunidad Valenciana	Plan de Carreteras (1986)	1988/1995	54.400
Rioja	Plan en redacción	—	—
País Vasco	Avance del Plan General de Carreteras del País Vasco (1987)	1987/1988	100.190
TOTAL			1.286.836 M.Pts

(1) Incluye 5.363 M.Pts en red de Diputaciones

(2) No incluye conservación y solo programan actuaciones por 83.343 M.Pts.

nes, no ha tenido su plan terminado hasta el año pasado.

En general, su período de vigencia es superior a los 8 años del Plan General de Carreteras, siendo normal 10-12 años y llegando a los 17 de Cataluña y los 20 de Andalucía. La explicación de esta duración mayor se encuentra en el importante desfase entre la valoración de las necesidades detectadas y las disponibilidades presupuestarias, que hace que sea normal una relación de 2 a 1 entre dichos valores y que obliga a dilatar los períodos de ejecución si se quieren programar todas las actuaciones principales necesarias. En cambio, los 8 años de horizonte temporal de los planes de Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana, se justifican en la correspondencia a dos etapas de cuatro años que, en principio, pueden corresponder a dos períodos legislativos; además de en la dificultad de establecer pronósticos fiables para horizontes más alejados, y en la facilidad de gestión que permite la consideración de dos prioridades de actuación; incluyendo en la primera aquellas actuaciones de maduración más rápida aunque no sean las más urgentes y en la segunda el resto, lo que permite no paralizar las inversiones en los primeros años de vigencia del Plan.

En el caso de Cataluña y Andalucía se ha preferido incluir en el Plan todas las actuaciones correspondientes a las necesidades detectadas, aunque la diferencia fundamental

es que en el primer caso no existe una programación de las mismas, recogiendo en los presupuestos anuales las actuaciones a realizar, y en el segundo se programa hasta 1994 con tres hipótesis de disponibilidades presupuestarias (mínima, media y máxima).

5.2 Principios comunes a los planes autonómicos

En primer lugar los planes de carreteras



de las CC.AA. se plantean la definición y clasificación de las carreteras no estatales de cada una de ellas, estableciendo al mismo tiempo la red que ha de ser objeto del plan. Para ello, parten de las carreteras que les han sido transferidas por la Administración Central y consideran asimismo las redes de carreteras provinciales, y en algunos casos tramos de carreteras de distinta y diversa titularidad.

La clasificación funcional que realizan responde a un esquema único en general: establecen tres niveles jerárquicos diferentes: Red regional, red comarcal y red local, denominándose al primer nivel de diferentes modos: Principal, primaria, regional básica, etc., y subdividiéndolo en algunos casos en dos niveles: Básica y Complementaria; que responden a criterios funcionales de soporte de las principales relaciones de largo y medio recorrido internas en el primer caso, y a resolver las comunicaciones de cada comarca con el resto de la Comunidad a través de su cabecera comarcal.

La red comarcal tiene como finalidad estructurar las comarcas desde el punto de vista económico y territorial, facilitando la conexión de la cabecera con las subcabeceras y zonas en expansión existentes y con los municipios de población superior a una determinada cifra, que pueden ser 1.000 habitantes en el sur de España y una cifra algo inferior en el norte.

Finalmente, la red local está formada por el resto de vías no urbanas que sirvan al tráfico general.

Definida y clasificada la red de carreteras existente, los planes de carreteras autonómicos no suelen incluir la red local en la red objeto del Plan, por lo que no realizan más estudios sobre la misma excepto en algunas Comunidades uniprovinciales y en pocos casos más como, por ejemplo, Aragón, Castilla-La Mancha, donde se realiza un diagnóstico de la red local resultante y una programación de actuaciones, que en el caso de Aragón, supone en conservación, explotación y seguridad vial en las redes provinciales de las Diputaciones un importe de 5.363 MPTs; y en Castilla-La Mancha la ac

tuación en 238,5 Km de carreteras de las Diputaciones de los 3.407 que siendo actualmente de titularidad provincial se propone pasen a integrar la red local de la Comunidad.

Los casos del País Vasco y Cataluña son especiales así como en Canarias. En el País Vasco no existe red estatal de titularidad de la Administración Central, pero el Plan de Carreteras de la Comunidad propone un primer nivel de red denominada estatal aunque de titularidad autonómica, y en todos los casos el planeamiento de las actuaciones y su construcción corresponde a las Diputaciones Forales. En Cataluña la Administración Autonómica pretende la desaparición de las 4 provincias actuales para constituir una única provincia, por lo que naturalmente su Plan de Carreteras no contempla más que una red de autovías, una primaria y una secundaria. Finalmente, en Canarias el hecho de la insularidad hace que los Cabildos tengan un papel importante, superando la red dependiente de los mismos según el Plan (2.170 Km) a la de la Comunidad Autónoma (1.870 Km).

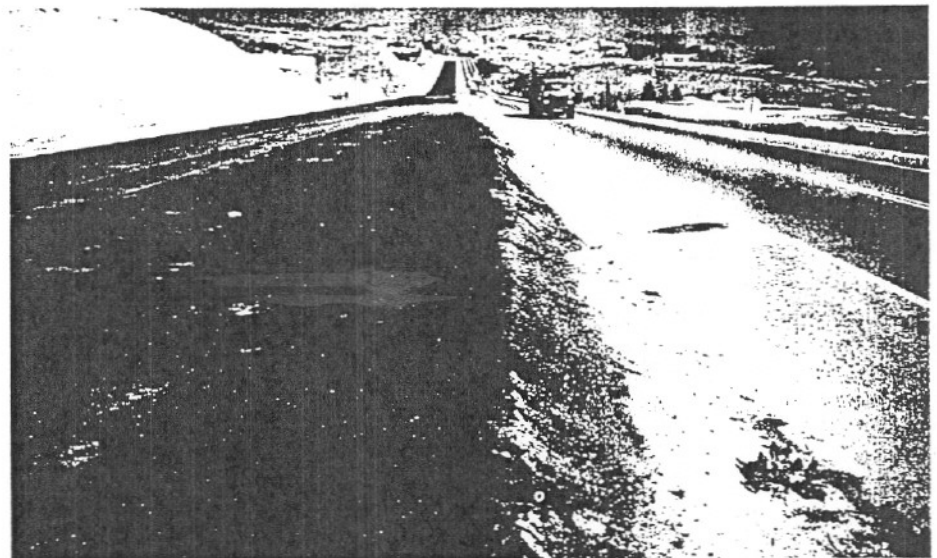
Definida la red objeto del Plan, todos los planes autonómicos redactados establecen unos *objetivos* agrupados en tres grandes apartados: *Territoriales, Funcionales e Instrumentales y de Gestión*; añadiendo en algunos casos un cuarto grupo de carácter *medio ambiental*. Los objetivos territoriales que aparecen en todos los planes son luego considerados de distinta manera en la programación de actuaciones, habiendo casos como el Avance del Plan de Aragón en el que éstas responde fundamentalmente a los mismos como consecuencia de un importante estudio de accesibilidad, y otros donde son un mero enunciado carente de significado, pues aunque las actuaciones tienen efectos territoriales su programación no responde en absoluto a estos objetivos. En cambio, las actuaciones propuestas sí suelen responder en gran medida a los objetivos funcionales, pues se fijan unas condiciones mínimas o tolerables para los distintos niveles jerárquicos de la red y de la comparación de las mismas con la situación inicial se deducen las necesidades. Por último, los objetivos instrumentales y de gestión también es corriente que se traduzcan transferidas por la Administración Central, y en la búsqueda de fondos propios, de la C.E.E. vía FEDER, etc. para financiar sus cuantiosas necesidades.

El diagnóstico de la situación inicial, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, también suele realizarse de forma profunda en la mayor parte de los planes realizados. En la caracterización de la oferta la realización de inventarios automatizados, siguiendo el modelo de la red estatal, suele ser normal, deduciéndose de ellos la caracterización de la red desde un punto de vista geométrico, y obteniéndose los porcentajes con plataforma inferior a determinadas anchuras. *La mayor parte de las redes autonómicas tienen un 50 por 100 o más de su red con ancho inferior a 6 m* y sin arceles, aumentando dicho porcentaje en Co-

munidades muy montañosas, como por ejemplo Asturias; asimismo en las redes locales y provinciales la práctica totalidad de las carreteras tiene menos de 6 m.

En ninguno de los planes conocidos existe un inventario de firmes que supere el mero conocimiento del tipo del mismo y su aspecto exterior, por lo que la programación de actuaciones de conservación a medio y largo plazo sólo puede hacerse de una forma histórico-estadística, es decir conociendo cuando se realizó el último refuerzo y cuanto suelen durar. La mayor parte de los firmes, (más del 80 por 100 de la longitud total) tanto de carreteras autonómicas como provinciales, está constituido por tratamientos superficiales y en gran parte en mal estado.

Los estudios de accesibilidad que todos los planes incluyen de una forma u otra son muy diferentes en su estructura y alcance, y sobre todo en su incidencia sobre las propuestas de actuación. En algunos casos se limitan a señalar zonas con pocas (densidad de



red) o malas carreteras y a determinar velocidades en la red, mientras en otros se realizan determinaciones de índices de trazado y de trazado-velocidad en todas las relaciones entre núcleos de población, de forma similar a como se hizo en el Plan General.

En el estudio de la demanda se obtienen los valores de parque, motorización, movilidad intercomunitaria e intracomunitaria, I.M.D. en la red, etc. de forma suficiente, en la mayor parte de los casos, para caracterizar esta parte del análisis.

Finalmente, se suelen estudiar los niveles de servicio en al menos la red básica y comarcal, con objeto de obtener un análisis conjunto de la oferta y la demanda. Al no existir intensidades de tráfico elevadas en la mayor parte de las redes autonómicas, los niveles de servicio están determinados fundamentalmente por las características geométricas de las carreteras; y ello determina que en Comunidades llanas como Castilla-La Mancha sólo exista un 20 por 100 de la red

con niveles D, E, o F; mientras en Asturias ese porcentaje se eleva al 96,8 por 100. También existen casos como el País Vasco o Cataluña donde pueden conjugarse la orografía y el tráfico para dar porcentajes elevados de red con nivel de servicio inadecuado.

Realizado el diagnóstico y establecidos los objetivos se pasa, según el esquema teórico expuesto en el apartado 2, a la formulación de programas de actuación, ya que las necesidades iniciales detectadas son tan agobiantes que no permiten la inclusión de nuevas actuaciones, cuyo objetivo fuese la previsión de problemas debidos a crecimientos de tráfico futuros.

Los principales programas que aparecen en todos los planes son los de: Nuevas carreteras, Acondicionamientos, Actuaciones en Medio Urbano, Refuerzo de firmes, y Conservación y Explotación; aunque a veces se denominen de forma algo diferente. Los acondicionamientos se suelen subdividir en dos o más categorías, y la seguridad

vial a veces se destaca aunque no suele constituir programa pues se integre en el resto.

5.3 Coordinación entre planes

Desde 1983 funciona una Mesa de Directores Generales de Carreteras Autómicas y del MOPU que celebra reuniones tres o cuatro veces al año con objeto de coordinar las actuaciones en carreteras. Dicha Mesa, que adopta recomendaciones de no obligado cumplimiento, se complementa con la existencia de varios Grupos de Trabajo constituidos por funcionarios con experiencia y dedicación a los diferentes temas tratados y pertenecientes a las distintas Administraciones, siendo su función elaborar estudios e informes que se presentan a la Mesa de Directores.

Hasta el momento han existido Grupos de Trabajo estables en materia de Normativa Básica, Informática, Nomenclatura y Conservación y Explotación; y que han elaborado recomendaciones e informes importantes para la coordinación de actividades, normas y planes en las diferentes Administraciones. También existe una Secretaría General que recoge las actas de los distintos Grupos y reuniones de Directores.

Entre los objetivos más importantes alcanzados cabe señalar el acuerdo sobre nomenclatura y denominación de todas las carreteras, así como en la señalización de las mismas y su identificación por colores en mapas, habiéndose llegado también a un alto grado de acuerdo en la continuidad de las redes primarias autonómicas en los límites con las Comunidades limítrofes, y en el tratamiento homogéneo de los itinerarios que no estando incluidos en la red estatal cumplen funciones que rebasan los límites de una única Comunidad.

En la última reunión de la Mesa de Directores celebrada en Madrid se acordó potenciar los Grupos de Trabajo y la Secretaría General, que al estar constituidos por personal funcionario más estable en sus puestos puede dar una mayor continuidad a las tareas de coordinación, abriendo la constitución de nuevos Grupos que sin existencia estable se ocupen de temas que en un determinado momento puedan interesar a los Directores Generales.

6. LOS PLANES PROVINCIALES DE CARRETERAS

Al amparo de lo establecido en la Ley de Carreteras de 1974, que recogía la figura de los planes provinciales de carreteras a elaborar con las Corporaciones Provinciales con la colaboración del Ministerio de Obras Públicas, se llegó a elaborar un Catálogo de Vías Provinciales para realizar un Plan Nacional de las mismas.

El ya comentado cambio de modelo administrativo español llevó a la paralización de la planificación de las vías provinciales, hasta que asentado el modelo autonómico

y realizados la mayoría de planes de carreteras de las Comunidades han empezado a efectuarse nuevamente algunos Planes Provinciales. Lo anterior no significa que las Diputaciones no hayan seguido construyendo y conservando su amplia red de carreteras en todos estos años, pues como puede observarse en el cuadro nº 2 ya comentado anteriormente las inversiones realizadas por las mismas han supuesto entre un 10 y un 20 por 100 del total de la inversión pública en carreteras, siendo su distribución entre conservación, reparación, nuevos firmes y construcción la recogida en el cuadro nº 3 en el que puede apreciarse que a construcción de nuevas carreteras y acondicionamiento de las existentes se dedica entre un 20 y un 25 por 100 de la inversión total, siendo el capítulo fundamental el de conservación y reparación que siempre supera el 50 por 100 del total.

Además de la gestión de la red provincial las Diputaciones, a través de sus Servicios de Vías y Obras, han informado e informan todos los estudios informativos realizados por la Dirección General de Carreteras del M.O.P.U., asegurando sobre todo que los intereses provinciales superen a los locales en la selección de alternativas y que el tratamiento dado a las intersecciones de la red estatal con la provincial sea el correcto.

A continuación voy a exponer el marco legal actual en que se basa la redacción de Planes Provinciales por las Diputaciones, su necesidad y contenido específico y finalmente su situación actual.

6.1 El marco legal

Además del artículo 137 de la Constitución que reconoce a la provincia como entidad territorial que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 36 declara competencia propia de las Diputaciones Provinciales «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supramarcal». En su artículo 37 faculta a las CC.AA. y al propio Estado para delegar competencias en las Diputaciones y encomendar a éstas la prestación o gestión de servicios concretos para los que el ámbito provincial resulta más idóneo.

No cabe duda de tal idoneidad en el caso de las vías de comunicación denominadas hasta ahora caminos vecinales y carreteras provinciales, que durante más de un siglo han venido construyendo, conservando y gestionando las Diputaciones Provinciales, ya que el carácter supramunicipal de dichas infraes-

CUADRO 3

INVERSIONES ANUALES Y SU DISTRIBUCION POR CONCEPTOS EN LA RED DEPENDIENTE DE DIPUTACIONES Y CABILLOS

Año	Inversión (M.ptas de 1986)	Conservación (%)	Reparación (%)	Nuevos firmes (%)	Construcción (%)
1981	22.515,0	32,3	26,5	20,8	20,4
1982	25.833,6	28,3	29,7	21,1	20,9
1983	27.344,8	25,6	35,0	17,3	22,1
1984	20.345,4	27,1	26,8	20,0	26,1
1985	23.010,5	26,5	31,6	17,6	24,3
1986	23.936,8	28,5	32,4	18,6	21,5

NOTA: Excluye a partir de 1981 al País Vasco y a partir de 1984 las CC.AA. uniprovinciales (incluso Navarra).



estructuras es incuestionable. Las Diputaciones son pues competentes para su redacción mientras su aprobación corresponderá a las CC.AA.

6.2 Su necesidad y contenido específico

El establecimiento de un tercer nivel funcional, definiendo unas redes provinciales de carreteras que consideren adecuadamente las relaciones intermunicipales (intracomarcales) sería la justificación de los planes provinciales de carreteras, cuyo contenido debería ser:

- Definición de las redes de carreteras cuya titularidad debería corresponder a las Diputaciones, estableciendo para ello las transferencias necesarias de las redes de otro organismo.
- Conocimiento del estado actual de dichas redes y de su adecuación o no para el cumplimiento de las funciones a ellas asignadas.
- Establecimiento de las actuaciones a realizar para resolver en un plazo dado las deficiencias de la red actual y adecuarla a las necesidades futuras, valorando el coste de las mismas y los diferentes programas a establecer.

6.2.1 La definición de la red provincial

La definición de la red de carreteras global debería realizarse a partir de las directrices de ordenación territorial, pero la existencia de las redes estatal y autonómicas definidas mediante procesos parciales hace que los planes provinciales deban limitarse el sistema a su nivel inferior de funcionalidad.

Las funciones asignadas a las redes provinciales serán de articulación de los espacios comarcales internos, dotándolos de carreteras que permitan las comunicaciones entre todos los núcleos urbanos existentes y el

acceso a los centros de servicios comarcales o subcomarcales. Es decir, la función principal de las redes provinciales será asegurar el acceso a todos los núcleos de población que no lo tengan asegurado por las redes estatal y autonómica, que en general comunicarán los núcleos en expansión entre sí y con las cabeceras de sus respectivas áreas, pero no siempre a los municipios con población significativa y sus centros de atracción, función que deberá asegurar la red primaria o fundamental de las Diputaciones, la cual deberá formar además una red no excesivamente ramificada, para aprovechar relaciones de complementariedad entre poblaciones del mismo rango, ofrecer alternativas de acceso a centros de rango superior, y reducir el número de enlaces precisos.

Las deficiencias en accesibilidad pueden responder a la geometría de la red, o a la falta o inadecuada localización de equipamientos y servicios. Dado que la segunda causa sólo puede ser superada mediante planes de ordenación territorial, los planes provinciales de carreteras deberán responder a puras consideraciones geométricas.

A partir de las consideraciones anteriores y de los objetivos que se establezcan en los respectivos planes se llega a definir las redes provinciales, que estarán constituidas fundamentalmente por las carreteras actuales de las Diputaciones, a las que habrá que incorporar algunas vías municipales o de otras titularidades (IRYDA, ICONA, etc.), cuyo problema fundamental suele ser el de su conservación.

El conocimiento de las carreteras que actualmente son de titularidad provincial puede facilitarse partiendo del Catálogo elaborado para el Plan Nacional de Vías Provinciales de 1974, que está disponible en la Dirección General de Carreteras y que próximamente se enviará a todas las Diputaciones. Dicho Catálogo se deberá completar con las nuevas carreteras realizadas desde 1974.

6.2.2 El inventario de la red y el diagnóstico de la situación actual

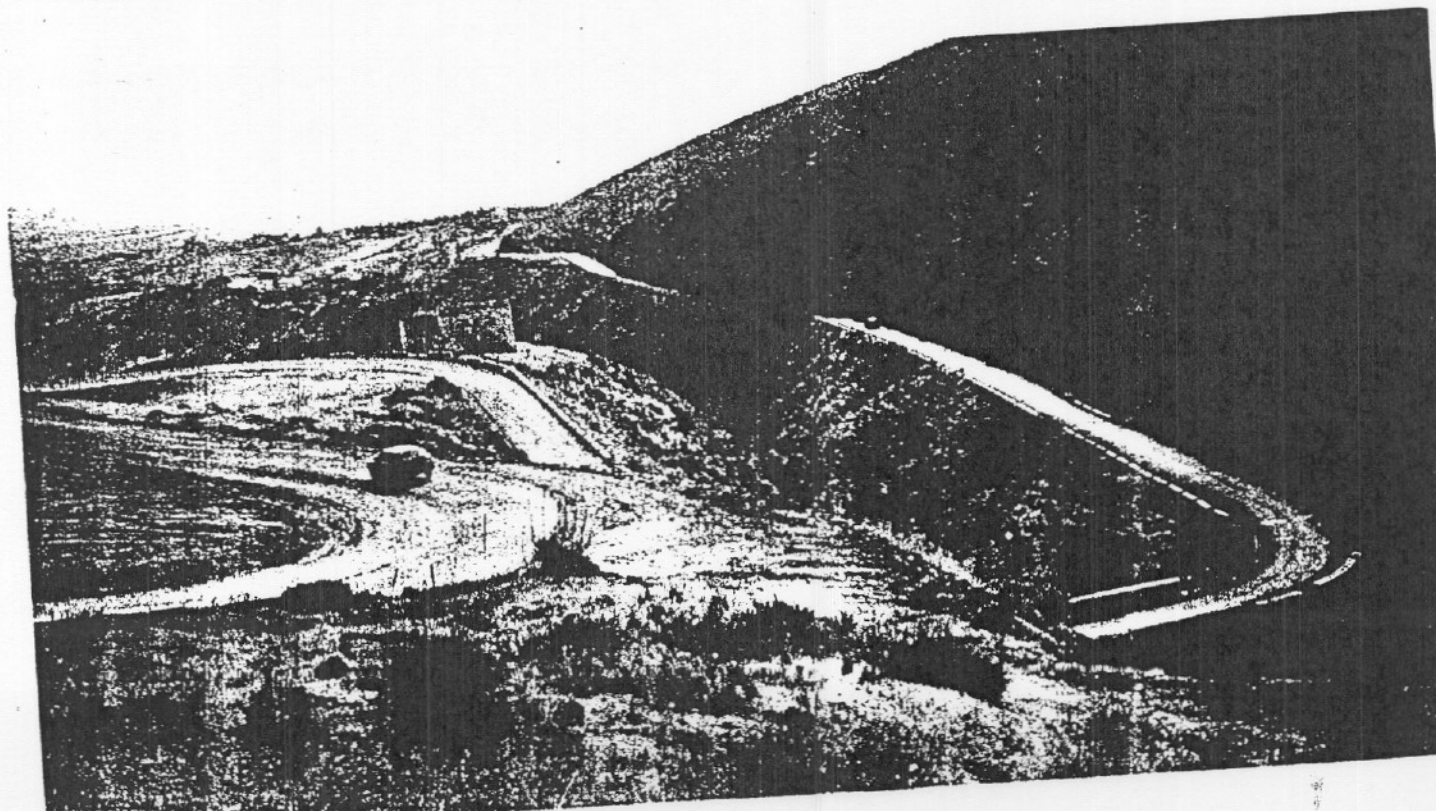
En general, la necesidad de conocer determinadas características físicas y funcionales de las carreteras existentes para definir y clasificar la red, determina la realización de un inventario, rápido tipo reconocimiento, que recoja información sobre secciones, pavimento, tráfico, puntos singulares, etc. Este inventario se puede realizar con un vehículo convencional con cuentakilómetros parcial, una cinta métrica, un cronómetro y una grabadora con micrófono. Con ello se puede determinar los tramos y su longitud, tiempo de recorrido y velocidad media, tipo de terreno, tipo y estado del firme, travesías, secciones y trazados, visibilidad y señalización.

Una vez clasificada la red, puede ser conveniente la realización de un inventario automatizado de la red básica o primaria, aunque sin llegar al grado de detalle necesario en la red estatal, y siempre sin olvidar que aún en este caso son muchas las dificultades existentes para la actualización y explotación de un inventario automatizado.

Respecto a la demanda es obvio que la funcionalidad de las redes provinciales hace que no sean los problemas de capacidad los que primen a la hora del diagnóstico, sino los de seguridad, accesibilidad y conectividad.

En general, los tráficos existentes en las redes provinciales no suelen superar los 500 vehículos/día (tráfico ligero) por lo que el nivel de servicio viene determinado por las características de la oferta, y no es necesario más que identificar tales itinerarios por su I.M.D.

En aquellos casos particulares en los que existan problemas de capacidad, se pueden identificar los centros de atracción/generación y asignarlos a la red según las actuaciones previstas en la misma o las previsiones de nuevos trazados.



6.2.3 Establecimiento de las actuaciones a realizar

Una vez definida y clasificada la red hay que determinar las características tolerables y deseables para cada tramo de la misma, de donde se deducirán las actuaciones necesarias y de su valoración las necesidades presupuestarias del plan.

Las características a alcanzar en la red dependerán de los objetivos que se fijen en el plan que, en general, son de tres tipos: Funcionales, territoriales e instrumentales y de gestión, siendo los funcionales e instrumentales los más directamente relacionados con ellas, y que los territoriales se refieren más a la estructura de la red y a la necesidad de nuevas carreteras.

En la definición de las características a alcanzar en la red primaria de la Diputación será necesaria la coordinación con las fijadas en el Plan de Carreteras de la Comunidad para su Red Local, ya que las funciones que cumplen ambas pueden ser semejantes y no parece lógico plantear estándares superiores. En el caso de que parte de la red local de la Comunidad se integre funcionalmente en la red primaria provincial, y las características mínimas de ésta sean superiores a las de aquella, se podrían replantear las

titularidades de dichos tramos para dotarlos de características homogéneas.

Los programas que se planteen pueden referirse a los objetivos que persiguen o a los tipos de actuación a realizar; en general, las agrupaciones por objetivos parecen más adecuadas a los planes provinciales, en los que los programas de conservación tienen una importancia considerable junto a los de mejora de accesibilidad y estructuración de la red; sin que se obtengan economías de escala en la agrupación de actuaciones similares.

Finalmente, debido a la escasez de recursos que suele ser normal para afrontar los presupuestos necesarios deducidos de los planes, parece lógico considerarlos como planes estratégicos a medio-largo plazo (8-10 años), aunque se instrumenten mediante programas bianuales que recojan las actuaciones de conservación, difícilmente programables a largo plazo.

6.3 Situación actual de los planes provinciales

Si se excluyen las CC.AA. uniprovinciales: Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra en las que no existen carreteras provinciales al no existir Diputaciones;

y las CC.AA. de Baleares y Canarias a las que la insularidad confiere una especificidad propia, en el resto de Comunidades sólo se han redactado, con posterioridad a la entrada en vigor del modelo autonómico, y según los datos de que dispongo, los planes provinciales de Salamanca, Valladolid y Zamora; estando terminada una primera fase en Avila, Gerona y Tarragona y en redacción en La Coruña y Pontevedra (ver Figura nº 4). Esta situación permite constatar la baja planificación de estos niveles de carreteras en España, aunque la causa pueda estar en algunos casos en las diferencias entre los modelos autonómicos y los provinciales, y en la necesidad histórica de dotar de conciencia automática a los habitantes de algunas Comunidades, superando antiguos sentimientos provinciales. No obstante, el afianzamiento del modelo autonómico del Estado permitirá que la descentralización se produzca no sólo a nivel de la Administración Central, y las Diputaciones deberán estar preparadas para aportar sus conocimientos de las necesidades comarcales y la gestión de los recursos que les corresponden, con el fin de lograr una coordinación de esfuerzos que conduzca a una mejora integral de las carreteras en nuestro país.

