

**LA CIUDAD, OBSTACULO Y DESTINO. ACTUACIONES EN
LAS CARRETERAS URBANAS ESPAÑOLAS EN LOS ULTIMOS
AÑOS.**

Jesús Rubio

1993.2

LA CIUDAD, OBSTÁCULO Y DESTINO. ACTUACIONES EN LAS CARRETERAS URBANAS ESPAÑOLAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Jesús Rubio Alférez

RESUMEN

La realización de carreteras en áreas urbanas españolas ha sufrido un notable incremento a partir de 1988, combinándose la importancia y urgencia de la inversión en ciudades como Sevilla, Barcelona o Madrid, con la planificación en el resto de las ciudades de las actuaciones a desarrollar en los próximos años.

Se indica en esta ponencia cuál fue la consideración de las carreteras urbanas en el Plan General de Carreteras que comenzó en 1984 y la evolución de los objetivos previstos a partir de 1988.

Tanto las actuaciones realizadas en estos últimos años como los trabajos de planificación a desarrollar en los próximos años permiten establecer conclusiones en cuanto a la importancia de la coordinación entre las Administraciones responsables; la importancia del diseño de las carreteras urbanas y la necesidad de una información pública.

La ciudad, obstáculo y destino.

Actuaciones en las carreteras urbanas españolas en los últimos años.

En los últimos ocho años hemos asistido en España a un periodo inversor en infraestructuras de carreteras de una importancia incuestionable. La terminación de más de 1.000 km de autovías en 1992 supone un hito cara a la integración de España en una Europa bien dotada de infraestructuras.

Estas redes interurbanas permiten acercar nuestras ciudades entre sí, pero simultáneamente los problemas de tránsito por las ciudades hacen que las poblaciones intermedias que el conductor atraviesa se conviertan en un obstáculo insufrible, y la carretera, con vehículos circulando frecuentemente a velocidades superiores a las permitidas, en un elemento peligroso para los peatones y residentes en general.

Dentro del Plan General de Carreteras del Estado que ahora termina, la creación de 5.000 km de nuevas autovías ha sido un objetivo claro, incuestionado, asumido por el resto de las Administraciones y por los ciudadanos en general, apoyado económicamente por la Comunidad Económica Europea, y muy divulgado como compromiso político frente a la opinión pública, pero existen otros 15.000 km. de carreteras estatales, de las cuales una parte importante discurre por ciudades, en los cuales la formulación de programas de actuación ha sido menos sencilla.

En esta red urbana es en la que se centrará esta ponencia, concretamente en indicar cuál ha sido la experiencia de la Administración Central Española en la formulación de programas de actuación en las carreteras urbanas y las experiencias de gestión de las propuestas que han sido asumidas para la formulación de nuevos programas de actuación en las carreteras urbanas en los próximos años.

El Programa Urbano del Plan General de Carreteras

En la formulación inicial del Plan, se consideraba necesario volcar todo el esfuerzo en la creación de los itinerarios de autovías citados, y así fue en su primer cuatrienio de vigencia (1984-1987).

Cuadro nº 1. Inversión en las carreteras estatales 1984-1991

	ESTIMACION INICIAL DEL PLAN (10 ⁶ ptas. 93)	REALIZADA (x10 ⁶ ptas. corrientes)				
		1984-87	1988	1989	1990	1991
TOTAL, incluyendo conservación y explotación	800	323	176	233	285	384
carreteras urbanas	11,2%	11,6%	13,5%	19,4%	21,9%	19,2%

Pero a partir de 1985 la congestión en las ciudades empieza a crecer hasta unos niveles que no permiten esperar a terminar el vigente Plan sin ser atendida. Por otra parte, los compromisos para 1992 en Sevilla y Barcelona exigen medidas adicionales para dotar a las redes de la Exposición Universal y las Olimpiadas de una infraestructura viaria adecuada.

Se plantean Convenios de actuación entre las distintas administraciones responsables (Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), donde se establecen las funciones a desarrollar por cada uno en lo que se refiere a proyecto, expropiaciones y realización de la obra, y los plazos en los que se comprometen mutuamente.

Lógicamente otros ayuntamientos con capacidad de presión exigen actuaciones en carreteras por parte del Ministerio ya que en España los ayuntamientos no tienen capacidad económica para acometer obras importantes en su infraestructura viaria.

Probablemente hubo un momento en el que todo ayuntamiento buscaba ser sede de algún evento con proyección internacional, ya que esto parecía garantizar una atención especial por parte de las distintas administraciones de carreteras.

Respuestas a nuevos problemas en las carreteras urbanas

La Dirección General de Carreteras del Estado se plantea para dar respuesta a estas necesidades urbanas a las que evidentemente había que prestar atención, la realización en el plazo de dos años de estudios en las setenta ciudades mayores de 50.000 habitantes, o capitales de provincia, para llegar a conocer cuáles serían las necesidades a resolver en las carreteras urbanas, y hacerlo de acuerdo con los ayuntamientos, responsables de la ordenación de los usos del suelo municipal.

La experiencia del programa de autovías indicaba que los objetivos de un programa de actuación en las carreteras urbanas debían ser sencillos, pero también es cierto que en una realidad urbana compleja los objetivos sencillos tipo "hagamos en cada ciudad una circunvalación suficientemente alejada para que los tráficos de larga distancia no se vean perturbados por tráficos locales", pueden llevar a realizar obras que generen importantes efectos negativos en el tejido urbano y en el crecimiento de la ciudad.

Hay que tener en cuenta también que los objetivos de la Administración Central, que por imperativo legal debe garantizar la continuidad de los itinerarios estatales a su paso por las ciudades y dotar de acceso a los puertos y aeropuertos calificados como de interés nacional, pueden verse y en general se ven, enfrentados a los intereses de los Ayuntamientos que ven en las carreteras el viario de mayor capacidad y plantean un uso diferente en el que se integren los tráficos locales, y haya una facilidad de acceso a las zonas colindantes.

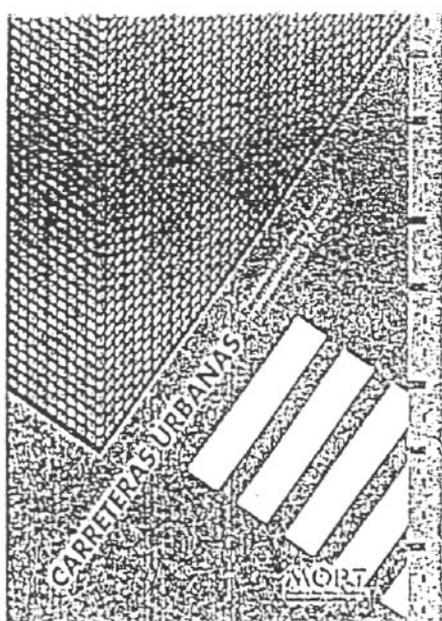
Estas diferentes visiones de las carreteras urbanas podríamos decir, simplificando, que provienen de una contradictoria visión de la ciudad: como obstáculo a salvar por parte de las carreteras que forman parte de itinerarios

interurbanos, segregando en lo posible los usos colindantes, a pesar de ser estas mismas ciudades los orígenes y destinos de los viajes interurbanos.

Problemas de diseño de las carreteras urbanas

Las distintas necesidades que plantean los usuarios urbanos y los interurbanos no suelen traducirse en diferentes trazados de los tramos de carreteras considerados convenientes, sino en alternativas enfrentadas en lo que se refiere a número de accesos desde las urbanizaciones e industrias situadas en las márgenes de la carretera; restricciones de las condiciones de circulación; resolución de las intersecciones con otras vías; anchura de la sección transversal; es decir, que los problemas se plantean, y se pueden generalmente resolver en los aspectos de diseño. Conviene puntualizar que los puntos que en nuestra opinión exigen mayor atención en las zonas urbanas no son tanto los troncos de las vías, sino sus conexiones con la red urbana, así como los puntos de intercambio modal que permiten al viario formar parte integrada de un sistema de transportes.

Por este motivo, la Dirección General de Carreteras ha estudiado durante varios años los problemas del diseño en el planeamiento y proyecto de las carreteras urbanas, y en 1992 ha publicado unas recomendaciones en este sentido.



CARRETERAS URBANAS.

Dirección General de Carreteras • Secretaría General de Infraestructura del Transporte •
Ministerio de Obras Públicas y Transportes

INDICE

A. EL PLANEAMIENTO DE CARRETERAS URBANAS	
1. Principios generales	
2. Funcionalidad de la carretera y jerarquía viaria	
3. Tráfico y capacidad	
4. Medio atravesado	
B. CONCEPCIÓN GLOBAL DE UNA CARRETERA URBANA	
5. Principales decisiones a adoptar en el marco del estudio informativo y del proyecto	
C. ELEMENTOS DEL PROYECTO	
6. El trazado en planta y en alzado	
7. La sección transversal	
8. Nudos	
9. Peatones y transporte colectivo	
10. Otros elementos de proyecto	
D. TRATAMIENTO DEL IMPACTO AMBIENTAL	
11. Ruido	
12. Contaminación producida por los vehículos	
13. Elementos del paisaje	
E. SÍNTESIS DE CRITERIOS	
14. Vías de circulación continua, autopistas, autovías y vías rápidas urbanas	
15. Vías Arteriales Urbanas	

Como complemento a estas recomendaciones se ha considerado de interés divulgar diversas actuaciones de carreteras en zonas urbanas que hayan aportado ideas innovadoras, o que se han considerado muy adecuadas una vez terminadas y puestas en funcionamiento. Estos ejemplos de obras que en muchos casos ha supuesto un replanteamiento total de un proyecto inicial, puede permitir contrastar las recomendaciones establecidas con caracter general con las experiencias concretas, validando algunas, añadiendo detalles en otros casos y cuestionando la validez de otras.



Necesidad de una comunicación con los ciudadanos

Hasta aquí hemos hablado de cuantificar inversiones estableciendo prioridades en las distintas ciudades; coordinar las actuaciones de distintas administraciones y diseñar las vías para que permitan el equilibrio entre los intereses de los vehículos que circulan por ella, tanto de larga y de corta distancia, como de los residentes no necesariamente usuarios, pero además de invertir, coordinar y diseñar es necesario no olvidar a las personas.

Importancia de la concertación entre Administraciones

Las instituciones responsables de las infraestructuras y de la ordenación de los usos del suelo deben procurar establecer acuerdos que perduren con independencia de cambios políticos, ya que los procesos necesarios para realizar obras de infraestructuras urbanas puede ser de unos 6 años durante los cuales debe garantizarse que no se producen usos de suelo indebidos que imposibiliten la realización o modificación de las infraestructuras viarias planeadas.

Estos acuerdos deben ser un punto de equilibrio real entre los distintos intereses de los grupos económicos y de opinión existentes, y la experiencia española permite plantear como positiva la experiencia de los Convenios firmados por la más alta representación de cada institución, y haciendo públicos dichos Convenios, para que cada organismo se haga responsable ante la opinión pública de su parte correspondiente en cuanto a realización de proyectos, gestión del suelo, evaluación del impacto ambiental, desarrollo de la obra, y en su caso explotación y mantenimiento de la vía.

Un aspecto sin resolver en algunos casos es la antelación con la cual conviene empezar a realizar los proyectos con vistas a la realización de nuevas circunvalaciones urbanas. Una mayor previsión permite reservar con más comodidad los terrenos necesarios en los documentos de planificación, pero la anticipación excesiva genera unas tensiones urbanísticas, muchas veces indeseables y en algunos casos incontroladas. La voluntad municipal y la capacidad de las distintas administraciones para garantizar el respeto a lo planificado es determinante. En España, desde 1988, con la entrada en vigor de una nueva Ley de Carreteras, a la legislación urbanística (Planes Generales de Ordenación Urbana) se superpone una Ley sectorial en defensa del suelo calificado como necesario para nuevo viario.

Conclusión

Para finalizar recordemos que el trabajo en las carreteras urbanas españolas ha sufrido un notable incremento a partir de 1988, combinándose la importancia y urgencia de la inversión en ciudades como Sevilla, Barcelona o Madrid, con la planificación de la inversión en el resto, dando una especial atención al logro de escenarios acordados entre las distintas instituciones responsables, y al diseño diferenciado de estas vías con respecto a las carreteras interurbanas.

Esperemos que el resultado de este programa urbano, a desarrollar en los próximos años, sea favorable y de tanto éxito como en estos momentos podemos asegurar que ha sido el programa de autovías, pero sin olvidar una reflexión de Sandro Giulianelli que me permito reinterpretar: en latín existen dos palabras, Urbs y Civitas, para indicar el significado físico y el social de la ciudad, y cuando estemos hablando de infraestructuras, el pensar en la creación de lo físico, de la Urbs, no debe ir en detrimento de los valores de la Civitas, es decir de la cohesión social, del intercambio entre personas y del fomento, la riqueza y la pluralidad de las experiencias de los ciudadanos.