

Planificación de carreteras y ordenación del territorio.

Breve síntesis de sus actuales relaciones

Por PEDRO PUIG-PEY CLAVERIA
Ingeniero de Caminos

CARRETERAS y territorio se encuentran indisolublemente unidos. No en vano consideramos una carretera como una infraestructura o soporte que facilita las relaciones de intercambio entre los distintos espacios que atraviesa y permite, consecuentemente, el desarrollo de actividades no ligadas exclusivamente a un estrecho y determinado ámbito geográfico. Tradicionalmente se ha venido asignando a la infraestructura de transporte en general, y a la carretera en particular, unas funciones características que intentan abarcar todo el espectro de relaciones entre ésta y el espacio geográfico, económico o humano que le circundan. Estas funciones pueden ser resumidas en tres grupos:

La llamada *función transporte*, que consiste en la capacidad de la carretera para canalizar las necesidades de movilidad generadas en su entorno, ya se trate de áreas urbanas o de ámbitos más amplios de carácter comarcal o regional.

En la función transporte el territorio es un dato: es el origen o el destino de los movimientos que discurren por la carretera. Conociendo esta capacidad de generación y atracción, podremos dimensionar la carretera adecuada y establecer unas características de diseño de la misma que se ajusten a la demanda.

Esta aproximación al territorio ha sido la tradicional en el planeamiento de carreteras. Conocer la demanda de viajes a partir de los datos actuales de tráfico y de la movilidad generada o atraída por la actividad accesible desde la carretera, constituye el elemento clave de todo dimensionamiento viario y su justificación más clara.

Pero, con esta aproximación corremos el riesgo de limitar nuestro



Carreteras y territorio: Una imagen del territorio metropolitano de Madrid, con la situación de los nuevos centros de actividad económica y de la red viaria.

“**E**sta capacidad estructural es la que hace de una carretera un instrumento de colonización o transformación del territorio, cambiando su accesibilidad relativa y favoreciendo o dificultando el desarrollo de nuevos usos o actividades en su entorno.”

análisis y reducir toda relación entre territorio y carretera a un simple cálculo de la Intensidad de Proyecto en el Año Horizonte y olvidar que el territorio no sólo es un dato para el dimensionamiento y diseño de una carretera, sino que toda infraestructura incide y afecta al espacio que atraviesa, modificándolo. Esta es, pues, la segunda relación: la que se ha venido llamando tradicionalmente capacidad estructural de la carretera.

Esta capacidad estructural es la que hace de una carretera un instrumento de colonización o transformación del territorio, cambiando su accesibilidad relativa y favoreciendo o dificultando el desarrollo de nuevos usos o actividades en su entorno.

La capacidad estructural ha sido ampliamente aceptada y aplicada, principalmente en el planeamiento regional y, sobre todo, en el urbanístico. Las posibilidades de la red viaria para “hacer ciudad” son empleadas de manera consciente en el planeamiento urbanístico municipal gracias al reconocimiento que tienen, por ejemplo, los Sistemas Generales Viarios en la ordenación de los nuevos suelos urbanizables. Por otro lado, numerosos responsables de carreteras habrán vivido la experiencia de ver cómo una variante de población, trazada con criterios de vía perimetral, acababa siendo engullida por el propio desarrollo urbano, que aprovecha las altas accesibilidades proporcionadas al suelo si-

tuado en sus inmediaciones.

Concebir una carretera como un “eje estructural” nos obliga a considerar el territorio que atraviesa, no ya como un mero dato fijo sino como un espacio potencial de futuros desarrollos. Se trata de un medio cambiante, susceptible de transformaciones inducidas por la infraestructura viaria, y en la que el dimensionamiento y diseño de ésta debe ponerse en relación con los cambios, expectativas u ordenaciones de nueva actividad.

Pero las relaciones entre territorio y carretera no se limitan al diálogo funcional entre actividad económica y el canal de transporte que

relaciones entre el planeamiento de carreteras y la ordenación del territorio. Estas relaciones se basan principalmente en lo que hemos llamado función estructural; es decir, la capacidad de una infraestructura viaria para modificar las relaciones de accesibilidad y estimular el desarrollo y cambios en los asentamientos de nueva actividad. A menudo se ha visto en las nuevas carreteras, no sólo un instrumento de ordenación del territorio sino el generador de procesos de urbanización, cambios de uso y modificación de las relaciones espaciales entre actividades económicas. Muchos responsables



Ejes estructurales: N-II y el Corredor del Henares. (Fotografía: Comunidad de Madrid).

las relaciona. La nueva carretera es un objeto que se inserta en un espacio geográfico, en un medio físico que puede tener un importante valor natural o albergar comunidades humanas. Entre la carretera y su entorno existe una relación de impacto y transformación. Se ha venido llamando esta relación *impacto ambiental*, a sabiendas de que no se limita a los impactos sobre el medio natural sino que entendemos esta afección en su sentido amplio: todas las modificaciones producidas por una carretera sobre su entorno físico, natural o urbanizado, durante su construcción o período de funcionamiento.

En la breve síntesis que sigue, abordaremos parte de la historia reciente y situación actual de las

de la ordenación territorial han visto con desconfianza el llamado “planeamiento sectorial” que, a su juicio, no tiene en cuenta las fuertes relaciones estructurales. A su vez, los planificadores de infraestructura viaria suelen considerar como vagos y difícilmente cuantificables los criterios de ordenación territorial, lo que dificulta un dimensionamiento correcto de la carretera. Dejamos para otra ocasión la discusión pormenorizada de todos estos argumentos y nos centraremos en la evolución de las relaciones carretera-territorio en el marco del planeamiento general de la red viaria, con alguna mención al planeamiento del viario urbano.

Los planes de carreteras, tal y como los entendemos en la actualidad, son fruto del nuevo papel asu-

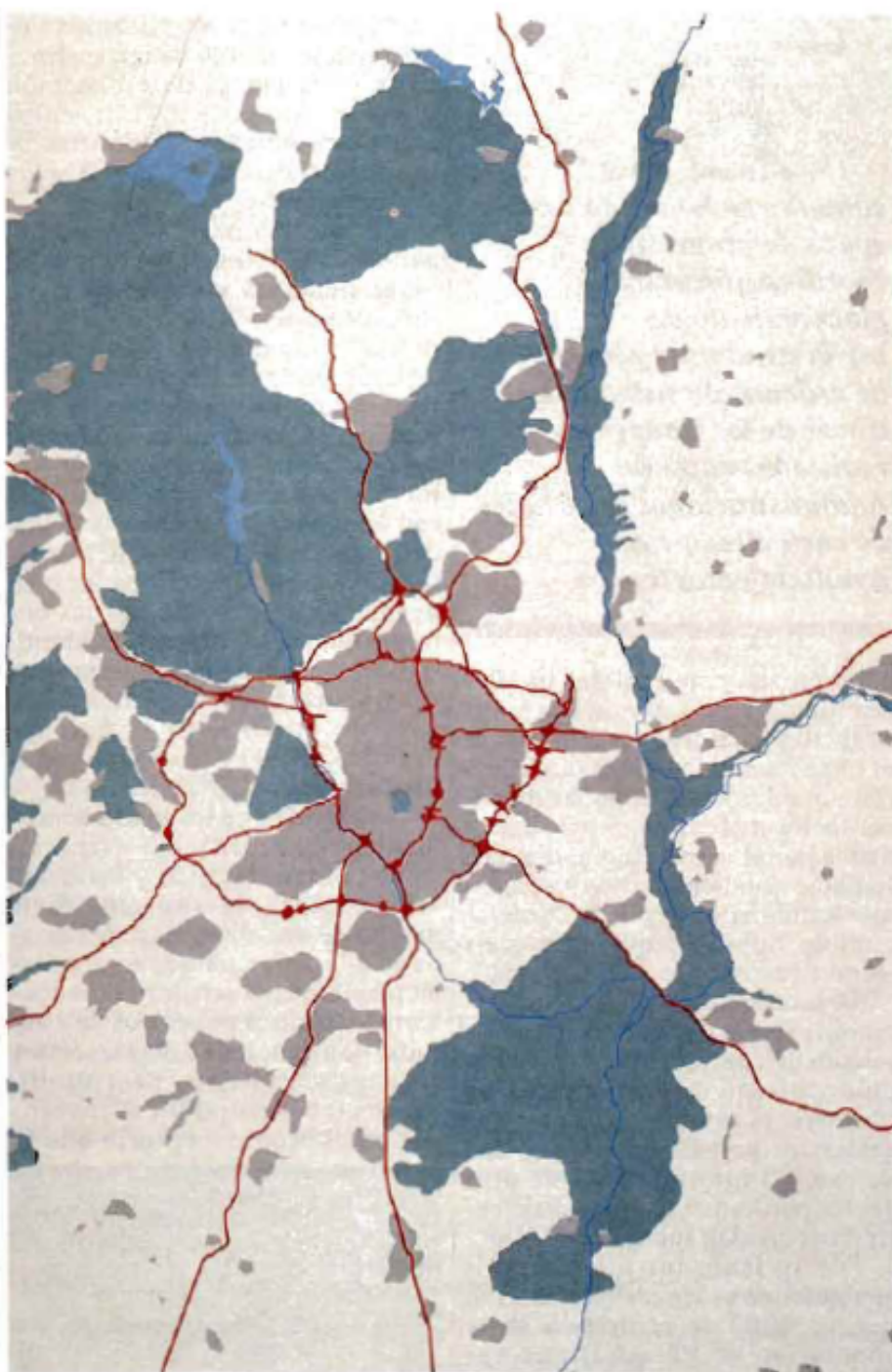
mido por el planeamiento a principio de los años ochenta.

En 1983 se inicia el Primer Plan General de Carreteras, en el que una de sus preocupaciones más importantes sería la integración de la ordenación territorial y del impacto ambiental en la concepción y evaluación de nuevas redes viarias. En ese sentido, y durante el proceso de concepción del Plan, se desarrolló una metodología de trabajo en la que se evitaba la excesiva sectorialización, y se incorporaban elementos territoriales y ambientales en la evaluación de opciones.

La ordenación del territorio quedaba recogida en los Programas de actuación; por ejemplo, en el correspondiente a las actuaciones en áreas urbanas, donde se establecieron unos mecanismos de coordinación entre la antigua Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de Carreteras del MOPU. Fruto de esta colaboración fueron la presentación conjunta de las actuaciones en medio urbano del Plan, y un primer análisis de su compatibilidad con el planeamiento urbanístico.

Asimismo, el impacto ambiental fue recogido en el Plan mediante la acotación de las carreteras que discurrían por las inmediaciones de los Espacios Naturales inventariados en aquel momento por ICONA. Para estos tramos de carretera se recomendaban medidas de diseño específicas, y se remitían a estudios más detallados sobre el posible impacto producido.

La preocupación por integrar el planeamiento de carreteras y la ordenación del territorio se apoyaba en experiencias anteriores. Durante los setenta e inicio de los ochenta se había desarrollado un amplio debate sobre el modelo territorial, así como los instrumentos para alcanzar un desarrollo controlado de los fenómenos de ámbito comarcal y regional. Desde la Administración Central o desde las incipientes Comunidades Autónomas se crearon organismos de ordenación del territorio. Su objeto, en muchos casos, era llegar a definir un Plan Director Territorial o unas Directrices que establecieran un marco de actuación de las distintas Administraciones sobre un determinado espacio regional, comarcal o metropolitano. Dentro de este es-



Carreteras y medio ambiente: Espacios de interés ambiental en la metrópoli madrileña.

quema se encajaban las distintas políticas sectoriales; en concreto, el planeamiento de carreteras.

Las dificultades para la realización de los Planes Directores o de las Directrices, como documentos integradores de las políticas públicas que inciden en el territorio, dio lugar a un cierto desfase entre el desarrollo del planeamiento de carreteras y el marco territorial al que presumiblemente debía someterse. Así, son escasos los primeros Planes Autonómicos de Carre-

teras que disponen de unas Directrices territoriales como marco de referencia. La ordenación del territorio se limita a estar presente en la consideración de algunas estrategias de desarrollo espacial, dentro del proceso de elaboración del correspondiente Plan de Carreteras, o en el informe realizado por los organismos responsables de la ordenación del territorio durante las distintas fases de aprobación del Plan.

A mediados de los ochenta, las

“*E*n las ciudades se ha vivido una época de progresiva coordinación entre el planeamiento de infraestructuras y los planes de ordenación urbana, a través de los Convenios realizados entre las Administraciones sectoriales de carreteras y los Ayuntamientos.”

condiciones para realizar un planeamiento viario acorde con la ordenación territorial, que integrase el impacto ambiental, se modificaron notablemente, al poder disponer de los instrumentos proporcionados por el nuevo Reglamento de Impacto Ambiental y los mecanismos administrativos de la Declaración de Impacto, aplicados a las infraestructuras de nueva planta.

Gracias a esta nueva reglamentación, se establecía un procedimiento de control sobre la concepción y diseño de la carretera. No obstante, el estudio de impacto se realiza principalmente en la fase de estudio informativo y de proyecto, por lo que los planes de carreteras quedan fuera del mismo.

Por su lado, los instrumentos generales de ordenación territorial, que en 1983 se centraban en la conclusión de Planes Directores realizados por los correspondientes organismos territoriales, se fueron precisando y haciendo más eficaces. Una parte de las Comunidades Autónomas dispone en la actualidad de Directrices Territoriales aprobadas en los respectivos Parlamentos. En otras, si bien las Directrices no constituyen un texto legal, sí son documentos de coordinación entre políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma y, como tales, son consideradas como marco de referencia para el desarrollo de estas políticas.

Por último, cabe indicar que en las ciudades se ha vivido una época

de progresiva coordinación entre el planeamiento de infraestructuras y los planes de ordenación urbana, a través de los Convenios realizados entre las Administraciones sectoriales de carreteras y los Ayuntamientos.

Un breve repaso al panorama actual de las relaciones entre el planeamiento de carreteras y la ordenación del territorio, nos lleva a proponer algunas conclusiones.

Gran parte de los planes de carreteras desarrollados por las Comunidades Autónomas en los últimos ochenta y principio de los noventa, disponen de marcos de referencia territoriales en la forma de Leyes de Ordenación del Territorio o Directrices aprobadas o en avance de aprobación por los correspondientes Gobiernos Autonómicos. En otros casos, como en Madrid, existen documentos técnicos que constituyen la base de acuerdos entre las distintas Administraciones.

A pesar de que los instrumentos técnicos de ordenación territorial se han ido precisando y haciendo más eficaces, la situación dista mucho de ser ideal. El papel asignado a los organismos regionales de planificación territorial los convierte a menudo en centros de estudios, con funciones de asesoría y sin una capacidad real para planificar los recursos públicos invertidos en el propio territorio que se

ordena. Este hecho, y la natural divergencia de criterios con los responsables directos de la construcción y gestión de las infraestructuras, ha ocasionado una cierta marginación del ámbito territorial en la planificación de carreteras. Al contrario que en el caso del impacto ambiental, en el que el procedimiento de Declaración de Impacto establece un mecanismo de información y control sobre la nueva infraestructura, por parte de la autoridad responsable del medio ambiente, la ordenación del territorio no dispone de un instrumento similar, teniendo que acudir, según los casos, a informes y notificaciones "a posteriori", a menudo de escaso valor práctico.

Esta ha sido la situación de los últimos años en gran parte de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se ha repetido en los planes de infraestructuras de la Administración Central, con el problema añadido de que el organismo responsable de la ordenación del territorio es de ámbito autonómico, por lo que la coordinación de criterios suele ser más difícil.

Por el contrario, las relaciones entre las Administraciones Locales y las Sectoriales de carreteras, para la construcción de viario urbano, han ido precisándose a lo largo de la década de los ochenta. Las Corporaciones Locales disponen de un potente instrumento, el planea-



La necesaria integración de una carretera en el medio que atraviesa. M-30 Madrid.



Los ejes viarios configuran el desarrollo del territorio que atraviesa. Ejes viarios propuestos en el Plan de Carreteras del País Vasco.

miento urbanístico, que les permite integrar las propuestas de nuevas infraestructuras dentro del esquema de sistemas generales viarios y de las estrategias de crecimiento del suelo urbanizable. Por otra parte, las Administraciones de Carreteras tienen una amplia tradición en la planificación del viario urbano (estudios de Redes Arteriales), y en metodologías de previsión de necesidades de movilidad no estrictamente ligadas al tráfico. Todo ello ha permitido establecer unos mecanismos de colaboración que han dado lugar a numerosos convenios entre las Administraciones Centrales, Autonómicas y Locales para la realización de infraestructura viaria en áreas urbanas.

De la experiencia aportada por las relaciones entre carreteras y medio ambiente, así como entre la planificación de las carreteras urbanas y las Corporaciones Locales, podemos avanzar algunos resulta-

dos que podrían ser aplicables a la coordinación entre carreteras y ordenación del territorio.

— La ordenación del territorio se ha dirigido hacia la plasmación de políticas "marco", a las que deben referirse las distintas estrategias sectoriales. Ello ha dado lugar a la redacción de Directrices, como documentos de referencia para el planeamiento sectorial. Esta referencia no siempre ha sido suficientemente concreta, y ha tendido a ser incorporada en los planes sectoriales en el ámbito general de los objetivos.

— La ordenación del territorio no dispone de ningún instrumento administrativo de control de la planificación o del proyecto de carreteras. Esta carencia se da en todas las fases de concepción de una nueva carretera: en el plan viario, en los estudios informativos o previos, y en los proyectos de construcción. Las propias característi-

cas de la ordenación territorial, con determinaciones de carácter general sobre los efectos de los trazados viarios en el medio socioeconómico regional o comarcal, hacen imprescindible una coordinación de criterios y un control de las propuestas en las fases iniciales del planeamiento (planes de carreteras y estudios de planeamiento y previos), siendo irrelevante su intervención en las fases finales de proyecto.

Tanto los planes regionales de carreteras como los programas de carreteras del Estado, necesitan una efectiva coordinación con los criterios generales de ordenación territorial. Ya se ha indicado anteriormente que esta coordinación carece de un marco legal que, con carácter general, establezca meca-

1. Tal es el caso del País Vasco, cuya Ley de Ordenación del Territorio fue aprobada en 1990, estando sus Directrices en período de Avance.

“**E**n los últimos tiempos, se asiste a un tipo de ordenación territorial que suele llamarse “estratégica”. Con ella se busca desarrollar actividades de carácter económico que actúen como motor en la recuperación o desarrollo de una determinada área urbana o comarca.”

nismos de corrección al planeamiento de carreteras desde enfoques de ordenación del territorio. Una propuesta, que no añadiría nueva legislación a la actualmente vigente, sería la incorporación del procedimiento y metodología de impacto ambiental en la fase de planeamiento viario. La diferencia estribaría en el contenido del estudio de impacto ambiental. Si en el caso del Estudio Informativo y del proyecto, el análisis del impacto se centra principalmente en las afecciones físicas sobre el medio natural y sobre las comunidades humanas (ruido, efecto barrera, etc.), el estudio de impacto ambiental realizado en el correspondiente Plan de carreteras debería acometer los efectos e implicaciones que la carretera produce sobre el sistema de actividad económica, la generación y transformaciones del suelo, o sobre otras políticas sectoriales como el desarrollo industrial o la vivienda. Es ésta una interpretación del impacto ambiental que tiene cabida en los objetivos de la Directriz Comunitaria, a partir de una interpretación amplia de su texto.

En los últimos tiempos, se asiste a un tipo de ordenación territorial que suele llamarse “estratégica”. Con ella se busca desarrollar actividades de carácter económico que actúen como motor en la recuperación o desarrollo de una determinada área urbana o comarca. Este tipo de planeamiento, del que tenemos numerosos ejemplos en el desarrollo de operaciones integrales de áreas aeroportuarias, parques tec-



Un ejemplo de planeamiento viario de carácter estratégico: Propuestas de carreteras en la Región Metropolitana de Madrid 1 993-2 007.

nológicos, áreas industriales, etc., se concibe apoyado en un sistema de infraestructuras, generalmente de nueva creación, absolutamente necesarias para su desarrollo. Es indudable que, a partir de estas operaciones integrales, aparece la necesidad de una mayor coordinación entre el planeamiento de nuevo viario y la ordenación de centros de actividad relacionados.

El planeamiento estratégico ha trascendido los estrechos moldes de las competencias entre las Administraciones Central, Autonomí-

ca y Local, para plantear retos únicos que demandan instrumentos administrativos distintos. Tal es el caso de las actuaciones programadas en áreas como el Aeropuerto de Barajas, Ría de Bilbao o en el Pasillo Ferroviario de Oviedo, cuyo desarrollo se realizará de manera acordada entre las distintas Administraciones Públicas, y bajo formas de gestión autónomas, como es el caso del Consorcio ■

Pedro Puig-Pey Clavería es Consejero Delegado de ETT, Ingeniería, Transporte, Urbanismo.