

**LAS REDES ARTERIALES. UNA POLEMICA
RENOVADA**

Jesús Rubio

1992.4

LAS REDES ARTERIALES. UNA POLEMICA RENOVADA

***ponencia para las Jornadas Técnicas sobre Movilidad
y Territorio en las Grandes Ciudades: el papel de la Red Viaria.***

Madrid, 26 y 27 de noviembre de 1992.

1992.4

Jesús Rubio Alférez.

LAS REDES ARTERIALES ¿EXITO O IMPOSICIÓN?

Introducción. Redes polémicas. Dos posturas.

Defensores - "Carreteros"

Detractores - "Urbanistas"

Problemas. De competencia, diseño y plazo.

La escala es importante.

No generalizar problemas. Estudio de Necesidades - Acuerdos - Conclusiones.

LAS REDES ARTERIALES: UNA POLÉMICA RENOVADA

"Urbanistas" y "Carreteros", contendientes históricos.

Que las redes arteriales han sido polémicas no es ningún descubrimiento, y que los conflictos legales y de competencias entre la Ley de Carreteras del 74 y la revisión de la Ley del Suelo del 76; entre el MOP y el Ministerio de la Vivienda; y en general entre el planeamiento sectorial viario y muchos de los planes de ordenación a partir de esta última Ley han sido difíciles, hasta el punto de no verse aprobada casi ninguna red arterial, es también un hecho conocido.

El planteamiento de los responsables de las redes arteriales realizadas en la Dirección General de Carreteras hace ya casi tres décadas es telegráficamente el siguiente: De unos planes de accesos, obligados por la congestión, a mediados de los años 60 se empieza a ver la necesidad de ampliar el objeto del análisis al viario principal de las ciudades españolas (64 ciudades de más de 50.000 habitantes), y comienzan a estudiarse las Redes Arteriales. En 1974 se crea una Subdirección de Redes Arteriales que permanece hasta 1978.

En las redes arteriales planteadas en estos años se parte de un análisis de la movilidad urbana mediante encuestas en todas las ciudades, metodología sustancialmente equivalente a la que ahora se sigue utilizando. Con ese conocimiento de la demanda se

establece una red viaria, cuya idea es vincularla a un Planeamiento Urbano.

Aún sin haber sido aprobadas oficialmente las Redes Arteriales como documentos sectoriales, muchas de ellas fueron asumidas casi íntegramente en los Planes de Ordenación Urbana hasta aproximadamente finales de los setenta.

En los años ochenta las revisiones de los Planes Generales de Ordenación Urbana contestan las previsiones de los Planes existentes por desarrollistas, y en esa contestación se incluyen las redes arteriales.

A pesar de esta contestación en muchas ciudades el documento de la Red Arterial por ser el único existente a escala detallada, ha seguido siendo referencia obligada y ha permitido realizar una reserva de suelo respetada por las sucesivas Corporaciones Municipales.

Los documentos de las Redes Arteriales se ven desde esta óptica como los únicos que han hecho posible la reserva a largo plazo del terreno necesario para infraestructura viaria, o en algún caso singular para usos alternativos.

Es indudable que los equipos técnicos de planificación urbanística y de carreteras y la relación existente entre ellos, han sido determinantes para que en unos casos las Redes Arteriales hayan sido asumidas, modificadas en caso necesario, pero referencia válida, o para que hayan sido documentos fallidos, cuestionados por innecesarias y objeto de ataque sistemático.

Por parte de urbanistas a veces se han visto los documentos de las Redes Arteriales como documentos realizados sin tener en

cuenta el medio urbano o urbanizable en el que se insertaban. Se han visto también como una imposición que condicionaba en exceso el desarrollo de la ciudad, y en tercer lugar se han temido las tensiones especulativas que genera la planificación de este tipo de vías, tensiones indeseadas y en algunos casos incontrolables.

Contamos en estos momentos con una Ley de Carreteras que desde 1988 resuelve este último punto. Si se aprueba el documento viario correspondiente, las sucesivas revisiones del Plan General de Ordenación Urbana tienen necesariamente que recoger ese viario en sus documentos. La indefensión frente a determinados municipios que consideraran oportuno no respetar el viario aprobado deja de ser tal. Este es el motivo por el cual en el borrador de Reglamento de la citada Ley de Carreteras el informe de la Dirección General de Carreteras es obligado y vinculante, para poder aprobar la revisión del Plan General.

Abordar la solución de intereses contrapuestos

Los problemas reales suelen ser de competencias, de diseño y plazo para el cual se prepara la reserva de terreno, y conviene diferenciarlos porque tienen más fácil solución separándolos.

Conviene asimismo reflexionar acerca de los problemas añadidos que plantea una mayor dimensión de la ciudad: Palencia no es Madrid. (Los acuerdos en Palencia son más sencillos), ya que en ocasiones parece que los problemas de las ciudades mayores son extensivas a todas las poblaciones, y esa generalización es injusta.

Hay aproximadamente 70 ciudades con Redes Arteriales (Red estatal posterior a las transferencias en ámbito urbano) y en muchas de ellas no ha habido nunca problemas de entendimiento,

en gran parte por acercamiento de los técnicos de las respectivas Administraciones.

En ellas se han desarrollado durante 1990 y 1991 estudios para evaluar las necesidades de actuación en las distintas redes arteriales a medio y largo plazo, haciendo hincapié en la necesidad de acordar con los Ayuntamientos las soluciones planteadas.

Se admitía que los intereses existentes en las diferentes Administraciones fueran distintos, siendo irrenunciable por parte de la Administración Central la continuidad de los itinerarios estatales interurbanos y el acceso a puertos y aeropuertos de Interés General del Estado. Los Ayuntamientos podrían tener intereses distintos en cuanto a buscar la segregación de tráfico o la potenciación de algún eje industrial local, y las Comunidades Autónomas lógicamente procuraban dar una conexión a su red.

Se planteó en la metodología para realizar estos estudios, que aproximadamente la mitad del tiempo útil de trabajo debía ser dedicado a la realización de las gestiones necesarias para llegar a acuerdos considerando la totalidad de la red, la existencia de otros modos diferentes a la carretera y de usuarios no motorizados en el conjunto del sistema de transporte urbano, antes de plantear sucesivos documentos a escala de anteproyecto o proyecto de construcción.

En general los documentos de las Redes Arteriales han servido de referencia, y en la mayoría de los casos se han alcanzado acuerdos nuevos. Frente a la situación de plantear unas actuaciones y decir "esto o nada", se ha buscado al contemplar el conjunto del viario, las posibles transferencias a los Ayuntamientos de las vías previo su acondicionamiento, y la

realización de nuevos tramos y su formulación como Convenios en la medida de lo posible.

En general ha sido posible llegar a acuerdos y distribuir funciones en cuanto a realización de proyectos, expropiaciones de terrenos (ambas más fáciles si las realiza el Ayuntamiento), y ejecución de proyectos. Estos acuerdos se han alcanzado en numerosas ciudades, con la garantía de que las actuaciones planteadas son viables, habiendo incluso experiencias de impedir la realización de urbanizaciones ilegales con motivo de los citados estudios.

Dos Preguntas y Trece conclusiones para un debate

En la situación actual hay acuerdos en muchos casos, pero en otros donde la resolución de problemas funcionales genera grandes expectativas de reutilización de suelo vuelve a surgir la polémica: ¿La carretera debe definir sus necesidades, o debe someterse a otras necesidades y ser una infraestructura de apoyo al desarrollo urbano, a una política de transportes, etc...?

Y segunda pregunta: ¿Quién decide acerca de qué carretera realizar y cuándo comenzar los estudios y las reservas de terreno, sabiendo que los períodos de gestación de estas vías son largos y pueden fácilmente durar más de cuatro años?.

Cabe apuntar a la primera, que una gestión sectorial permite probablemente la resolución más ágil de los problemas que se refieren exclusivamente a la congestión de determinados tramos viarios, mientras que lógicamente una gestión del viario enmarcada en otra más amplia permite acometer los problemas que afectan a las carreteras urbanas junto con otros urbanísticos y

referidos al conjunto del sistema de transportes existente o previsto en la ciudad.

En cuanto a la segunda pregunta, puede admitirse que la Dirección General de Carreteras como interlocutor es una referencia muy estable para las Administraciones involucradas. Un interlocutor variable o un marco cambiante en función de la importancia del problema viario con respecto al problema total considerado, aporta una mayor adecuación para abordar las posibles soluciones, pero conviene no olvidar que la gestión de esas soluciones exigen períodos largos en los que no debe desvanecerse el Consorcio, Comisión de Seguimiento del Convenio, o cualquier otra forma que adopte el organismo considerado como más adecuado.

Conclusiones

- 1.- En las ciudades españolas son previsibles futuros problemas en las carreteras urbanas que hacen necesarias las Redes Arteriales acordadas entre Administraciones y la defensa del terreno.
- 2.- Los acuerdos suelen ser fáciles si los interlocutores son estables y con capacidad de garantizar la gestión para llevar a buen término los acuerdos. La agilidad para superar desacuerdos por otra vía que la parálisis es fundamental.
- 3.- Los desacuerdos no suelen plantarse en la discusión de las actuaciones necesarias a corto y medio plazo, salvo que se vean afectados negativamente Ayuntamientos que no perciben beneficio alguno en la propuesta.

- 4.- Hay que disponer de mecanismos para este último caso, y para forzar a la negociación a varios municipios vecinos que puedan encontrarse enfrentados por motivos ajenos a la realización de infraestructuras.
- 5.- Los desacuerdos suelen ser de diseño, de previsión a largo plazo y de sistema de gestión del suelo necesario y financiación de la obra.
- 6.- El plazo largo permite reservar terreno con facilidad, pero si se convierte en excesivo, además de generar tensiones urbanísticas complicadas de controlar, se genera una indefensión en los propietarios, que puede dar lugar a recursos legales.
- 7.- La autonomía de la gestión de la Dirección General de Carreteras puede verse contestada debido a la utilización habitual de la expropiación como método para obtener el suelo necesario. En la actualidad está siendo modificado solicitándose el terreno a los Ayuntamientos afectados.
- 8.- La contemplación de nuevas fuentes de financiación y en concreto de utilizar plusvalías del suelo para la realización de las obras exigiría un cambio cualitativo en la gestión actual.
- 9.- Conviene diferenciar los problemas metodológicos de los de competencias. Es más sencillo llegar a un acuerdo sobre el primer aspecto una vez establecidos los objetivos a alcanzar.

Acuerdos Metodológicos

- 10.- Es fundamental la consideración del entorno en los proyectos de carreteras. La urbanización existente o potencial y su relación con la vía se produce en los accesos. El número de éstos, el control total de accesos y la necesidad de que futuras urbanizaciones asuman esta limitación es otro acuerdo imprescindible entre las Administraciones responsables.
- 11.- El diseño de las nuevas vías, con una atención especial a los nudos, secciones transversales, iluminación, tratamiento de medianas, existencia de arcenes, aceras, paradas bus, etc, teniendo en cuenta que las vías urbanas, afectan a usuarios de las vías no motorizados y a residentes no usuarios de las vías, es una cuestión básica.
- 12.- La red arterial debe integrarse en el sistema general de transporte urbano y por ello son fundamentales las conexiones con el viario autonómico y urbano, los puntos de intercambio entre modos y el respeto a los itinerarios peatonales, modo de transporte más importante en las ciudades.
- 13.- Los problemas de competencias son complicados y los acuerdos acerca de las competencias de las diferentes administraciones pueden variar en el tiempo como ocurrió en el caso de la señalización móvil, en la actualidad gestionada por la Dirección General de Tráfico.

Los convenios, en general firmados entre el MOPT, la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos implicados está resultando una forma ágil de plantear qué hace cada Administración y en qué plazo, en lo que se refiere a realización del proyecto, gestión

de los terrenos y ejecución de la obra sin que hasta ahora se hayan incluido los aspectos referidos a la explotación del viario ni la posible gestión de derechos urbanísticos de los terrenos utilizados o colindantes, en los convenios vigentes.