

**LA PLANIFICACION DE CARRETERAS EN AREAS
URBANAS**

Jesús Rubio Alférez

1990.5

La planificación de carreteras en áreas urbanas

Experiencia española de los últimos años

por Jesús Rubio Alférez
Servicio de Planificación de la Dirección General de Carreteras (MOPU)



En 1984 se terminan las transferencias de carreteras a las Comunidades Autónomas y se comienza un Plan General de Carreteras que hace más hincapié en el programa urbano supone un 11% de la inversión total prevista, para solucionar problemas específicos de continuidad de la red interurbana a su paso por

1. Introducción

EL análisis del viario urbano de gran capacidad puede abordarse desde diversos puntos y cada uno de ellos daría lugar probablemente a un conjunto diferente de vías englobadas en la denominación de carreteras en áreas urbanas. En este artículo vamos a considerar carreteras urbanas a aquellos tramos que garantizan la continuidad de las carreteras interurbanas estatales a su paso por las

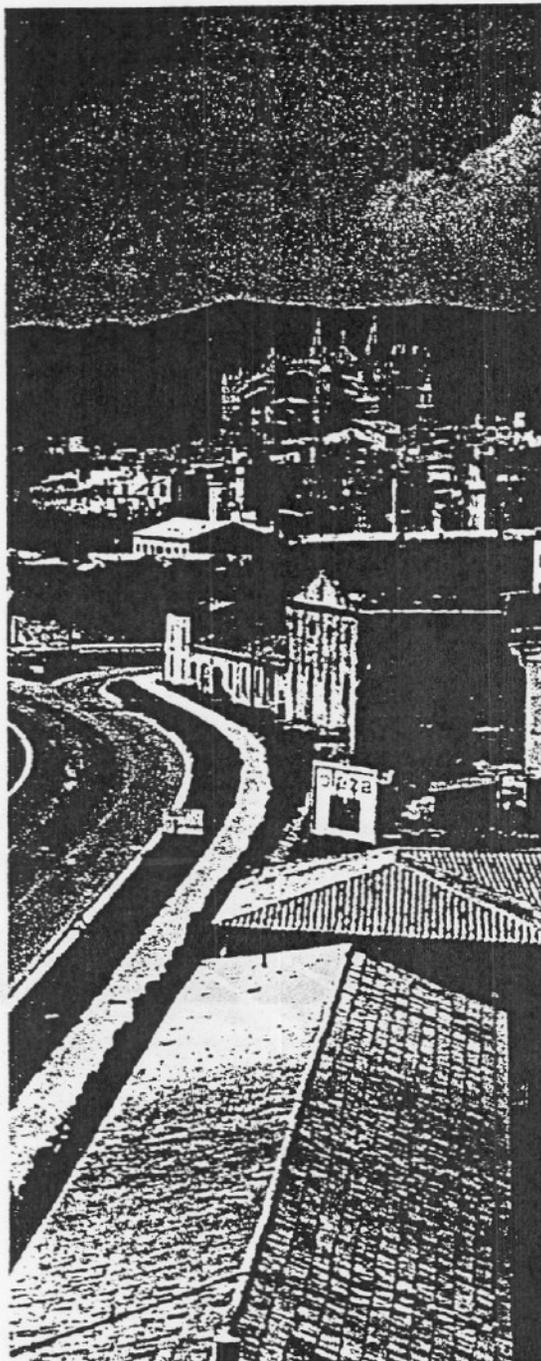
poblaciones, o los que permiten el acceso a los puertos de interés general del Estado.

Estas carreteras son las que según la vigente Ley de Carreteras de 1989 se denominan redes arteriales, y su titularidad corresponde al MOPU. Para su análisis es conveniente partir del año 1984, en el cual se finalizaron las transferencias a las Comunidades Autónomas, ya que la situación anterior es cualitativamente diferente debido a la citada transferencia de tres cuartas partes de la red de carreteras de

la Administración Central a la Autonómica.

2. El Programa urbano del Plan General de Carreteras 1984-1992

La Planificación de actuaciones en las carreteras estatales a partir de 1983, se realiza en una situación inicial de estancamiento económico, donde no se prevé una agudización de los problemas existentes en las áreas urbanas a corto plazo. En esta coyuntura, se



Realización de una red interurbana de gran capacidad. El acceso a las ciudades y el acceso a los puertos de interés nacional.

plantea como objetivo político principal el establecer una red interurbana de alta capacidad, de unos 3.000 kilómetros de nueva realización, en el plazo más breve posible.

Este objetivo, sentido como la homologación de nuestras infraestructuras viarias con las de los países de la Comunidad Europea, ha supuesto un gran esfuerzo en este sentido por parte de todos los sectores implicados. Se consideró oportuno concentrar dicho esfuerzo en la realización del programa de autovías, y por este motivo el

programa de actuaciones en las ciudades de población superior a los 50.000 habitantes supuso únicamente un 11% de la inversión total del Plan (90.000 millones frente a un total de 800.000 millones de ptas. de 1983).

El citado programa de actuaciones en medio urbano no figuró detallado entre los documentos divulgados del Plan, siendo por ello un compromiso de inversión global en el conjunto de aproximadamente setenta ciudades. De esta manera el posible retraso en alguna obra no repercutiría en la realización de la inversión prevista.

Los problemas de gestión de los proyectos en áreas urbanas hacen que, en general, el plazo que transcurre desde el planeamiento de una obra hasta su terminación se mida en años, y quizás fuera también por este motivo por el que se hizo mayor hincapié en la realización de un Programa de Autovías.

Por lo que se refiere a poblaciones inferiores a 50.000 habitantes, no incluidas en el programa urbano, se contempló la necesidad de realizar variantes de todas las poblaciones situadas en itinerarios del programa de autovías. Las restantes travesías se estudiaron, evaluando los problemas existentes tanto para el tráfico de paso, como para la población residente, estableciendo unas trescientas travesías conflictivas en las cuales se realizarían variantes, dentro del programa de acondicionamientos.

Esta división de poblaciones según superen o no los 50.000 habitantes es arbitraria, pero es la que habitualmente se ha considerado en la Dirección General de Carreteras con carácter general. En los próximos apartados nos referiremos al grupo de ciudades que superan esta población, ya que el

Los plazos medios de terminación de obras desde su adjudicación son prácticamente el doble que los correspondientes a obras interurbanas, y en una estimación grosera podemos hablar de unos cuatro años para su ejecución.

análisis de las travesías conflictivas y las soluciones propuestas, exigiría otro informe diferente.

3. Desarrollo de los primeros años del Plan

En el Cuadro nº 1 se resumen a fin de cada año los presupuestos correspondientes a obras terminadas y a obras en curso. Los plazos medios de terminación de obras desde su adjudicación son prácticamente el doble que los correspondientes a obras interurbanas, y en una estimación grosera podemos hablar de unos cuatro años para su ejecución. En parte esto es debido al mayor esfuerzo realizado para cumplir los plazos previstos en el programa de autovías, y también al hecho que el volumen de inversión contemplado en el programa urbano no exigía una agilización de su gasto.

De esta manera las obras terminadas en el primer cuatrienio suponían 17.004 millones, aproximadamente un 18% del total previsto en el programa

Cuadro Nº 1

PROGRAMA URBANO A 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

| AÑO | Presupuestos en MPTas. corrientes | | | | | | | |
|------------|-----------------------------------|----------|--------------|-----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | Obras terminadas | | En ejecución | | En contratación | | En expropiación | |
| | Nº Obras | Presup. | Nº Obras | Presup. | Nº Obras | Presup. | Nº Obras | Presup. |
| 1984 | 9 | 5.330,6 | 22 | 9.676,2 | — | — | — | — |
| 1985 | 11 | 3.306,4 | 25 | 12.207,9 | — | — | — | — |
| 1986 | 8 | 2.537,0 | 28 | 15.105,6 | 7 | 6.770,4 | 11 | 6.934,9 |
| 1987 | 16 | 5.830,2 | 37 | 27.105,6 | 18 | 22.420,0 | 16 | 16.834,9 |
| 1988 | 16 | 6.627,1 | 63 | 66.984,0 | 11 | 15.167,0 | 16 | 22.035,0 |
| 1989 | 22 | 14.507,0 | 78 | 112.645,3 | 15 | 37.498,4 | 3 | 2.633,9 |
| 1er. trim. | | | | | | | | |
| 1990 | 4 | 794,4 | 81 | 143.291,9 | 13 | 27.666,3 | 8 | 19.684,3 |

a
transferencia del 75 por ciento de la red de carreteras a las Comunidades Autónomas hace más compleja la dependencia administrativa de las redes de carreteras que afectan a las ciudades, siendo por ello más conveniente en muchos casos la realización de convenios.

urbano. Esta inversión junto con los 66.360 millones que en diciembre de 1987 se encontraban en expropiación o en una fase más avanzada, completarían en gran parte la inversión total prevista en el programa urbano.

4. Ampliación del presupuesto del Plan

Los problemas que se plantean en las vías urbanas de titularidad estatal suelen ser complejos, y su solución afecta tanto a usuarios de la vía locales como a tráficos de paso, y condiciona enormemente el desarrollo urbano adyacente. Por estos motivos, el establecimiento de Convenios con los Ayuntamientos, para determinar el reparto de funciones en lo que se refiere a redacción de proyectos, gestión de las expropiaciones, y realización de las obras, ha sido habitual desde hace décadas.

La transferencia del 75 por ciento de la red de carreteras a las Comunidades Autónomas hace más compleja la dependencia administrativa de las redes de carreteras que afectan a las ciudades, siendo por ello más conveniente en muchos casos la realización de convenios.

Durante el período 84-87 se producen convenios en las siguientes ciudades: Madrid, Granada, Valladolid, Sevilla, Málaga y Barcelona. Se firma también un convenio con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el que se incluyen tramos urbanos e interurbanos.

En 1988, los compromisos adquiridos por este motivo, superan ampliamente los recursos presupuestados en 1984 para inversiones urbanas y el Real Decreto Ley 3/1988, del mes de junio, en el cual se establece un presupuesto extraordinario, que amplía el



La situación de estancamiento económico sufre a partir de 1985 un cambio que se traduce en un aumento de la motorización. Este aumento junto a un descenso importante en los precios reales de la gasolina hace que en poco tiempo los problemas del tráfico en las ciudades españolas se agudicen.

Presupuesto del Plan 84-91 en casi 500.000 millones, viene en gran parte motivado por los aproximadamente 150.000 millones comprometidos en Cataluña, Madrid, Sevilla, y Málaga, que no podrían ser atendidos en el plazo previsto en los convenios. Hay que tener en cuenta que la mitad del presupuesto extraordinario supone simplemente una actualización de las pesetas de 1983 a 1988.

Con posterioridad al Real Decreto citado se han producido actualizaciones de los convenios en Madrid y Cataluña, y se ha firmado en enero de 1989 un convenio en Zaragoza, lo cual hace que, a comienzos de 1990 los presupuestos disponibles para las inversiones urbanas se consideraran insuficientes en la Dirección General de Carreteras, incluso sin contemplar en detalle el resto de las aproximadamente setenta ciudades con problemas no tan graves, pero en algunos casos también importantes.

5. Los conflictos urbanos siguen aumentando

Las matriculaciones de vehículos ligeros han sufrido un aumento espectacular a partir de 1985. Desde 1972 hasta 1985 la matriculación anual osciló entre 506.453 vehículos en 1972, y el máximo de ese período correspondiente a 1977 en el que se matricularon 662.859. En los siguientes años la matriculación de turismos ha sido la siguiente:

| | |
|----------------------|---------------------------|
| 1986..... | 689.051 |
| 1987..... | 928.264 |
| 1988..... | 1.069.220 |
| 1989..... | 1.149.373 |
| 1er. semestre 1990.. | 557.603 (datoprovisional) |

Junto a esta situación de renovación e incremento del parque automovilístico nos encontramos con unos precios de los combustibles especialmente bajos. Frente al precio de venta del litro de gasolina super por encima

de las 100 pesetas desde 1974 (Ptas. constantes de 1988), con un máximo de 126,70 ptas/litro en 1981, los precios en los últimos años han sido:

PVP (Ptas. ctes. de 1988)

| | |
|-----------|-------|
| 1986..... | 90,80 |
| 1987..... | 81,70 |
| 1988..... | 75,47 |
| 1989..... | 71,70 |

Estas, entre otras, han sido las causas de la agudización de los problemas de congestión en las vías urbanas de las grandes ciudades. También es cierto que estos problemas a veces son amplificadas, dado que afectan a sectores sociales acostumbrados a ser autosuficientes y muy eficaces en la resolución de problemas de otra índole, que se encuentran en los problemas de tráfico con una de las pocas situaciones cuya resolución no depende de lo que personalmente estén dispuestos a pagar.

En este contexto se produce en el Consejo de Ministros del 4 de mayo de 1990 un "Plan para el transporte en las grandes ciudades". Este documento, cuya denominación como plan sería cuestionable, incluye inversiones en infraestructura viaria y ferroviaria, y material móvil, en una serie de ciudades. Incluye las ciudades superiores a 500.000 habitantes con red estatal de carreteras, así como otras de menor tamaño (Oviedo, Gijón, Córdoba, Granada, Almería, Teruel y Ciudad Real entre otras, entre las que se encuentra Zaragoza aunque no esté

citada expresamente), pero atendiendo principalmente las necesidades de las ciudades que en 1992 van a ser sedes de eventos culturales y deportivos suficientemente conocidos.

En total este documento contempla la inversión de 1,2 billones de pesetas por parte de los Ministerios de Economía y Hacienda, Transportes, Turismo y Comunicaciones, y Obras Públicas y Urbanismo, durante el período 1990-93 de los cuales 662 mil millones corresponden al MOPU. A esta inversión hay que añadir la correspondiente a otras fuentes de financiación, principalmente de otras Administraciones Territoriales.

6. Preparación de un programa urbano para el Plan General de Carreteras 1992/2000

La preparación de un programa de actuaciones urbanas para el próximo Plan de Carreteras, que contemple las necesidades actuales y futuras, plantee las prioridades de cada actuación, y haga una evaluación del coste para las aproximadamente setenta ciudades de población superior a los 50.000 habitantes, ha de contar con estos antecedentes, y con la posibilidad de que se produzcan cambios bruscos en los compromisos adquiridos. Es necesario por tanto, establecer una metodología de trabajo que permita plantear un programa de actuaciones urbanas, pero capaz de responder a solicitudes cambiantes sin que por ello se invaliden los análisis efectuados.

La experiencia anterior para

e descartó la posibilidad de una redacción, del programa urbano entre varias Direcciones ya que las experiencias anteriores en este sentido aconsejaban como más operativo realizar el análisis y diagnóstico de la situación por parte de la Dirección General de Carreteras, con independencia de su posterior discusión.

abordar esta situación hacía que se plantearan diversas posibilidades de trabajo, que podemos resumir así:

-Equipo de los Servicios Centrales de la Dirección General de Carreteras que recoja las diversas propuestas, y con un mismo criterio las evalúe.

-Equipo integrado por técnicos de diversas Direcciones Generales del MOPU (Instituto del Territorio y Urbanismo, D.G. de Planificación y Coordinación, principalmente).

-Dirección de un trabajo realizado mediante asistencia técnica, por un consultor externo a la Administración.

-Descentralización del trabajo, realizando diversos estudios en las distintas Demarcaciones de Carreteras del Estado.

Se descartó la posibilidad de una redacción del programa urbano entre varias Direcciones ya que las experiencias anteriores en este sentido aconsejaban como más operativo realizar el análisis y diagnóstico de la situación por parte de la Dirección General de Carreteras, con independencia de su posterior discusión.

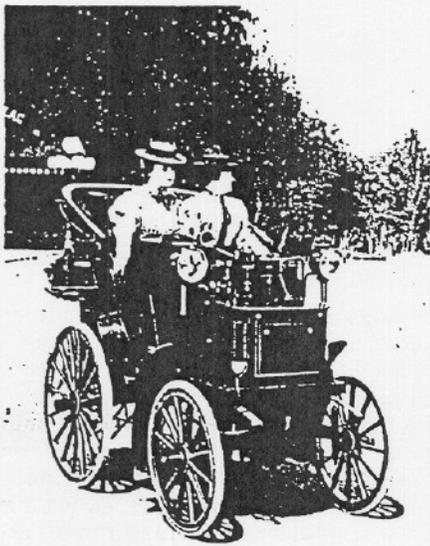
Es necesario llegar a un acuerdo con un gran número de Ayuntamientos en diversos temas que incluyen el replanteamiento de la situación administrativa, estudiar la necesidad de acondicionamientos de tramos previos a su cambio de titularidad, la realización de nuevos tramos, el acondicionamiento y mejora de los existentes y el tratamiento específico de intersecciones; atender los previsibles problemas de ruido, y facilitar las paradas del transporte público. Dado que el llegar a soluciones acordadas con los municipios y con otros organismos implicados exige un importante trabajo de gestión, se



Las administraciones responsables del viario urbano (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), plantean desde hace décadas convenios de colaboración en los que se establece un compromiso conjunto para la redacción de los proyectos, la consecución de los terrenos y la realización de las obras.

optó por la opción de realizar los estudios de manera descentralizada. El inconveniente de la posible falta de homogeneidad en la evaluación de las necesidades se ve compensado por el hecho de que las propuestas serán realizadas por los Servicios responsables posteriormente de su ejecución.

Los problemas de diseño de las vías rápidas urbanas, de los accesos a los puertos y de la conexión de ambos tipos con el resto de la red viaria municipal, tienen gran importancia. Para avanzar en su análisis sin que éste estuviera sesgado por unas experiencias determinadas, se ha planteado un estudio al margen de los anteriores, con idea de establecer recomendaciones de diseño de estas vías que



Los convenios firmados a partir de 1984 generan unas necesidades presupuestarias que superan las previsiones incluidas en el vigente Plan General de Carreteras (1984-1991), y debido en gran parte a ello, se realiza una ampliación del presupuesto del Plan en 1988. Dos años más tarde se considera necesario plantear por parte del Gobierno un documento en el cual se establecen inversiones en determinadas ciudades, contemplando tanto las necesidades de inversión en infraestructura viaria y ferroviaria, como en materia móvil.

maten la instrucción de carreteras concebida principalmente para carreteras en campo abierto.

El programa de actuaciones en medio urbano será el resultado de los estudios anteriormente citados, realizados uno en cada Demarcación de Carreteras.

Para ello se han establecido doce equipos de consultores externos, dirigidos por los correspondientes ingenieros de la Dirección General de Carreteras, con un gran conocimiento de los problemas de las ciudades a estudiar. Se han excluido de la meto-

Los estudios están pensados para su realización en el plazo de nueve meses en los cuales se incluye la realización de encuestas; recogida de los datos urbanísticos relevantes; identificación de problemas funcionales, administrativos, ambientales y de seguridad; el establecimiento de una propuesta, su justificación funcional y económica y su discusión con el Ayuntamiento.

dología de trabajo que se detalla Madrid y Cataluña, cuyas Demarcaciones entregarán directamente un informe, partiendo directamente de otros estudios existentes.

El contenido de estos trabajos, discutido con todos los directores de los mismos, previamente a la puesta en marcha de un estudio piloto, está establecido en cuanto a sus objetivos, pero se deja abierto para su adecuación a cada ciudad en lo referente a la importancia del análisis de la movilidad mediante encuestas y la escala de trabajo de los planos (que en cualquier caso habrá de ser la suficiente para poder establecer un acuerdo entre las administraciones afectadas), entre otros aspectos.

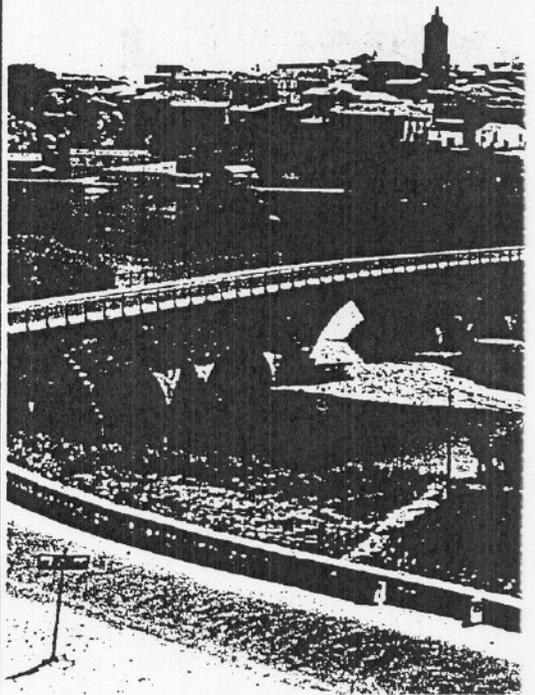
Los estudios están pensados para su realización en el plazo de nueve meses en los cuales se incluye la realización de encuestas; recogida de los datos urbanísticos relevantes; identificación de problemas funcionales, administrativos, ambientales y de seguridad; el establecimiento de una propuesta, su justificación funcional y económica y su discusión con el Ayuntamiento.

Evidentemente, dado su bajo coste de realización, no van a traducirse en proyectos detallados de construcción, ni era el contenido que se procuraba para el Programa de actuaciones en medio urbano del próximo Plan de Carreteras, pero dado que ya disponemos de unos primeros resultados del primer proyecto elaborado previamente a los demás para evaluar la validez del método propuesto, se puede adelantar que el resultado es el esperado.

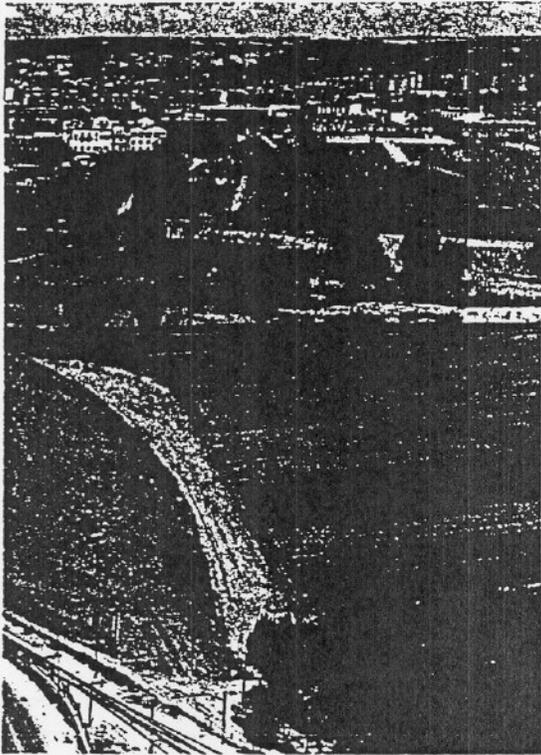


Actualmente se está elaborando el programa de actuación metodológica en la cual se prima el establecimiento de un equilibrio entre el detalle necesario para que los acuerdos breve este trabajo, simultáneamente en más de setenta ciu-

Dado el interés municipal en llegar a acuerdos para resolver los problemas existentes o previsibles, se ha llegado en poco tiempo a situaciones en las

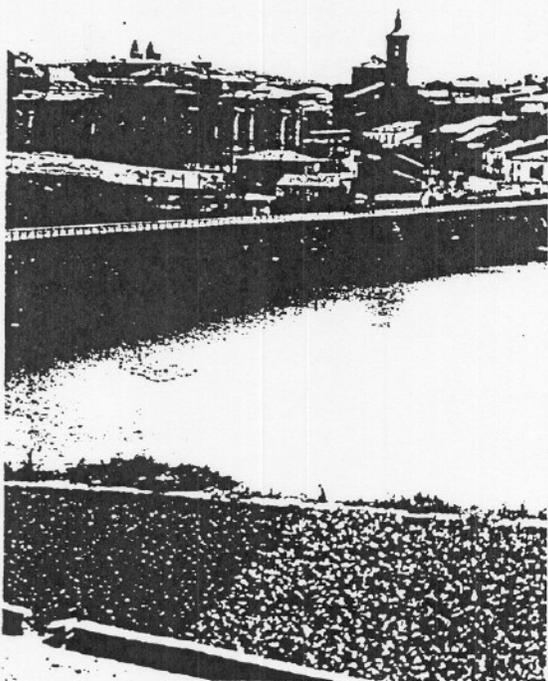


Los primeros resultados del estudio piloto realizado en Cas se han planteado propuestas de actuación con el suficiente establecido mecanismos de control adecuados para garanti-



banas del próximo Plan de Carreteras 1992/2000, con una entre el MOPU y los Ayuntamientos afectados, buscando un bles, y la necesidad de ser exhaustivos y realizar en un plazo

cuales la voluntad de entendimiento entre los Ayuntamientos y la Dirección General de Carreteras se ha traducido en paralización de actuaciones ilegales.



ción Occidental son prometedores. En un plazo de siete meses allí, acordadas con los Ayuntamientos afectados, y se han reserva de los terrenos necesarios.

...ualquier planificación, y más cuando estamos hablando de áreas urbanas donde el suelo urbano es el único bien no ampliable, exige no solamente declaraciones unilaterales de actuación, sino una participación intensa de las instituciones afectadas. 99

les, informe de las licencias de construcción municipales en zona de posible actuación de la Dirección General de Carreteras, propuestas de modificación de Planes de Ordenación para adaptarlos a la situación acordada, etc.

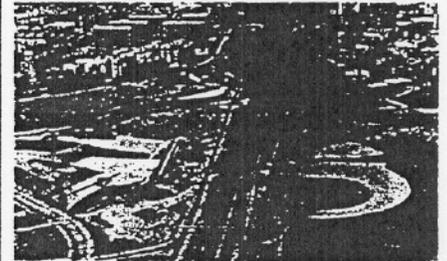
Es prematuro establecer afirmaciones en cuanto a la consecución de otros objetivos como son la contemplación de medidas medioambientales (y más en concreto de protección del ruido), la coordinación con otras administraciones responsables del transporte para fomentar el uso del transporte colectivo, y todo lo que se refiere a la información pública de estos documentos.

Hay un condicionante en esta metodología que conviene destacar: los estudios se han planteado con poco presupuesto, comparado con los presupuestos de otros estudios y proyectos, de elaboración rápida y dándole importancia a una gestión ágil, pero estos plazos breves se ven alargados por los necesarios trámites administrativos en caso de su realización mediante consultores externos a la propia Administración. Por este motivo a veces se genera la tentación de plantear la redacción de ambiciosos proyectos de construcción ya desde un primer momento.

Esta tentación responde en parte a una mentalidad simplificadora, que intentó obviar las dificultades específicas que tienen los problemas urbanos, queriendo evitar la necesaria coordinación institucional, y llegando a plantear a veces la inutilidad de los procesos de información pública, imponiendo por encima de otros criterios el conocimiento subjetivo de la situación. Esta manera de proceder conduce en ocasiones a remiendos parciales y a medio plazo no resuelve

los problemas circulatorios existentes. Llegado este punto, los mayores propugnadores históricos de la acción inmediata desde ópticas parciales, se encogen de hombros asumiendo como fatalismo o determinismo histórico lo que no ha sido más que una omisión en lo que se refiere a la necesaria coordinación, o a un deficiente análisis de los problemas presentes y futuros debido a una excesiva simplificación.

Por todo lo anterior, consideramos imprescindible un análisis de los problemas existentes en todas las ciudades y una comparación entre sus



Parece adecuado abordar los problemas urbanos haciendo hincapié en una gestión de las propuestas que garantice la resolución de los problemas administrativos, funcionales, de seguridad y medioambientales de una manera satisfactoria tanto para los usuarios de las grandes vías urbanas, como para los residentes no usuarios de dichas vías.

urgencias, previamente a la realización de un programa de actuaciones en medio urbano que comprometa importantes inversiones a medio plazo.

Es cierto que estos estudios, unidos a los obligados procesos de información pública, la redacción de los proyectos y la liberación de los terrenos, suponen un plazo importante, difícil de asumir a veces por las instancias políticas, que quisieran ver plasmadas sus decisiones en obras a lo largo del período electoral en el que están ejerciendo el cargo.

Pero si no queremos que la disponibilidad de los proyectos y la capacidad de presión de individuos o colectivos sean los criterios principales que determinen la inversión en las ciudades, es necesario llegar a un equilibrio entre los plazos indicados, teniendo siempre en cuenta que cualquier planificación, y más cuando estamos hablando de áreas urbanas donde el suelo urbano es el único bien no ampliable, exige no solamente declaraciones unilaterales de actuación, sino una participación intensa de las instituciones afectadas para llegar al mejor acuerdo posible. En caso contrario, la descoordinación impedirá las necesarias reservas de suelo y el resultado será el enfrentarnos a problemas casi irresolubles por más que se esté dispuesto a invertir sumas multimillonarias.