

**PLAN GENERAL DE CARRETERAS. SITUACION DE
PARTIDA Y EVOLUCION CARRETERAS ESTATALES.**

Justo Borrajo

1993.4

CONGRESO DEL PLAN GENERAL DE CARRETERAS. EXPERIENCIAS E INNOVACIONES.

MADRID 20 AL 22 DE ABRIL DE 1993

SEGUNDA SESION: Planificación y Proyectos

Justo Borrajo Sebastián. Dr. Ingeniero de Caminos

1.- INTRODUCCION

Para poder realizar el seguimiento de un Plan hace falta que el mismo exista con una formulación inicial clara y precisa, siendo evidente que existen muchas maneras de planificar y no todas ellas permiten un seguimiento, aunque sí un relato histórico de su evolución.

Por ello, voy a partir de una definición de planificación que siendo lo más amplia posible contenga los elementos esenciales mínimos para que podamos hablar de Plan y conocer si el Plan General de Carreteras 1984/91 los cumple. De esta forma planificar no sería más que "Imaginar un futuro que nos interese y creer firme en él". En esta definición encontramos tres elementos fundamentales: La imaginación, el interés en un tiempo futuro y la creencia.

La imaginación no es patrimonio de ninguna persona o grupo, por lo que cualquiera puede imaginar sea técnico, político o pueblo. Que lo imaginado nos interese dependerá de nuestra ideología y nuestro sistema de valores, pues parece evidente que ello no será igual para un grupo ecologista que para la patronal de la construcción. Pero es el tercer elemento, la creencia, el que me merece particular atención: ¿Como podemos hacer que un Plan sea creible para nosotros y para el resto de ciudadanos?.

Una forma clásica de instaurar la creencia es la racionalidad, entendida como la expresión más elevada y, por tanto, ética del diálogo entre los sujetos. La racionalidad utiliza en el diálogo un lenguaje lógico que proporciona ganancia en claridad y precisión, y permite por tanto decidir si aquello que se quiere conseguir es por un lado interesante y por otro creible.

Mi experiencia es que el Plan General de Carreteras que ahora se ha dado por concluido imaginaba un futuro para las carreteras españolas que interesaba a la mayoría de los ciudadanos, pero no era creible inicialmente y sólo en su transcurrir cambiante que ha mantenido, con esfuerzo, la apariencia de coherencia ha llegado a serlo tanto que, en el nuevo Plan Director de Infraestructuras, todos los

agentes interesados se han preocupado mucho de que sus actuaciones aparezcan incluidas, aunque ello genere de nuevo la incredulidad.

2.- FORMULACION INICIAL DEL PLAN

Parece conveniente recordar que para la realización del Plan se creó una Oficina del Plan, formada esencialmente por técnicos contratados específicamente por el Gabinete del Ministro con algunas incorporaciones de funcionarios de la propia D.G. de Carreteras. Mientras dicha Oficina trabajaba en el Análisis y Diagnóstico de la red que iba a ser objeto del Plan, la propia Dirección General presentó un Avance de Programación en el verano de 1983 que acabó siendo aceptado por el Ministerio prácticamente en su totalidad. A partir de dicho momento la Oficina se limitó a dar coherencia formal al Plan redactando unos volúmenes técnicos que se plasmaron en una memoria-resumen, a la que se añadieron los programas de actuación y unos objetivos, y que vieron su expresión escrita en la primera versión del Avance del Plan en 1984, cuya portada indicaba ya Plan General de Carreteras 1984/1991. A partir de dicho momento la Oficina se constituyó en una "Institución suicida" que, manteniendo su funcionamiento formal de una manera exquisita, traicionaba la esencia de su creación, por lo que llevaba en sí misma el germen de su destrucción y lo que es más importante el de la misma planificación, al simular un proceso lógico que lleva desde los objetivos a las actuaciones cuando éstas eran simplemente una expresión política, respetable como tal, pero tal vez poco creíble sin el maquillaje lógico-formal que aportó la Oficina del Plan y hemos seguido aportando los técnicos de los Servicios de Planificación posteriormente.

Los programas de actuación diseñados por la Dirección General de Carreteras eran los cuatro que se han mantenido formalmente hasta el final, es decir autovías, acondicionamientos, reposición y conservación y medio urbano.

Aunque no explícitamente expresadas, las ideas que los informan eran: Actuar sobre toda la red, de ahí el nombre de Plan General, establecer una jerarquía viaria, y fundamentalmente conseguir una red interurbana de gran capacidad renunciando a las autopistas y aprovechando la infraestructura existente en los principales ejes viarios.

Resolver los problemas de congestión en los principales itinerarios radiales con un coste pequeño, dada la situación económica por la que atravesaba el país, se convirtió así en el principal objetivo del Plan, justificando que en muchos momentos se haya denominado al

mismo como Plan de Autovías, aunque la tipología de las actuaciones no estuviera nunca definida y solo se conociese su coste medio estimado: 1001 Mptas-83/Km. Esta indefinición que en principio parecía un problema, ha resultado ser finalmente uno de los mayores aciertos en cuanto a credibilidad del Plan al permitir incluir como cumplimiento del mismo cosas tan diferentes como una mera duplicación de calzada con giros en la mediana, caso de la autovía Palencia-Valladolid, y autovías totalmente de nuevo trazado con control total de accesos que, en muchos casos, superan en sus características geométricas a algunas autopistas de peaje.

El programa urbano en su formulación inicial estaba totalmente indefinido, al no especificar actuaciones ni inversiones en las ciudades de más de 50.000 habitantes que eran su objetivo. Además, era completamente marginal al dedicar solamente 90.000 Mptas-83 (11,2% del total) a actuaciones urbanas. El motivo fundamental fue el miedo a las dificultades de gestión de las obras urbanas al confluir en ellas diferentes planeamientos y a su difícil rentabilidad electoral al existir otras administraciones implicadas. Por todo ello, el Programa se limitó a establecer unos círculos en todas las ciudades de más de 50.000 habitantes, con nuevos símbolos cuando existían además puertos o aeropuertos de interés general, para indicar que el acceso a los mismos sería de titularidad estatal.

El programa de acondicionamientos pretendía actuar en aquella parte de la red, que teniendo una función básica en su estructura y distribución de tráfico, no alcanzaba unas condiciones mínimas de sección transversal o características geométricas. Se establecieron umbrales generales de 80 Km/h de velocidad de proyecto y 7/10 m. de sección transversal. Como parte importante se incluyó un subprograma de variantes de pueblos que preveía la actuación en 281 travesías conflictivas con la construcción de al menos 200 variantes de población, siendo éste uno de los pocos objetivos por los que luchó, logrando su inclusión en el Plan, la tantas veces mencionada Oficina.

Finalmente, el Programa de Reposición y Conservación actuaba sobre el resto de la red no incluida en otros programas y pretendía conseguir además de un firme adecuado una mejora de plataforma, para alcanzar una sección mínima de 7/9 m. (6/8 m. excepcionalmente) en toda la red estatal.

3.- SEGUIMIENTO Y EVOLUCION DEL PLAN

Además de los cambios tipológicos de las autovías también los propios itinerarios incluidos en el Programa han sufrido variaciones significativas. Así, desde el

documento de 1984 (Avance del Plan) al de mayo de 1986, una vez aprobado el Plan por el Consejo de Ministros y presentado al Parlamento, se incluyó la Autovía del Norte y se definió que la Autovía de Levante utilizaría la N-III inicialmente para pasar después con un tramo de nuevo trazado a la N-301. Posteriormente, el Real Decreto 3/1988 establece por primera vez de forma oficial que las autovías tendrán un diseño que las convierta prácticamente en autopistas, y alarga la Autovía del Mediterráneo desde Puerto Lumbreras hasta Almería y Adra.

El coste medio de las autovías construidas en el primer cuatrienio (209 Km) fue de 117,7 Mptas/Km lo que indica su buen ajuste a lo planificado inicialmente. Ya en el segundo cuatrienio 1988/91 el coste medio se elevó a 214,9 a 214,9 Mptas/Km. y el coste medio final del programa será de 360 Mptas/Km.

La programación del Plan también ha sufrido diferentes interpretaciones. Inicialmente se establecen dos fases de cuatro años: 1984/87 y 1988/91 pero sin precisar si las mismas son para la terminación de las obras o para su iniciación. El Real Decreto 3/88 ya citado indicaba que en 1991 se terminaría el Programa de Autovías, junto con el de Reposición y Conservación, aunque los Programas de Acondicionamiento y Urbano se prolongarían hasta 1993.

De esta descripción se deduce que el esfuerzo realizado para dar credibilidad al Plan a pesar de sus indefiniciones y cambios, a veces profundos, ha sido muy importante y debe ser uno de los logros que debe mantener el nuevo Plan Sectorial de Carreteras.

En el Programa Urbano pronto comienza a evidenciarse que existen problemas ineludibles en las principales ciudades españolas, y que los propios Ayuntamientos reclaman la actuación de la Administración Central, plasmándose dicha colaboración en la firma de Convenios entre el Ministerio y los Ayuntamientos con la inclusión, a veces, de la Administración Autonómica.

Así, se firman convenios en Granada, Málaga, Sevilla, Madrid, Valencia y Barcelona; siendo los de Barcelona, Madrid y Sevilla los más espectaculares ante los acontecimientos previstos en dichas ciudades para 1992. El Real Decreto 3/1988 eleva el importe del Programa Urbano a 232.838 Mptas-88 e incluye los Convenios de Madrid (28.700 Mpts) Barcelona (34.100), Sevilla (27.700), Valencia (26.700) y Málaga (16.400).

También, ante los problemas urbanos que empiezan a sentir los ciudadanos como consecuencia del incremento del parque y la suburbanización de la población en numerosas ciudades, en 1989 se establece un Plan de Transporte de Acceso a las Grandes Ciudades conocido como "Plan Felipe" que recoge, sistematiza y amplía todas las actuaciones

arteriales que se habían iniciado hasta ese momento en las ciudades mayores de 50.000 habitantes y en otras de menor tamaño. La cuantía en obras en ejecución y nuevas para el período 1990/1993 incluídos en el Plan era de 662.000 Mptas-90. La longitud de obras incluídas era de 1.114 Km. de los que 668 Km. eran de gran capacidad.

El programa de acondicionamientos también ha sufrido fuertes variaciones en la tipología de las actuaciones, como lo demuestra la elevación de los costes medios de las mismas en los períodos 1984/97, 1988/1991 y final, que han pasado de 22,7 Mptas/Km a 51,2 Mpts/Km. y 73,8 Mpts/Km., como consecuencia de ser inicialmente mejoras de la plataforma con supresión de las curvas más peligrosas para terminar siendo nuevos trazados son de la traza de la carretera antigua.

Finalmente, en el programa de reposición y conservación se ha actuado en 7.954 Km. con mejora de la plataforma, con un coste medio final de 52,8 Mptas/Km. muy próximo al de los acondicionamientos, pues se decidió que ampliar solo la plataforma sin mejorar el trazado era muy peligrosos y prácticamente no se han diferenciado el programa de acondicionamientos y el sub-programa de mejora de la plataforma, llegándose a actuar dos veces durante la vigencia del plan sobre el mismo trazo para corregir el trazado después de ampliar la plataforma.

La mejora de la señalización, tanto vertical como horizontal, ha sido espectacular en los últimos años y los refuerzos de firme han proliferado para atender déficit estructurales acumulados, los deterioros debidos a los importantes incrementos de tráfico entre 1984 y 1991 (6% anual acumulativo) y los refuerzos urgentes pero escasos que en muchos casos se realizaron.

MOT

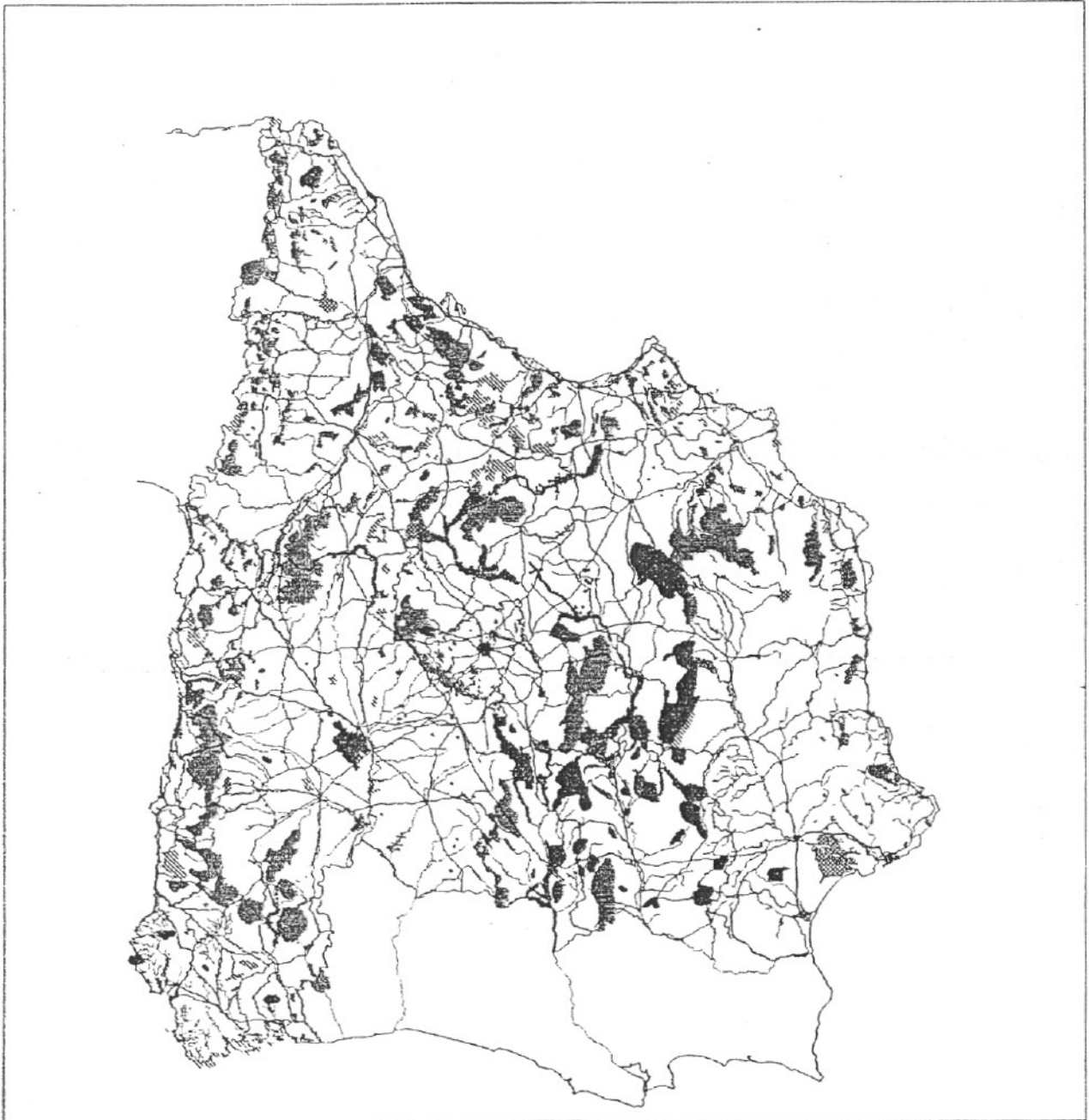
SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS
DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS

- ESPACIOS NATURALES
(PROTECCIÓN LEGAL)**
- Parque Nacional
 - ▨ Parque Natural
 - ▧ Reserva Natural
 - ▩ Paraisitico ó Monumento Natural
 - Otras figuras
 - Sin protección
- ACUERDOS INTERNACIONALES**
- * MAB (UNESCO Man and Biosphere)
 - ▲ RAMSAR (ONU Zonas Húmedas)
 - ZEPAS (CEE Protección de aves)



MOPT

SECRETARIA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS
DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS



ESPACIOS NATURALES SIN PROTECCION LEGAL (TIPOLOGIA).

- Zonas de montaña.
- ▨ Zonas costeras.
- Zonas húmedas.
- Zonas de interés general.
- ▨ Zonas de interés botánico.
- ▨ Zonas de interés faunístico.
- ▨ Zonas de interés ornitológico.

RECURSOS CULTURALES

- TOMAS DE AGUAS Y RELIGIOSA
- PALACIOS DE INDIANOS
- ARCHIVOS PROLECIONOS
- VESTIGIOS DE COLONIA ROMANA
- //// EL CAMPAMENTO

CANTONAS:

- DE LA FUATA
- LEONESA OCCIDENTAL
- LEONESA ORIENTAL
- REAL SECOMANA
- REAL SURIANA OCCIDENTAL
- REAL SURIANA ORIENTAL
- REAL GALIANA
- DE LOS CHORROS

