

**UNA NUEVA PLANIFICACION DE CARRETERAS: ¿UN PLAN
GENERAL O UN ESQUEMA DIRECTOR?**

**Justo Borrajo
Jesús Rubio**

1991.1

UNA NUEVA PLANIFICACION DE CARRETERAS: ¿UN PLAN GENERAL O UN ESQUEMA DIRECTOR? (*)

JUSTO BORRAJO SEBASTIAN
Dr. Ingeniero de Caminos

JESUS RUBIO ALFEREZ
Ingeniero de Caminos

Un Plan es un documento en el cual se establecen las actuaciones a acometer en una serie de años. Pero no es simplemente una declaración de intenciones, ya que una cierta garantía de su cumplimiento exige unos contenidos que se analizan en el presente artículo.

Estos contenidos y procedimientos que permiten garantizar el cumplimiento del plan, su seguimiento y posibles modificaciones de una manera coherente, tienen ventajas e inconvenientes que hacen que algunas administraciones se planteen otros documentos denominados habitualmente Esquemas Directores.

Las características de ambos tipos de documentos son objeto de análisis y comparaciones; incluyéndose también un resumen del marco legal establecido actualmente en España para la Administración Central y las Comunidades Autónomas, cuyos Planes de Carreteras están próximos a finalizar en muchos casos, lo que aconseja no retrasar la elaboración de un nuevo documento estatal que sirva de referencia, tal como ha ocurrido con el Plan General de Carreteras vigente.

1. INTRODUCCION

El vigente Plan General de Carreteras (1984-1991) está próximo a terminar su período de vigencia, por lo que parece oportuno plantearse la redacción de unos nuevos documentos de planificación, entre otros motivos por exigencia parlamentaria, ya que en la resolución n.º 2 aprobada el 20 de marzo de 1986 en la sesión plenaria de presentación del actual Plan, se instaba al Ministerio de Obras Públicas a que el mismo tuviese continuidad. Este nuevo documento debería establecer claramente cuáles son las actuaciones que en las carreteras estatales piensan acometerse en los próximos años.

Esta necesidad ha hecho que en los dos últimos años se hayan planteado y realizado estudios específicos que permiten pre-

ver las necesidades futuras, tanto en los tramos interurbanos como en los accesos y circunvalaciones a ciudades y pueblos, así como las prioridades que por distintos motivos existen y una primera estimación del coste económico de los diversos programas de actuación que pueden acometerse y el impacto ambiental que pueden producir.

Estando los documentos técnicos prácticamente terminados, en una labor coordinada con el seguimiento del Plan vigente, no parece que haya ningún inconveniente para presentar al Congreso de los Diputados un nuevo Plan, y de esta manera asumir en la práctica el planeamiento como una actividad permanente de la Administración, de la misma manera que ocurre en otros países europeos desde la década de los sesenta.

La experiencia española del presente siglo en cuanto a planificación de infraestructuras (ferrocarriles y carreteras princi-

(*) Artículo escrito en enero de 1991

palmente) no es precisamente la continuidad. En general los Planes (Peña de 1941, Modernización, Redia, etc.), han sido asumidos como documentos singulares donde se planteaban esfuerzos extraordinarios para recuperar sentidos retrasos en lo que a carreteras se refería. No surgió con esta vocación el vigente Plan (1984-1991) sino de ser el primero y paradigmático de una serie de ellos, y más adelante se analiza cómo las Comunidades Autónomas han recogido esta necesidad de planificación, en gran parte debido también a la exigencia europea de documentos generales en los que se contemple la oportunidad de determinadas actuaciones que pretendan ser cofinanciadas con fondos europeos.

Ocurre sin embargo que cualquier retraso en el cumplimiento de un Plan de infraestructuras que haya sido suficientemente detallado y divulgado, da lugar a exigencias en el cumplimiento de los compromisos, a situaciones de agravio comparativo, y en último término, a un posible empañamiento de las labores de los equipos responsables del desarrollo de los planes. Los responsables políticos quedan también comprometidos a realizar determinadas actuaciones en plazos de varios años en los cuales no puede existir un compromiso presupuestario firme, que sólo es recogido en los Presupuestos Generales de cada año.

Por estos motivos, en la formulación de nuevos Documentos de Planificación de infraestructuras viarias y ferroviarias para los próximos años, podrían plantearse figuras de planificación menos comprometidas en plazos y prioridades que un Plan; como por ejemplo el Esquema Director, que una administración como la francesa utiliza como referencia de sus futuras actuaciones en la red viaria.

Ambas figuras de planeamiento tienen partes comunes pero también diferencias importantes, y presentan ventajas e inconvenientes cuyo análisis es el objeto de la presente reflexión.

2. QUE ES UN PLAN Y PARA QUE SIRVE

Un Plan es un documento en el cual se establecen los objetivos y las actuaciones que un organismo, o empresa, piensa acometer y alcanzar en un período de tiempo que el propio plan establece. Pero intuitivamente se comprende que debe ser algo más que una mera declaración de intenciones, aunque a veces éstas se anuncian como planes. Un Plan debe tener una cierta garantía de cumplimiento, y sólo así podrá ser un documento de referencia válido y asumido por grupos económicos y sociales muy distintos y a veces con intereses contrapuestos.

Esta garantía sólo se producirá si lo establecido en el Plan es un punto de equilibrio entre los intereses de los distintos sectores afectados con poder real para intervenir en las decisiones. Una vez alcanzado este equilibrio, evidentemente en un marco económico realista y asumido por la administración correspondiente de Hacienda, cada modificación planteada supondrá una alteración que probablemente afectará negativamente a otros intereses, y será difícil de asumir salvo que por comparación con otras situaciones cuya solución se plantea sea injustificable su rechazo.

El que se consiga un documento que evite situaciones injustas y que, después de ser modificado en caso necesario, sea asumido por los distintos sectores, no quiere decir que ese Plan sea inalterable, y el propio Plan debe incluir mecanismos para su revisión ya que nunca, y menos en momentos como el actual, es posible garantizar que las tendencias de las grandes variables económicas y las de aplicación en los planes de carreteras (motorización, uso del parque de vehículos, etc.), sean previsibles sin error.

Este documento al que llamamos Plan supone concentrar una serie de decisiones en el tiempo de manera que tengan el máximo de coherencia, fijando un plazo y unas condiciones para no plantear su nueva discusión hasta pasados unos años, y poder concentrarse en la realización del Plan evitando improvisaciones cuyos efectos en el campo de las infraestructuras son graves. Baste recordar que en la creación de nuevas infraestructuras se necesitan unos cuatro años desde que se toma la decisión inicial de realizar un estudio hasta la terminación de la propia obra, plazo utilizado en la información pública, la redacción del proyecto, las expropiaciones y la contratación y ejecución de la obra.

La formación de una biblioteca de proyectos ejecutables es una tarea lenta e im-

prescindible si se quiere evitar retrasos por este motivo en el desarrollo del Plan. Si las actuaciones están priorizadas de antemano, la biblioteca se limitará a respetar el orden establecido con un pequeño margen para imprevistos, pero si no es así puede darse el caso de que el orden de ejecución de los proyectos sea el que determine los plazos de las propias actuaciones. Otro aspecto fundamental, pero que a corto plazo no presenta mayores problemas por lo que a veces es olvidado o relegado, es el Programa de Conservación y Explotación al que a menudo no se destinan los fondos necesarios, pudiendo generar a medio y largo plazo unas necesidades que hagan inviable el desarrollo del resto de Programas del Plan.

Se ha planteado un Plan como un documento fiable, necesariamente flexible y como una concentración de decisiones; podríamos añadir que además debe ser viable, por existir medios económicos y humanos adecuados, pero es necesario concretar más su contenido. Un Plan debe tener objetivos claros y operativos; documentación técnica adecuada que permita establecer un diagnóstico funcional actual y una previsión del funcionamiento en el año horizonte; unas propuestas de actuación a realizar durante el período de vigencia del Plan con una financiación determinada; y debe someterse a una información pública de manera que, entre el documento denominado habitualmente como Avance y el Plan, puedan producirse todas las modificaciones debidas a las alegaciones y peticiones de los distintos grupos afectados, en un período de tiempo previamente fijado.

Un Plan así establecido, si se ha realizado con el suficiente detalle, será un valioso documento para la coordinación de las distintas administraciones en cuanto a la consecución de redes de infraestructuras complementarias y no competitivas. Este documento debe contemplar el conjunto de la red para que todos los afectados sepan claramente las actuaciones previstas y su horizonte temporal. El Plan de esta manera responderá a las clásicas preguntas ¿qué se va a hacer?, ¿cómo? y ¿cuándo?

Puede haber una cierta tentación de utilizar los planes como documentos para procurar un cierto incremento en la inversión, y una vez convencida la correspondiente Hacienda dar por terminada su utilidad.

Esta situación, o el posible recelo del organismo autorizador del gasto, se solventa mediante el seguimiento del Plan, en el cual se comprueban periódicamente los cumplimientos de plazos y presupuestos, las desviaciones existentes y su justificación, y mecanismos de corrección.

No es éste el lugar para detallar cuál ha sido el contenido técnico de los planes de infraestructuras, tanto estatales como autonómicos, pero conviene destacar brevemente que los objetivos planteados deben ser operativos, es decir, deben permitir seleccionar, entre varias propuestas de solución de un problema, alguna de ellas. Los objetivos tan generales que a veces se establecen, del tipo «mejorar la calidad de vida de la población», son evidentemente loables, pero cualquier actuación planteada se supone que no va a perseguir lo contrario, y por tanto este tipo de objetivos siempre alcanzados con independencia de la actuación elegida no resultan adecuados. Los objetivos deben explicar por qué se acometen determinadas actuaciones en vez de otras o por qué algunas se descartan.

Un Plan planteado de esta manera se aleja bastante de lo que podría ser una campaña publicitaria institucional, ya que deja claro no sólo los aspectos gratificantes de la gestión que se piensa realizar, sino que también descubre peticiones de colectivos que van a quedar insatisfechos, aun cuando la denegación de esas peticiones esté sobradamente justificada.

Este es uno de los aspectos que puede considerarse negativo por algunos de los responsables de la realización de un Plan, sensación negativa que puede ir unida a deseos de no tener que dar explicaciones en caso de producirse retrasos, poder plantear modificaciones sustanciales sin necesidad de puntualizar en qué consiste esa revisión del Plan, o simplemente ampliar los plazos inicialmente previstos sin que quede una sensación de retraso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Más adelante se desarrollarán estos aspectos que en muchos casos pueden prestarse a una confusión conceptual. No debe pensarse que un Plan es un documento rígido, imposible de adaptar a una situación de cambio, bien porque varíen los objetivos a alcanzar, bien por un cambio significativo en los crecimientos de tráfico que

obligue a modificar el diagnóstico establecido; ni debe confundirse la necesaria relación dinámica entre los técnicos y los políticos, en la cual los primeros deben plantear alternativas y los segundos pueden variar en el tiempo los criterios de selección de la alternativa óptima, con una improvisación permanente en la cual la referencia de qué piensa hacer una determinada Administración pierda toda fiabilidad.

3. LOS ESQUEMAS DIRECTORES

Un esquema Director es un documento de planificación cuya finalidad es expresar de forma consensuada las aspiraciones de actuación a largo plazo en una red de carreteras, sin establecer plazos, prioridades ni fuentes de financiación.

De esta definición se deducen sus principales características y las diferencias con los Planes Generales de Carreteras. Así, la inexistencia de un horizonte o el largo plazo de vigencia del Esquema junto a la no valoración de las actuaciones y la no expresión de las fuentes de financiación, permiten la inclusión de un gran número de actuaciones (listas de deseos), con lo que las tensiones iniciales que todo Plan conlleva desaparecen, trasladándose a la programación anual posterior. No suele existir una relación directa entre las actuaciones propuestas y el tráfico actual o previsto a medio plazo, ya que las mismas responden más a objetivos o deseos de mejorar la accesibilidad territorial o potenciar el desarrollo económico, de expresión más política que técnica, o incluso a agravios comparativos con actuaciones realizadas anteriormente.

Por otra parte los esquemas directores no abarcan necesariamente toda la red de carreteras, aunque podrían hacerlo, y suelen limitarse a los grandes ejes vertebradores del territorio. Los trazados establecidos son genéricos, en muchos casos simples líneas rectas entre los dos puntos a unir, siendo necesario un estudio posterior para definir los trazados y establecer los costes. Por ello, el coste global de las actuaciones o no se establece o se hace de una forma muy aproximada, en función de los costes medios de las tipologías de actuación establecidas y de las distancias en línea recta entre los nudos a conectar. Pue-

de compararse esta simplificación con la precisión que exige, por ejemplo, el establecimiento de un subprograma de eliminación de travesías conflictivas como el realizado en el vigente Plan General de Carreteras 1984/1991, en el que se estudiaron en más de mil travesías diversos indicadores de tráfico, transitabilidad y peligrosidad, y se propuso actuar en alrededor de trescientas.

La inexistencia de plazos y prioridades elimina los problemas derivados de los incumplimientos y potencia la discrecionalidad en la programación de actuaciones, de acuerdo con los intereses políticos y económicos de cada momento. Pero se generan nuevas tensiones a lo largo de todo el período de vigencia del Esquema, para lograr introducir en los presupuestos anuales la actuación deseada en competencia con el numeroso grupo de las contempladas en él.

También se eliminan los problemas derivados de tener que convencer a la Hacienda correspondiente de la oportunidad, rentabilidad y necesidad de las actuaciones propuestas; pero se trasladan los mismos al Proyecto de Presupuestos, o en todo caso al Programa de Inversiones Públicas cuatrienal, no estableciendo un marco inversor claro a medio plazo en infraestructuras de carreteras.

Por último, el seguimiento de un Esquema Director, en caso de realizarse, se limita a constatar que las actuaciones programadas estén contempladas en el mismo, sin observarse desviaciones en cuanto a costes ni plazos, por lo que su revisión no estará indicada por estos motivos. Parece, por tanto, que los Esquemas podrían ser más estables en el tiempo, pero la realidad indica que en aquellos países que los utilizan su modificación es frecuente, debido sobre todo a la variación de los objetivos que los distintos gobiernos se proponen alcanzar y a la facilidad técnica de modificación sin grandes estudios ni procesos de negociación.

Los defensores de los Esquemas Directores frente a los Planes Generales de Carreteras manifiestan que no es razonable obligar a los políticos a unos compromisos, a corto y medio plazo, que ellos mismos no pueden tener la certeza de poder cumplir en un escenario económico y presupuestario tan cambiante como el actual. Se olvida que un Plan no debe ser nunca un

documento cerrado y estático, como ya se ha expuesto anteriormente.

En todo caso, ningún planificador defiende teóricamente la conveniencia de la ausencia de criterios explícitos para establecer las prioridades de las actuaciones incluidas en un Esquema Director, y lo que finalmente se discute es si deben existir unos plazos y un horizonte determinados o no. Pero el establecimiento de las prioridades de todas las actuaciones desde distintos puntos de vista, solo es posible si se conocen con suficiente precisión las alternativas a seleccionar y sus costes, por lo que también los Esquemas Directores que no sean meros documentos de propaganda exigirán un estudio técnico preciso y detallado de las propuestas, que permita una ordenación de todas las actuaciones incluidas en el Esquema de acuerdo con distintos criterios, que deben también quedar clara y explícitamente expuestos en él. Una vez establecidas las prioridades de las distintas actuaciones según los diferentes criterios, el peso de cada uno de ellos y el presupuesto anual dedicado a las infraestructuras, el número de actuaciones a incluir quedará inmediatamente determinado, conociéndose además los criterios que guían la programación y la posible existencia de actuaciones no incluidas en el Esquema.

La publicación explícita de los criterios de programación, o al menos de las prioridades de todas las actuaciones según distintos criterios, tiene gran importancia para los administrados, pues de esta manera podrán conocer las líneas principales que guían a los políticos a la hora de seleccionar las actuaciones incluidas en cada ejercicio económico. En general, se tiende a la agrupación de criterios en distintos grupos: económicos, territoriales, socio-económicos, ambientales, etc.

Si el Esquema Director se entiende de esta última manera, es decir, con objetivos a alcanzar explícitos y criterios para la programación de actuaciones, la discusión inicial que todo Plan plantea acerca de la inclusión de una determinada actuación en el mismo o su realización en un plazo más corto, se traslada a la importancia que deben tener los criterios a utilizar en la programación de las actuaciones, ya que la consideración de las mismas en el Esquema no suele presentar problema al ser éste una larga lista de las aspiraciones sentidas por algún grupo social.

Así, las regiones más pobres, y por tanto con menos tráfico, pretenderán que primen los criterios territoriales a la hora de seleccionar actuaciones a incluir en los presupuestos, mientras las más ricas y desarrolladas lucharán por que prevalezcan los criterios económicos.

Estos aspectos aparentemente teóricos han sido deducidos de comportamientos reales, entre los que se podría citar a modo de ejemplo el Programa de Desarrollo Regional 1989/1993, durante el cual se produjeron muchas de estas situaciones. Se comprobó cómo las regiones más atrasadas como Galicia o Extremadura intentaban potenciar los indicadores socio-económicos y territoriales. Recientemente el acuerdo con la Comunidad Autónoma de Galicia para construir sus autovías de acceso al resto de España y Europa (Autovía del Noroeste: Benavente-Lugo-La Coruña y Autovía de las Rías Bajas: Benavente-Verín-Orense), se debe sobre todo a criterios territoriales y comparativos con otras Comunidades Autónomas que habían visto incluidas sus autovías en el plan todavía vigente.

En resumen, puede concluirse que si los Esquemas Directores se plantean como Documentos de Planificación serios, es decir con objetivos claros y precisos y criterios de programación explícitos, únicamente se diferenciarán de un Plan General que también lo sea en toda la extensión de la palabra y no sólo nominalmente, en la ausencia de plazos y por tanto en la no exigencia de una financiación durante un período de tiempo determinado. La inexistencia de plazos y prioridades elimina los problemas derivados de los incumplimientos y potencia la discrecionalidad en la programación de actuaciones, de acuerdo con los intereses políticos y económicos de cada momento. Pero se generan nuevas tensiones a lo largo de todo el período de vigencia del Esquema, para lograr introducir en los presupuestos anuales la actuación deseada en competencia con el numeroso grupo de las contempladas en él.

Si, por el contrario, el Esquema no incluye objetivos claros y criterios de programación precisos y explícitos, no puede considerarse más que como un documento de propaganda, donde algunas de las cuestiones fundamentales de toda planificación tales como el ¿cómo? y el ¿cuándo?, quedan sin respuesta. Además, no re-

suelve las tensiones que se generan entre los aspirantes a incluir las actuaciones deseadas, en un momento dado y de una forma consensuada; únicamente las aplazan y las dilatan en el tiempo, eso sí, concediendo una gran discrecionalidad al programador.

Conviene poner de manifiesto, por último, que algunos de los denominados Planes de Carreteras elaborados en los años pasados en España, responden claramente a lo que aquí estamos denominando Esquemas Directores. Tal es el caso, por ejemplo, del Plan de Carreteras de Cataluña, en el que el horizonte era muy lejano (20 años) y no existía programación de actuaciones ni criterios de prioridad de las mismas.

4. RESUMEN DE LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS PLANES Y LOS ESQUEMAS DIRECTORES

Normalmente lo más conocido, por ser lo más divulgado de un plan, son sus propuestas de actuación, y a veces solamente parte de las mismas por el protagonismo de alguno de los programas sobre el resto. Así, el vigente Plan General de Carreteras 1984-1991 en muchas ocasiones se ha identificado con el Programa de Autovías, que es indiscutiblemente el más llamativo de los cuatro que forman el Plan, lo cual no debe confundirse con el más rentable, y esta situación hubiera sido muy parecida en caso de haber realizado simplemente un Esquema Director, aunque en éste normalmente no se habrían establecido plazos ni fases, ni objetivos.

Una vez aclarado que pueden producirse simplificaciones en los procesos de divulgación de un Plan, conviene resumir brevemente las diferencias que se producen entre los documentos completos de un Plan,

y los de un Esquema Director. Con carácter general, se podría plantear que la diferencia fundamental entre un Plan y un Esquema Director es la existencia de unos plazos para la realización de las actuaciones, de unas prioridades explícitas, y de una financiación posible para las mismas; de manera que quede claro cuándo se piensa acometer una actuación prevista, cuánto costará y cómo se financiará. Obviamente, en un Esquema Director en el cual esto no existe, la idea de seguimiento quedará reducida a constatar qué actuaciones se han realizado, siendo difícil referirse a cumplimientos o no de los compromisos.

En algunas ocasiones se han producido documentos, con independencia de que se hayan denominado Planes o no, que consistían en una enumeración de actuaciones sentidas como necesarias para algún colectivo. Estas listas de obras a acometer, sin plazo establecido o con un plazo de varias décadas de manera que el final quede siempre suficientemente lejano, permiten de hecho ir realizando las obras que en cada momento se consideren más convenientes desde puntos de vista políticos, técnicos, económicos, etc., en lucha permanente por introducir la actuación deseada en los presupuestos del año siguiente; pero el esquema final no resulta una referencia fiable para nadie, y provoca un estado de tensión permanente para intentar lograr que las decisiones se tomen o se modifiquen permanentemente.

Este podría ser el caso del Plan General de Carreteras de 1877 y las «Carreteras Parlamentarias» que a lo largo de las dos décadas posteriores fueron engrosando el Plan de la mano de intereses caciquiles, hasta convertir el conjunto de actuaciones previstas en una labor imposible de acometer por falta de recursos, a pesar de que las nuevas carreteras eran incluidas con su correspondiente presupuesto aprobado, pues las inversiones reales en carreteras

	Objetivos	Datos básicos	Diagnóstico actual y futuro	Propuestas de actuación	Participación institucional	Programación Plazos	Financiación	Seguimiento
PLAN				detalladas y valoradas	con debate	→		
ESQUEMA DIRECTOR				genéricas de grandes actuaciones	listas de aspiraciones	→		

eran de 15-20 millones de pesetas al año y los presupuestos de las actuaciones aprobados de 80-130 millones de pesetas (1).

Al poder acumular todas las peticiones, los Esquemas Directores tienen el peligro de llegar a invalidar el documento como referencia válida, pero ofrecen el señuelo de diluir y posponer los enfrentamientos y problemas, y en un momento dado puede permitir incluir nuevos compromisos que aunque sean irrealizables conjuntamente con los existentes a corto y medio plazo pueden ser muy bien acogidos por el electorado.

Al no haber plazos ni horizonte no puede haber una exigencia en cuanto al cumplimiento de las actuaciones por parte de diversas instituciones (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Cámaras de Comercio, Agrupaciones de Empresarios, etc.), lo cual resulta más cómodo a la Administración responsable, que en una situación de enfrentamiento puede responder con un retraso en la realización de la obra, sin que eso suponga un coste de imagen importante.

Un Esquema Director tiene además la ventaja de poderse modificar con facilidad sin necesidad de grandes estudios (es el caso del Esquema Director Francés que anualmente se revisa), y las prioridades pueden alterarse sin hacer explícitos los nuevos condicionantes u objetivos. La definición de objetivos, que a veces se plantea como si los mismos fueran irrelevantes en la definición de los programas de actuación, es sin embargo una fase fundamental del Plan, hasta el punto que en algunas administraciones europeas la discusión parlamentaria no se produce acerca de las propuestas de actuación sino sobre los objetivos a alcanzar.

La mayor rigidez de un Plan en plazos plantea en teoría un inconveniente grave en caso de que los recursos previstos se vean recortados. Esto tiene solución si se mantienen los repartos porcentuales de las inversiones, dejando de acometer las actuaciones menos urgentes de cada programa, o dilatando en el tiempo su realización. Para ello es necesario conocer los criterios económicos, territoriales, sociales, etc., utilizados para establecer las prioridades de actuación de los diferentes programas,

pues conocidos éstos puede incluso ser innecesaria una programación inicial del Plan, ya que bastaría ordenar las actuaciones con arreglo a dichos criterios e ir seleccionando cada año aquellas que tuviesen cabida en los presupuestos del año siguiente. Este tipo de acuerdo es el que se ha alcanzado recientemente es el caso de las autovías de acceso a Galicia. En el Convenio para su realización (noviembre 1990) se ha establecido un plazo (1995) para su terminación, pero en caso de producirse una disminución en la inversión pública que hiciera inviable esta terminación, el acuerdo exige que en estos itinerarios se invierta el 30 % del total de la inversión en vías de gran capacidad de la Red Estatal.

5. SITUACION ACTUAL DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE CARRETERAS DEL ESTADO Y AUTONOMICAS

El Plan General de Carreteras 1984-1991 vigente debe revisarse antes que los Planes Autonómicos que, en general, se produjeron después de aquél, y que en muchos casos tienen plazos de vigencia superiores a los ocho años. Salvo el Plan de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Galicia (1985/1992), en la mayoría de las Comunidades los Planes terminan entre 1993 y 1996, lo cual es muy adecuado para que el próximo Plan General sirva de referencia y permita coordinar las actuaciones en la red estatal de las Comunidades con el resto de las actuaciones que deberán ser incluidas en sus próximos Planes de Carreteras.

En los años de existencia de las Comunidades Autónomas se han ido produciendo legislaciones específicas de carreteras, en las cuales está contemplada la necesidad y la forma de realizar la planificación. Pero es, sobre todo, a partir de la aprobación de la Ley de Carreteras Estatal, el 29 de julio de 1989, cuando ante el vacío legal que podría producirse, éstas han entrado en un proceso acelerado de elaboración de sus propias Leyes, que en la mayor parte de los casos especifican con claridad la obligatoriedad de la elaboración de Planes de Carreteras y los contenidos mínimos de éstos.

En algunos casos, como puede ser el

(1) Plan General de Carreteras 1984-91. Tomo I. Antecedentes Históricos. pág. 39.

País Vasco, incluso se han aprobado leyes reguladoras del Plan de Carreteras que especifican con mayor detalle aún los contenidos mínimos de éstos y su tramitación administrativa.

Las redes objeto de los planes incluyen en la mayoría de los casos todas las carreteras de las Comunidades Autónomas que no sean de titularidad estatal, abarcando con distintas denominaciones la red autonómica, la provincial y la local o municipal. Al igual que la Ley de Carreteras del Estado, todas establecen la necesidad de tener un inventario actualizado de las carreteras, con la elaboración de un catálogo que las clasifique en distintas categorías —tres generalmente, aunque en algunos casos el primer nivel se subdivide en dos— y establezca su denominación. Los cambios de titularidad de carreteras deben realizarse de mutuo acuerdo y los aprueba el Gobierno respectivo.

En general, todas las leyes establecen mecanismos de coordinación entre los distintos planes: Regional, Provincial, Municipal, y en algunos casos también con el Estatal; llegando incluso a crear Comisiones de Coordinación compuestas por representantes de las distintas administraciones. En todo caso, la coordinación se asegura con la aprobación de todos los planes por el Gobierno Regional correspondiente.

En algunas Comunidades (País Vasco y Comunidad Valenciana) se llega a determinar el período de vigencia del Plan y sus revisiones obligatorias.

La mayor parte de las leyes establecen como contenido de los Planes de Carreteras la fijación de objetivos, el análisis y diagnóstico del estado de la red y su previsible situación al finalizar el período de vigencia del Plan, el establecimiento de prioridades y criterios de programación, la valoración de las actuaciones y la viabilidad económico-financiera de los programas de actuación. Asimismo, suelen establecer criterios para la revisión del Plan.

La legislación autonómica exige por tanto que se realicen planes de carreteras regionales, estableciendo plazos y horizontes, así como criterios de prioridad de las actuaciones y análisis de la viabilidad financiera de las mismas. No es éste el caso de la vigente Ley de Carreteras del Estado que se limita a establecer que el Plan será aprobado por el Consejo de Ministros y comunicado a las Cortes.

Algunas leyes llegan incluso a regular la obligatoriedad de la redacción de un Avance que debe ser sometido a información pública e institucional durante un período de tiempo determinado, antes de la aprobación definitiva del propio Plan.

Es de destacar la exigencia general de la inclusión en el Plan para poder realizar nuevas carreteras o variantes de población, llegando en el caso del País Vasco a establecer la obligatoriedad de realizar todas las actuaciones y en el orden previsto en el Plan, no pudiendo ejecutarse ninguna nueva si previamente no es incluida en el mismo por los procedimientos de revisión establecidos.

La evaluación de impacto ambiental también se encuentra regulada en la mayoría de las leyes, que suelen remitirse a la legislación específica del tema aprobada por las propias Comunidades. El caso más restrictivo, en cuanto a la exigencia de estas actuaciones, es el de Baleares, que lo exige para todos aquellos proyectos que cambien el trazado existente en más de tres kilómetros.

También parece oportuno destacar la importancia que se concede a las carreteras en zona urbana, dándoles un tratamiento específico que va desde el establecimiento de prioridades a la planificación urbanística para establecer la reserva viaria de las redes arteriales, hasta la obligación de redactar Planes Viarios de dichas redes que serán recogidos por los Planes Generales de Ordenación Urbana correspondientes. En general, se suprime la necesidad de información pública en las carreteras de nuevo trazado incluidas en la planificación urbanística vigente, e igualmente se destaca la ausencia de necesidad del permiso de obras. En cuanto a la línea de edificación los planes urbanísticos pueden variar la distancia general establecida, pero se recoge la novedad iniciada por la Ley de Carreteras Estatal de exigir una distancia mayor en las variantes de población, que oscila entre los 40 m de Galicia y los 100 m de Murcia, con 50 m como valor más general.

Finalmente, la tramitación administrativa de los planes comienza por su elaboración por las Consejerías correspondientes, a veces mediante un organismo específicamente creado para ello, y los aprueba el Consejo de Gobierno. En los casos más regulados se exige una información pública e

institucional, o al menos un período de publicidad (Cataluña), previamente a la aprobación definitiva del Plan. En la mayor parte de los casos el Plan es comunicado a las Cortes para su conocimiento sin exigir una aprobación por parte de las mismas.

En resumen, puede decirse que las Comunidades Autónomas han decidido regular mediante Leyes la elaboración, seguimiento y revisión de Planes Regionales de Carreteras, que incluyen en la mayoría de ellas el establecimiento de objetivos; el análisis y diagnóstico de la situación inicial y la previsible en el año horizonte; la elaboración de propuestas de actuación valoradas, con plazos y con criterios para establecer prioridades, y agrupadas por programas; y estudios económicos y financieros que aseguren la conveniencia y posibilidad material de ejecución del Plan. Estas son las características que hemos destacado como imprescindibles para considerar que un documento de planificación pueda denominarse con propiedad un Plan de Carreteras, y como tales están siendo incluidas en la legislación autonómica aunque no en la Ley de Carreteras del Estado. Por ello, cabe esperar que los nuevos Planes que las Comunidades Autónomas están empezando a elaborar se ajusten a dichos principios, aun en los casos en que no exista legislación propia aprobada; y sería deseable que el nuevo Plan General de Carreteras Estatales, con independencia de que sea este su título, o sea parte de un Plan de Infraestructuras de Transporte, tuviese el mismo grado de precisión, para que la coordinación por todos nombrada y deseada sea una auténtica realidad.

6. SITUACION ACTUAL DE LOS DOCUMENTOS DE PLANIFICACION DE CARRETERAS ESTATALES

Una vez descrita brevemente la legislación en materia de planificación elaborada, o en trámite de serlo, por las Comunidades Autónomas, parece conveniente comentar la posibilidad técnica de formulación de un Plan General con los estudios realizados hasta el momento por la Dirección General de Carreteras. Desde hace más de un año se están realizando estudios específica-

mente dirigidos a la realización de un nuevo Plan, cuyo contenido ha sido indicado en otras ocasiones (Urbanismo, n.º 10, mayo 1990, COAM), y a los que se va a hacer referencia únicamente para indicar cuál sería su utilización en el mismo, y cuáles serían las diferencias en caso de que el documento formulado fuese un Esquema Director.

Los estudios básicos, ya terminados, dirigidos a profundizar en el conocimiento del parque real circulante; las tendencias de renovación de los diferentes grupos de vehículos pesados y ligeros; los usos urbanos e interurbanos de los vehículos, cada vez más diferenciados; las estimaciones de recorridos y su comparación con los consumos de distintos combustibles y ventas de vehículos, la previsión de todas estas variables en un plazo de otros ocho años y el establecimiento de unas hipótesis máxima y mínimo de crecimiento, fuera de las cuales sería necesario replantear en profundidad estos análisis, son estudios necesarios y válidos cualquiera que sea el documento final que se realice. Otro tanto puede decirse de los estudios dirigidos a conocer la oferta viaria (inventarios de la red, análisis de accesibilidad y territoriales, etc.).

En los estudios realizados para determinar las necesidades de actuación en los tramos interurbanos se han tenido en cuenta los distintos medios de transporte que concurren en un mismo corredor, considerando como unidades de análisis estos corredores en los que una cierta malla de carreteras da servicio a demandas de medio y largo recorrido que confluyen en un determinado ámbito geográfico.

El análisis y diagnóstico de los conflictos actuales, la modelización de la demanda, la consideración del medio ambiente afectado, el planteamiento de propuestas de actuación y la coordinación entre las propuestas de diversos corredores es asimismo un trabajo necesario tanto si se realiza un Plan como si es un Esquema Director.

Sin embargo, en el caso de plantearse un Esquema Director posiblemente no se incluiría un programa de acondicionamientos completo y desarrollado, ante la importancia de un nuevo Programa de Autovías, de inversiones millonarias y gran impacto en la opinión pública, y aún en el caso de incluirse si no se detalla un plazo de realización, sería probablemente relegado a un

papel muy secundario. Esto es fácilmente previsible si se considera que en el actual Plan General no se ha realizado un 56 % del Programa de Acondicionamientos a 31 de diciembre de 1990, y al parecer se está planteando la conveniencia de su no realización en aquellos tramos en los que es previsible la construcción de una futura autovía, que también con gran probabilidad será de nuevo trazado.

En esta situación, estaríamos dando una importancia secundaria a las actuaciones a acometer en aproximadamente la mitad de la Red Estatal de Carreteras, si se confirma la planificación de 4.000 km de nuevas autovías que junto a los 5.000 km de vías de gran capacidad previstos al finalizar el Plan vigente representan un 47 %, aproximadamente, del total de la Red Estatal.

Un Esquema Director como el realizado anualmente por la Administración Francesa, haría previsiblemente hincapié en la red de alta capacidad a acometer, sin especificar el plazo. No obstante, dado que es necesario formular el Programa de Inversiones Públicas con tres años de adelanto, ésta sería una programación mínima ineludible. En caso de solicitar fondos europeos es necesario formular planes de actuación como el Plan de Desarrollo Regional (1989-1993) que el Gobierno Español presentó en marzo de 1989 en la Comunidad Europea, lo cual también exige el establecimiento de prioridades en las actuaciones previstas.

También conviene recordar que los compromisos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas plantean una exigencia de plazo, y en el caso reciente de las autovías gallegas ya citado, uno de los aspectos más controvertidos en la negociación fue el año de terminación de las obras.

Finalmente, los estudios urbanos, con una metodología diferente de la empleada en los estudios de corredor, tienen como objetivo establecer, de acuerdo con el resto de las Administraciones implicadas y especialmente con los Ayuntamientos, unas actuaciones para el período 1992-2000, que pueden verse formalizadas en Convenios. Sí es necesario, para poder garantizar el control de los usos del suelo, el establecer a corto plazo las propuestas a una escala suficientemente detallada.

La coordinación con otras administraciones en el caso urbano se hace imprescindible,

no sólo para complementar las políticas de tráfico, aparcamiento y transbordo, y las de uso de suelo, con las correspondientes políticas sectoriales, sino para garantizar la defensa de los usos de suelo previstos.

Esta situación, llevada a buen término en las ciudades atravesadas por carreteras de la Red Estatal, una vez evaluadas las necesidades en las distintas ciudades y establecidas las prioridades de actuación, da lugar a un programa de actuación urbano. Este programa puede plantearse con plazos de realización, para formar parte de un plan, o no, pero en este segundo supuesto en el cual se iría en contra de lo establecido habitualmente en los convenios de colaboración del MOPU con los Ayuntamientos, tampoco sería adecuado obviar los acuerdos con los mismos, ni dejar de plantear las actuaciones a una escala que permita garantizar su viabilidad.

7. CONCLUSIONES

1.ª Las experiencias de planificación en los diversos países europeos son diferentes pero, en su mayoría y también ahora para la Comunidad Europea en su conjunto, la planificación de infraestructuras es una actividad permanente de las distintas administraciones previa a la realización de inversiones, y en muchos casos esta planificación integra todas las infraestructuras de transporte.

No es objeto del presente artículo analizar las ventajas e inconvenientes de una planificación sectorial frente a una planificación conjunta de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y otras infraestructuras de transporte, ya que en nuestro país, debido a la estructura administrativa existente, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico se han realizado planes sectoriales de carreteras.

La legislación que se está produciendo actualmente por parte de las Comunidades Autónomas precisa, en la mayor parte de los casos, los contenidos de los planes de carreteras, estableciendo que los mismos deben tener objetivos, diagnóstico, prioridades y financiación de las actuaciones.

2.ª Un Plan de Carreteras es un documento de planificación sectorial que debe coordinarse con la ordenación del territorio,

con otros planes sectoriales de transporte, y con la planificación económica general. En todo caso, debe de tener objetivos precisos y operativos, un análisis y diagnóstico de la situación inicial y la prevista al final de su período de vigencia, una valoración de las actuaciones propuestas y criterios de prioridad entre ellas o plazos, un sistema de financiación, y criterios para su revisión.

3.ª Un Esquema Director es un documento de planificación en el que se recogen las aspiraciones de actuación a largo plazo en una red de carreteras, limitándose en la mayoría de los casos a las grandes actuaciones vertebradoras del territorio. La diferencia fundamental con un Plan es la ausencia de plazos para las actuaciones, consecuencia de la falta de un estudio financiero de las mismas. Esto suele provocar que se incluyan gran número de actuaciones para evitar tensiones con los grupos afectados, trasladando las mismas a la programación posterior. ■ ■ ■

4.ª Si el Esquema Director pretende ser una referencia fiable, que elimine las tensiones a corto y medio plazo, y que ofrezca garantías en cuanto a la consecución de las actuaciones previstas, deberá incluir unos criterios de programación precisos y la aplicación de los mismos a todas las actuaciones, dejando únicamente para su discusión posterior el número de ellas que se incluirán en los sucesivos Programas de Inversiones Públicas y en los Presupuestos anuales.

5.ª El compromiso en el plazo es una cuestión capital, sin que ello implique que

el Plan no se adapte a un marco económico cambiante o que en ciertos momentos se alarguen los plazos. Simplemente se formula un compromiso en el tiempo cuyas modificaciones han de estar justificadas.

Los ocho años planteados en el vigente Plan General de Carreteras parecen un plazo muy adecuado para las actuaciones de creación de infraestructura de carreteras, pues las mismas exigen al menos cuatro años desde su concepción hasta su terminación, por lo que pueden plantearse dos períodos de cuatro años cada uno que además coinciden con la duración de dos legislaturas, pudiéndose plantear una modificación de objetivos junto al seguimiento del primer cuatrienio.

6.ª Tanto los Planes de Carreteras como los Esquemas Directores precisan la redacción de un Documento Técnico completo en el que se establezcan los objetivos, las actuaciones y los criterios para establecer prioridades. En ambos casos también debe producirse un documento de Avance, que posibilite la participación institucional en la que se expresarán las posibles discrepancias, que serán menores en el Esquema al permitir éste un gran número de actuaciones.

Recogidas las alegaciones que se consideren pertinentes, el documento definitivo, en el caso de un Plan estatal, se debe presentar a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Su aprobación normalmente se produce en el Consejo de Ministros o el Gobierno Autónomo correspondiente, existiendo la posibilidad de que dicha aprobación se reserve al Parlamento, que en todo caso será informado del Plan.

LEYES DE CARRETERAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA (1)

	ESTADO	ANDALUCIA	ARAGON																																						
LEGISLACION	Ley 25/88, de 29 de julio, de Carreteras Reglamento R. D. 1073/77, de 8 de febrero	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 4/85, de 8 de enero, de atribución de competencias. Plan de Carreteras: Documento. Proyecto de Ley de Carreteras. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de Ley de Carreteras. 																																						
AMBITO	Carreteras estatales: Definición y cambios (mutuo acuerdo).	Carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en la C. A. y no son estatales.	Carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en la C. A. y no son estatales.																																						
RED	Autopistas, Autovías, Vías rápidas, carreteras convencionales: Red Estatal (Itinerarios de Interés General).	<ul style="list-style-type: none"> Principal: Básica Funcional e Intercomarcal. Secundaria: Comarcal y Local. Autopistas, Autovías, Vías rápidas y carreteras convencionales. 	Autopistas, Autovías, Vías rápidas y carreteras convencionales: Regional, Comarcal y Local. Catálogo con las carreteras autonómicas.																																						
P L A N I F I C A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> Plan aprobado por Consejo de Ministros y comunicado a las Cortes. Coordinación con Planes Autonómicos. MOPU actualiza el inventario, define y denomina los itinerarios. Estudios de planeamiento, previos, informativos, anteproyectos, proyectos de trazado y de construcción. Información pública para nuevas carreteras o variantes de población no incluidas en el planeamiento urbanístico. 1 mes + 1 mes Organismos Oficiales y 1 mes según LPA al público. EIA para autovías y autopistas nuevo trazado, duplicaciones de calzada especiales, nuevas carreteras y variantes de población (Interpretación Ministerial) (2). 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Territorial de Carreteras aprobado por Consejo de Gobierno. Asimismo, aprueba: Catálogo de la Red Principal y Secundaria. Cambios de titularidad. Comisión de Carreteras para coordinación entre Adm. Plan Territorial constará de Previsiones, Objetivos, Prioridades, Jerarquía de la Red y condiciones para su revisión. Los Programas Generales de Carreteras desarrollan el Plan. EIA para autovías, autopistas y nuevas carreteras. Estudios como en la Ley Estatal. La Ley tiene un Anexo con carreteras de la red principal. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Carreteras de la Comunidad: lo aprueba el Consejo de Gobierno y lo remite a las Cortes. Cambios de titularidad con acuerdo. La CA puede participar y ayudar en la planificación y construcción de las redes estatal, provinciales o municipales. Sólo se pueden construir nuevas carreteras si están en el Plan. Planes Viarios de las redes arteriales. Plan de Carreteras de acuerdo con las directrices de Ordenación del Territorio y con los Planes Económicos y coordinado con el resto. Incluirá: Previsiones y Objetivos en las tres redes. Planes Provinciales elaborados por las Diputaciones. Planes Municipales. Facultad de los Ayuntamientos. Tipos de estudio como en Ley estatal. EIA para las nuevas carreteras (no acond. ni variantes de trazado) y además información pública. No es necesaria IP para carreteras incluidas en los PGOU. 																																						
E X P L O T A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> No se permite la publicidad. Contribuciones especiales y Gestión indirecta. No existirán áreas de servicio en las variantes de población y 5 km antes y después. 	<ul style="list-style-type: none"> Explotación delegada en las Diputaciones de acuerdo con la Ley 11/1987. Existe la gestión indirecta y las contribuciones especiales. No se permite la publicidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen contribuciones especiales y también gestión indirecta. No se permite la publicidad. 																																						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Autop./Autov./Vías rápidas</th> <th>Resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público 8 m</td> <td>3 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre 25 m</td> <td>8 m</td> </tr> <tr> <td>• Afección 100 m</td> <td>50 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación 50 m</td> <td>25 m</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(100 m en variantes)</td> </tr> </tbody> </table>	Autop./Autov./Vías rápidas	Resto	• Dominio público 8 m	3 m	• Servidumbre 25 m	8 m	• Afección 100 m	50 m	• Línea de edificación 50 m	25 m		(100 m en variantes)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Autop./Autov./Vías ráp.</th> <th>Princ. Secun.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público 8 m</td> <td>3 m ... 2 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre 25 m</td> <td>8 m ... 6 m</td> </tr> <tr> <td>• Afección 100 m</td> <td>50 m ... 30 m</td> </tr> <tr> <td>• Edificación 50 m</td> <td>25 m ... 18 m</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(50 m en variantes)</td> </tr> </tbody> </table>	Autop./Autov./Vías ráp.	Princ. Secun.	• Dominio público 8 m	3 m ... 2 m	• Servidumbre 25 m	8 m ... 6 m	• Afección 100 m	50 m ... 30 m	• Edificación 50 m	25 m ... 18 m		(50 m en variantes)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Autop./Autov./Vías rápidas</th> <th>Resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público 8 m</td> <td>3 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre 25 m</td> <td>8 m</td> </tr> <tr> <td>• Afección 100 m</td> <td>30 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación 50 m</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Red Regional Comarcal Local</td> </tr> <tr> <td></td> <td>18 m 15 m 12 m</td> </tr> </tbody> </table>	Autop./Autov./Vías rápidas	Resto	• Dominio público 8 m	3 m	• Servidumbre 25 m	8 m	• Afección 100 m	30 m	• Línea de edificación 50 m			Red Regional Comarcal Local		18 m 15 m 12 m
Autop./Autov./Vías rápidas	Resto																																								
• Dominio público 8 m	3 m																																								
• Servidumbre 25 m	8 m																																								
• Afección 100 m	50 m																																								
• Línea de edificación 50 m	25 m																																								
	(100 m en variantes)																																								
Autop./Autov./Vías ráp.	Princ. Secun.																																								
• Dominio público 8 m	3 m ... 2 m																																								
• Servidumbre 25 m	8 m ... 6 m																																								
• Afección 100 m	50 m ... 30 m																																								
• Edificación 50 m	25 m ... 18 m																																								
	(50 m en variantes)																																								
Autop./Autov./Vías rápidas	Resto																																								
• Dominio público 8 m	3 m																																								
• Servidumbre 25 m	8 m																																								
• Afección 100 m	30 m																																								
• Línea de edificación 50 m																																									
	Red Regional Comarcal Local																																								
	18 m 15 m 12 m																																								

(1) A 31-12-1990

(2) EIA Evaluación de Impacto Ambiental. según RD 1302/86 y su Reglamento

LEYES DE CARRETERAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA (Cont.)

	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS																																																
LEGISLACION	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 13/1986, de 28 de noviembre, ordenación y defensa de las carreteras del Principado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 5, 1990, de 24 de mayo, de Carreteras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Carreteras (16-11-90) 																																																
AMBITO		<ul style="list-style-type: none"> • Todas las carreteras de las islas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las carreteras de Canarias. 																																																
RED	<p>Regional Comarcal Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adscripción por el Consejo de Gobierno. • Inventario por la Consejería. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria: Comunidad Autónoma. • Secundaria: Consells insulares. • Local y Rural: Ayuntamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés general (Comunidad Autónoma). • Interés insular (Cabildos). • Interés municipal. • Interés especial (excluidas de la Ley). 																																																
P L A N I F I C A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • No define el Plan de Carreteras. • Planes de Conservación y Mejora elaborados por el Consejo de Gobierno: Incluye variantes, mejoras de trazado, ensanches y acondicionamientos. • Información pública: Boletín Principado, BOP e informe de Corporaciones. • Prevé el Estudio de Impacto Ambiental. • Prevé la cesión de carreteras al Consejo de Gobierno para inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario por las Administraciones con coordinación del Govern. Este publicará mapas. • Plan Sectorial de Carreteras: Definirá redes 1.ª y 2.ª, las previsiones de nuevas carreteras y mejora de las existentes, así como las determinaciones básicas de las redes locales y rurales. • Determinaciones del Plan Sectorial, así como el resto de estudios se incorporarán a los PGOU. Los Ayuntamientos podrán formular Planes Municipales que definirán sus redes. • Sólo se pueden construir nuevas carreteras, duplicaciones y variantes de población incluidas en el Plan. • Tipos de estudios como Estado, y además: Plan Especial de protección. Actuaciones para la defensa de la viabilidad, seguridad o estética de una carretera o de su entorno. • EIA en todos los proy. con cambio de trazado en > 3 km. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde al Gobierno de Canarias la elaboración del Plan Regional de Carreteras, que se aprueba por Ley del Parlamento. • El Plan comprenderá: Previsiones, objetivos y prioridades. • Los Cabildos podrán elaborar Planes insulares que se aprobarán mediante decreto del Gobierno Canario. • Tipo de estudios como en la red estatal. • Información pública como en la red estatal. 																																																
E X P L O T A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • Clasifica las carreteras de Titularidad Municipal y establece zona de afección a 30 m. <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Regional</td> <td style="text-align: center;">Comarcal</td> <td style="text-align: center;">Local</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación</td> <td style="text-align: center;">18 m</td> <td style="text-align: center;">10 m</td> <td style="text-align: center;">8 m</td> </tr> </table>		Regional	Comarcal	Local	• Línea de edificación	18 m	10 m	8 m	<ul style="list-style-type: none"> • Se podrá crear Organismo Autónomo al que se adscribirán las redes primaria y secundaria, con aprobación de los Consells. Podrán participar otras Administraciones y Entidades creando un fondo común. • Introduce la gestión indirecta y los peajes con carácter excepcional. • Se prohíbe la publicidad. • Carreteras en áreas residenciales y turísticas: Carril bici. <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">4 carriles</td> <td style="text-align: center;">1.ª y 2.ª</td> <td style="text-align: center;">Local y rural</td> </tr> <tr> <td>• Dominio público</td> <td style="text-align: center;">8 m</td> <td style="text-align: center;">3 m</td> <td style="text-align: center;">1 m</td> </tr> <tr> <td>• Protección</td> <td style="text-align: center;">25 m</td> <td style="text-align: center;">18 m</td> <td style="text-align: center;">8 m</td> </tr> <tr> <td>• Informe</td> <td style="text-align: center;">100 m</td> <td style="text-align: center;">50 m</td> <td style="text-align: center;">25 m</td> </tr> <tr> <td>• Reserva ampliación</td> <td style="text-align: center;">100 m</td> <td style="text-align: center;">50 m</td> <td style="text-align: center;">25 m</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">(un 50 % más en nuevo trazado)</p>		4 carriles	1.ª y 2.ª	Local y rural	• Dominio público	8 m	3 m	1 m	• Protección	25 m	18 m	8 m	• Informe	100 m	50 m	25 m	• Reserva ampliación	100 m	50 m	25 m	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la gestión indirecta. • Colaboración con la Admón. Central en la construcción de nuevas carreteras de interés general. • Convenios en Cabildos y Municipios para redes arteriales y travesías <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Autop /Autov./Vías rápidas</td> <td style="text-align: center;">Interés General</td> <td style="text-align: center;">Resto</td> </tr> <tr> <td>Dominio público</td> <td style="text-align: center;">8 m</td> <td style="text-align: center;">—</td> <td style="text-align: center;">3 m</td> </tr> <tr> <td>Servidumbre</td> <td style="text-align: center;">25 m</td> <td style="text-align: center;">12</td> <td style="text-align: center;">8 m</td> </tr> <tr> <td>Afección</td> <td style="text-align: center;">50 m</td> <td style="text-align: center;">—</td> <td style="text-align: center;">25 m</td> </tr> <tr> <td>Línea de edificación</td> <td style="text-align: center;">50 m</td> <td style="text-align: center;">—</td> <td style="text-align: center;">18 m</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">(100 m en variantes)</p>		Autop /Autov./Vías rápidas	Interés General	Resto	Dominio público	8 m	—	3 m	Servidumbre	25 m	12	8 m	Afección	50 m	—	25 m	Línea de edificación	50 m	—	18 m
	Regional	Comarcal	Local																																																
• Línea de edificación	18 m	10 m	8 m																																																
	4 carriles	1.ª y 2.ª	Local y rural																																																
• Dominio público	8 m	3 m	1 m																																																
• Protección	25 m	18 m	8 m																																																
• Informe	100 m	50 m	25 m																																																
• Reserva ampliación	100 m	50 m	25 m																																																
	Autop /Autov./Vías rápidas	Interés General	Resto																																																
Dominio público	8 m	—	3 m																																																
Servidumbre	25 m	12	8 m																																																
Afección	50 m	—	25 m																																																
Línea de edificación	50 m	—	18 m																																																

UNA NUEVA PLANIFICACION DE CARRETERAS: ¿UN PLAN GENERAL O UN ESQUEMA DIRECTOR?

LEYES DE CARRETERAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA (Cont.)

	CATALUÑA	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEON																																															
LEGISLACION	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 23/83, de 27 de noviembre, Plan Territorial Gral. • Ley 16/85, de 11 de julio, de Ordenación de Ctras. • Decreto 311/85, de 25 de octubre. Aprueba Plan Gral. Ctras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Carreteras y Caminos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras. 																																															
AMBITO	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras de Cataluña. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las carreteras que discurren por la C. A. y no sean estables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en la C. A. y no son estatales. 																																															
RED	<ul style="list-style-type: none"> • Básica: Primaria y Secundaria. • Comarcal. • Local y Rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autopistas, Autovías, Vías rápidas y carreteras convencionales en tres redes: Básica, Comarcal y Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autop., Autovías, Vías Rápidas y carreteras convencionales: Titularidad Junta, Diputaciones y Ayuntamientos. 																																															
P L A N I F I C A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • Plan General de Carreteras compuesto por: <ul style="list-style-type: none"> - Memoria-Normas Técnicas-Planos-Cuadros de precios. - Valoración de actuaciones-Financiación. Sólo son vinculantes las normas técnicas y los planos, así como relación de caminos provinciales. • Planes zonales definen las redes comarcal y local. • Planes zonales arteriales. • Resolución del 17 de diciembre de 1985 sobre publicidad del Plan. El artículo 19.1 de la Ley 23/83 atribuye la aprobación al Consejo Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo aprobado por el Consejo de Gobierno previa audiencia de titulares. • Plan Regional de Carreteras: Objetivos, Coordinación con la Planificación Territorial, Catálogo y Criterios para su revisión. • Planes provinciales: desarrollan el Regional y se aprueban por el Consejo de Gobierno de la C. A. • Programas viarios: Desarrollan o completan los planes en áreas o materias concretas, como ordenación de itinerarios, accesos o mejora de la seguridad. • Sustituyen los estudios previos e informativos por proyectos básicos. Información pública para nuevas carreteras y Vp. • EIA en los casos exigidos por la legislación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios de titularidad a propuesta de Consejería de Fomento y con acuerdo. • Plan Regional de Carreteras: Previsiones, Objetivos y Programación de actuaciones en la Red Autonómica compuesta de Red Básica y Complementaria. • El Plan incluirá el análisis y diagnóstico de la red, las previsiones de la situación al final del mismo, la programación de actuaciones y el estudio económico y financiero. 4 programas funcionales. • Establece los contenidos de los planes provinciales y municipales. • EIA en autovías y carreteras de nuevo trazado. 																																															
E X P L O T A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 108/81, de 2 de abril, sobre multas. • Decreto 169/82, 27 de mayo, sobre atribución de uso y defensa. • Dominio público y servidumbre como en la antigua Ley de Carreteras <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Autop./Autov</th> <th>Básica</th> <th>Resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Afección</td> <td>100 m</td> <td>50 m</td> <td>30 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación</td> <td>50 m</td> <td>25 m</td> <td>18 m</td> </tr> </tbody> </table>		Autop./Autov	Básica	Resto	• Afección	100 m	50 m	30 m	• Línea de edificación	50 m	25 m	18 m	<ul style="list-style-type: none"> • No incluye la gestión indirecta como medio de financiación. <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Autop./Autov./Vías rápidas</th> <th>Resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público</td> <td>8 m</td> <td>3 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre</td> <td>25 m</td> <td>8 m</td> </tr> <tr> <td>• Zona de protección</td> <td>100 m</td> <td>30 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación</td> <td>50 m</td> <td>18 m</td> </tr> </tbody> </table> <p align="center">(50 m en variantes)</p>		Autop./Autov./Vías rápidas	Resto	• Dominio público	8 m	3 m	• Servidumbre	25 m	8 m	• Zona de protección	100 m	30 m	• Línea de edificación	50 m	18 m	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea la Comisión Regional de Carreteras como organismo de coordinación • Se prohíbe la publicidad excepto en travesías <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Autop./Autov./Vías rápidas</th> <th>Básica</th> <th>Resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público</td> <td>8 m</td> <td>3 m</td> <td>3 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre</td> <td>25 m</td> <td>8 m</td> <td>8 m</td> </tr> <tr> <td>• Afección</td> <td>100 m</td> <td>30 m</td> <td>30 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación</td> <td>50 m</td> <td>25 m</td> <td>18 m</td> </tr> </tbody> </table> <p align="center">(50 m en variantes)</p>		Autop./Autov./Vías rápidas	Básica	Resto	• Dominio público	8 m	3 m	3 m	• Servidumbre	25 m	8 m	8 m	• Afección	100 m	30 m	30 m	• Línea de edificación	50 m	25 m	18 m
	Autop./Autov	Básica	Resto																																															
• Afección	100 m	50 m	30 m																																															
• Línea de edificación	50 m	25 m	18 m																																															
	Autop./Autov./Vías rápidas	Resto																																																
• Dominio público	8 m	3 m																																																
• Servidumbre	25 m	8 m																																																
• Zona de protección	100 m	30 m																																																
• Línea de edificación	50 m	18 m																																																
	Autop./Autov./Vías rápidas	Básica	Resto																																															
• Dominio público	8 m	3 m	3 m																																															
• Servidumbre	25 m	8 m	8 m																																															
• Afección	100 m	30 m	30 m																																															
• Línea de edificación	50 m	25 m	18 m																																															

LEYES DE CARRETERAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA (Cont.)

	GALICIA	MURCIA	NAVARRA																																									
LEGISLACION	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 6/83, de 22 de junio, de limitación a las propiedades en las carreteras no estatales de Galicia. • Proyecto de Ley de Carreteras. 	Ley 9/1990, de 27 de agosto, de carreteras.	Ley Foral 11/86, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras.																																									
AMBITO	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las carreteras que discurren por la C. A. y no son del Estado. 	Todas las carreteras regionales relacionadas en un catálogo adjunto.																																										
RED	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria básica • Primaria complementaria • Secundaria 	Autop. Autov. vías rúp., Carreteras Conv. y Corredor: 1 calzada con previsión de duplicación 1.º nivel } Cambios corresponden al Consejo de 2.º nivel } Gobierno. 3.º nivel }																																										
PLANIFICACION	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de Carreteras: de la C. A.; Provinciales y Municipales. Deberán coordinarse y los aprueba el Consello. • Los planes incluirán: Objetivos/Análisis y Diagnóstico/Previsión de la situación de la red al final del período de vigencia / Programación de Actuaciones / Estudio económico y financiero. Tipos de estudio como en ley estatal. Estudio informativo para nuevas carreteras y variantes de población. Sólo se podrán construir nuevas carreteras cuando estén en el Plan. E.I.A. según Decreto 442/1990 de 13 de septiembre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Actuación en Carreteras: Objetivos y jerarquización de la red regional. <ul style="list-style-type: none"> - Características de la red. - Análisis utilización de la red. - Funcionalidad, jerarquización y características de cada nivel. - Objetivos a alcanzar y prioridades entre ellos. - Relación de actuaciones y financiación prevista. - Coherencia con la ordenación territorial. - Relación con el planeamiento urbanístico. - Organismos encargados de la gestión, plazos de ejecución, estudios económicos y presupuestarios. • Cuando sea plurianual se someterá a actualizaciones anuales. Se coordinará con los Programas de Actuación de las entidades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan General de Carreteras como Plan Sectorial coordinado con los Planes Municipales. Incluye: <ul style="list-style-type: none"> - Relación de Carreteras. - Características geométricas. - Programas de construcción y reforma. • No define el rango legal del Plan. • Se desarrolla por Planes Viarios. 																																									
EXPLANTACION	Hay contribuciones especiales y gestión indirecta. No habrá publicidad. Se puede crear empresa pública para proyectar, construir y conservar. No habrá áreas de servicio en variantes de población y 2 km antes y después.	No habrá publicidad fuera de tramos urbanos.																																										
	<table border="0"> <thead> <tr> <th></th> <th>Autop./Autov./Vías rápidas</th> <th>Resto</th> <th></th> <th>Autovía</th> <th>1.º y 2.º nivel</th> <th>resto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Dominio público</td> <td>15 m</td> <td>10 m</td> <td>• Dominio público</td> <td>5 m</td> <td>3 m</td> <td>3 m</td> </tr> <tr> <td>• Servidumbre</td> <td>+17 m</td> <td>+2 m</td> <td>• Zonas de protección</td> <td>50 m</td> <td>30 m</td> <td>30 m</td> </tr> <tr> <td>• Afección</td> <td>100 m</td> <td>30 m</td> <td></td> <td></td> <td>25 m</td> <td>18 m</td> </tr> <tr> <td>• Línea de edificación</td> <td>50 m</td> <td>12 m 7 m 5 m</td> <td>• Edificación</td> <td colspan="3">(100 m en variantes)</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>(básica) (complt.) (40 m en variantes)</td> <td></td> <td colspan="3"></td> </tr> </tbody> </table>		Autop./Autov./Vías rápidas	Resto		Autovía	1.º y 2.º nivel	resto	• Dominio público	15 m	10 m	• Dominio público	5 m	3 m	3 m	• Servidumbre	+17 m	+2 m	• Zonas de protección	50 m	30 m	30 m	• Afección	100 m	30 m			25 m	18 m	• Línea de edificación	50 m	12 m 7 m 5 m	• Edificación	(100 m en variantes)					(básica) (complt.) (40 m en variantes)					
	Autop./Autov./Vías rápidas	Resto		Autovía	1.º y 2.º nivel	resto																																						
• Dominio público	15 m	10 m	• Dominio público	5 m	3 m	3 m																																						
• Servidumbre	+17 m	+2 m	• Zonas de protección	50 m	30 m	30 m																																						
• Afección	100 m	30 m			25 m	18 m																																						
• Línea de edificación	50 m	12 m 7 m 5 m	• Edificación	(100 m en variantes)																																								
		(básica) (complt.) (40 m en variantes)																																										

LEYES DE CARRETERAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA (Cont.)

	PAIS VASCO	VALENCIA	
LEGISLACION	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio. • Ley 2/1989, de 30 de mayo, Reguladora del Plan de Carreteras. 	Decreto 139/83, de 27 de octubre, coordina la función de las diputaciones. Anteproyecto de Ley de Carreteras.	
AMBITO	Red objeto del Plan como Anexo.	Toda la red, incluso la estatal.	
RED	Nacional, Básica, Comarcal, Local.	RIGE, Básica, Local, Red de caminos (Catálogo).	
P L A N I F I C A C I O N	<p>Plan General de Carreteras del País Vasco: lo elaboran, aprueba, sigue y modifica el Gobierno Vasco, que lo remite al Parlamento</p> <p>Revisión cada 6 años obligatoria. Horizonte 12 años.</p> <p>Previsiones/Objetivos/Prioridades y mejoras a realizar/Normas técnicas de señalización/Programas con presupuesto de cada actuación, su prioridad, los objetivos y los plazos/Prioridades por criterios socio-económicos y coordinación de actuaciones por itinerarios.</p> <p>Plan coordinado con diputaciones Forales, Ordenación del Territorio/Economía, etc., comisión del Plan. Avance e información pública e institucional 2 meses. El Plan se aprueba por Decreto del Gobierno Vasco. Es obligatorio hacer todas las actuaciones en el orden previsto, pero no plazos ni presupuestos.</p>	<p><i>Plan de Carreteras:</i> Objetivos/Prioridades/Criterios de Programación/Análisis del Sistema Viario/Valoración y viabilidad económico-financiera.</p> <p>Plazo: 8 años.</p> <p>Avance a información de Corporaciones Locales.</p> <p><i>Programa Viario:</i> Recoge las actuaciones, sus plazos y los recursos necesarios, así como su procedencia: 4 años con revisión anual.</p> <p><i>Planes viarios:</i> Por zonas o itinerarios o por aspectos sectoriales: Señalización, etc.</p> <p><i>Tipos de estudios:</i> Proyectos básicos (cuando existan alternativas) y Proyectos de Construcción.</p> <p>Comisión de Coordinación de Carreteras con Diputaciones.</p> <p>Aprobación del Plan por Cortes Valencianas.</p>	
E X P L O T A C I O N	<p>Directrices de Ordenación Territorial: Definen áreas más idóneas para el asentamiento de las grandes infraestructuras.</p> <p>Planes Territoriales Parciales: Señalan los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras.</p> <p>Planes Territoriales Sectoriales: Deberán ser informados preceptivamente por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.</p>	Existen la gestión indirecta y las contribuciones especiales.	
		Resto Autop./Autov. <ul style="list-style-type: none"> • Dominio público .. 5 m 3 m • Servidumbre 50 m 30 m • Pueden ser variadas por la planificación 	