

**LA COMUNICACION CON LOS ADMINISTRADOS EN LOS
PROCESOS DE INFORMACION PUBLICA DE CARRETERAS**

**Jesús Rubio
Justo Borrajo**

1992.1

LA COMUNICACION CON LOS ADMINISTRADOS EN LOS PROCESOS DE INFORMACION PUBLICA DE CARRETERAS.

JESUS RUBIO ALFEREZ

Ingeniero de Caminos

JUSTO BORRAJO SEBASTIAN

Doctor Ingeniero de Caminos

El proceso de información pública comienza por la presentación por parte de la administración de las posibles soluciones a adoptar en la creación de infraestructuras, y termina una vez analizadas todas las alegaciones de particulares e instituciones, con una decisión ministerial.

Se analiza en este artículo el procedimiento actual, y se establecen las bases de partida de un nuevo concepto de comunicación con los administrados, que pueden plantearse en el actual marco legal.

1. INTRODUCCION

La información considerada como el conjunto de mensajes que son emitidos a través de diversos medios por unos sujetos, para ser recibidos por otros, está vinculada a la historia del ser humano como parte fundamental del sistema de relaciones sociales, sobre el que se apoya su propia existencia.

Desde los primeros momentos los medios de información han perseguido reducir al máximo el tiempo entre la emisión del mensaje y su recepción, y garantizar que el mismo es recibido por el mayor número posible de receptores. La consecución de estos objetivos ha sido el fin de todos los avances técnicos en sistemas de información (impresión, radio, televisión, etc.). En estos momentos, los sistemas de información masiva han adquirido un poder cada vez mayor desde los puntos de vista económico, político y cultural, y a la vez se han ido haciendo cada vez más complejos, llegando a producir problemas por exceso de información que los individuos no pueden someter a análisis, y dando lugar paradójicamente a los mismos problemas de falta de información que existían cuando la información era cuantitativamente menor.

En este contexto, los procesos de información pública de las decisiones sobre infraestructura viaria de las Administraciones Públicas no han sufrido variación significativa en los últimos 40 años, limitándose a cumplir un proceso formal y reglado que cada vez se aleja más de los propósitos iniciales del legislador al establecer este tipo de procedimiento.

En estos momentos, cada vez son más numerosos los agentes que generan información que responde a intereses particulares bajo una apariencia de interés público objetivo «interlocutor», y la Administración ha obli-

gado que la información sólo tiene valor si lleva a toma de decisiones que signifiquen la mejora tangible de una situación.

Por todo ello, en los procesos de información pública que se planteen como resultado de las nuevas actuaciones que se incluyan en el Plan Modal de Carreteras (inserto en el Plan de Infraestructuras de Transportes en redacción), la Dirección General de Carreteras se está planteando una revisión del desarrollo de dicho proceso manteniendo su estructura legal de manera que se llegue a un nuevo concepto de comunicación entendida como transmisión de información en el seno de un grupo, en relación con la estructura de dicho grupo. Para ello, el responsable de preparar la información al público debe tener una comprensión suficiente del contenido global del estudio, para poder aislar, simplificar y presentar la información útil y rechazar los datos irrelevantes, además de presentarla valiéndose de los nuevos medios que la tecnología actual ha puesto a nuestra disposición.

En este artículo se pretende pasar revista al procedimiento actual para destacar sus ventajas e inconvenientes, y a continuación establecer las bases de partida de lo que, a juicio de los autores, debería ser un nuevo concepto de comunicación con los administrados, destinatarios últimos de las infraestructuras que se pretenden construir.

2. LA INFORMACION PUBLICA

El procedimiento administrativo de información pública establecido en la legislación española para determinados estudios y proyectos de carreteras tiene como objetivos fundamentales los recogidos en el cuadro 1.

CUADRO 1

OBJETIVOS DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACION PUBLICA DE CARRETERAS

ASEGURAR EL INTERES GENERAL DE LA ACTUACION
CONSTATAR QUE LA CONCEPCION GLOBAL DE LA SOLUCION PROPUESTA ES OPTIMA
ESTABLECER LA IGUALDAD DE INFORMACION DE LOS PLANES DE LA ADMINISTRACION POR PARTE DE LOS ADMINISTRADOS
ASEGURAR LA COORDINACION DE ACTUACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES E INSTITUCIONES
MEJORAR LA TOMA DE DECISIONES
PERMITIR LA CONFRONTACION DE INTERESES CONTRAPUESTOS
EVITAR LA INDEFENSION DE LOS CIUDADANOS

De estos objetivos, el interés general suele estar asegurado a partir de 1984 por la existencia del Plan General de Carreteras 1984/1991, en el que están incluidas casi todas las actuaciones, con algunas excepciones como pueden ser las incluidas en el Programa Urbano que, sin embargo, se realizan en coordinación con Municipios y Comunidades Autónomas lo cual permite confirmar su interés general.

El documento que se somete a información pública es generalmente un estudio informativo, en el cual se desarrollan diferentes alternativas para resolver el problema existente a escala 1:5.000, y se comparan desde distintos puntos de vista (económico, funcional, territorial, medio-ambiental, etc.), proponiendo una de ellas como solución más recomendable. Sin embargo, existen casos en los que la información pública se realiza con un anteproyecto o con un proyecto de trazado, bien por existir una solución única o claramente favorable, o bien por haberse definido en otro proceso (Plan General de Ordenación Urbana) la solución mejor.

2.1. MARCO LEGAL Y PROCEDIMIENTO

En estos momentos, la exigencia legal del procedimiento de información pública y su regulación están establecidos en la Ley de Carreteras 25/1988 y en el Real Decreto 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental, con sus respectivos Reglamentos.

La Ley de Carreteras establece que la información pública es necesaria para la construcción de nuevas carreteras o en aquellos casos en los que se varíe la funcionalidad de la carretera existente. Esto lleva a que en las autovías, autopistas, variantes de población y algunas variantes de trazado sea preciso realizar dicho procedimiento.

El Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental establece que es necesaria la información pública ambiental para la realización de autopistas y autovías,

pero además introduce la novedad conceptual de la obligatoriedad de un periodo de consultas previo a la redacción del estudio, para asegurar que en el mismo se consideran y se da respuesta a los sentimientos e intereses de los posibles afectados.

La necesidad de realizar dos procedimientos de información pública sobre todos los proyectos de autovías y autopistas, enfocados cada uno a un aspecto de la misma actuación que además está fuertemente influido por el otro, ha llevado a que ambos se realicen simultáneamente y con un único documento: un Estudio Informativo, en la mayoría de los casos, en el que se integra el Estudio de Impacto Ambiental como anejo separado.

El procedimiento consiste, en esencia, en comunicar al Organismo Ambiental las características básicas de la actuación que pretende realizar la Dirección General de Carreteras para que efectúe las consultas previas sobre aspectos significativos del medio a considerar en el estudio, trasladándolas al redactor del mismo.

Aprobado técnicamente el estudio, lo cual asegura su idoneidad desde el punto de vista formal, se somete al auténtico proceso de información, anunciando su exposición al público en los Boletines Oficiales del Estado y de las Provincias o Comunidades Autónomas, así como en dos diarios de cobertura nacional y provincial o regional. Asimismo, se envía a todos los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas afectados para que se pronuncien oficialmente sobre el estudio, y lo expongan al público con comunicación en el tablón de anuncios. Por último, se envía a los Ministerios de Defensa y Agricultura (ICONA), así como a la Dirección General de Infraestructura del Transporte Ferroviario.

Todo ello asegura los objetivos de evitar la indefensión, establecer la coordinación de actuaciones con otras instituciones, el conocimiento de los planes de la Administración por parte de afectados o interesados en

igualdad de condiciones, y con confrontación de intereses en muchos casos contrapuestos.

Todas las alegaciones y escritos presentados son contestados razonadamente por el Ingeniero Director del Estudio, y el expediente final es informado por la Abogacía del Estado para asegurar el cumplimiento formal de todos los requisitos. El conjunto es la base para efectuar la preceptiva Declaración de Impacto y la Aprobación Definitiva del Estudio en la que se selecciona una de las soluciones con algunos condicionantes para su desarrollo posterior. Dichas Declaraciones de Impacto y Aprobación Definitiva son publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» y comunicadas a todas las instituciones alegantes, así como a los particulares que lo solicitan.

2.2. PLAZOS

La Ley de Carreteras establece un plazo de un mes para realizar alegaciones por parte de los particulares a partir de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y las instituciones tienen un mes más.

Una vez recibido el expediente por el Organismo Ambiental, éste dispone de un mes para realizar la preceptiva Declaración de Impacto, y la Dirección General de Carreteras, de otro mes más para la aprobación definitiva del estudio.

Considerando los periodos de tiempo precisos para realizar los trámites de publicación en los Boletines Oficiales, los informes del Ingeniero Director y de los Servicios Jurídicos, etc., la duración media de un procedimiento de información pública de un estudio de carreteras es de seis a ocho meses, contados desde la aprobación técnica del mismo. Este periodo de tiempo es, a veces, considerado excesivo por la propia Administración, pero curiosamente en muchos casos los afectados e interesados solicitan una ampliación del mismo, para poder conocer mejor el estudio y realizar sus alegaciones de una manera fundada. Por ello, es opinión de los autores que debe mantenerse e incluso facilitar la consulta técnica de los documentos, cada vez más voluminosos y complejos, realizando Memorias de síntesis y resúmenes de los análisis multicriterios efectuados para seleccionar como más recomendable una de las alternativas. Hay que hacer constar, no obstante, que en la mayoría de los casos las alegaciones recibidas fuera de plazo son igualmente consideradas en cuanto al fondo de sus planteamientos, aunque su validez formal y legal sea nula.

2.3. PARTICIPACION CIUDADANA E INSTITUCIONAL

La participación pública expuesta en los apartados anteriores permite a los interesados comprobar si sus propiedades o intereses pueden verse afectados por la nueva creación de carreteras, pero la participación de instituciones en dicho proceso tiene un valor añadido

ya que permite la coordinación de las distintas planificaciones: urbanísticas, de carreteras de otras administraciones, ferroviaria y portuaria fundamentalmente.

El tiempo que transcurre desde la información pública de un estudio de carreteras hasta la adjudicación del correspondiente proyecto de construcción posiblemente modificar los planes urbanísticos; adecuar las obras a las necesidades existentes en las distintas redes viarias: estatal, autonómica y municipal; adaptar las obras de fábrica a las futuras necesidades ferroviarias, o plantear soluciones de acceso de acuerdo con los futuros proyectos portuarios. Es también importante la coordinación con las correspondientes Confederaciones Hidrográficas para diseñar las obras de fábrica de acuerdo con sus criterios de previsión de avenidas, así como ya expuesta coordinación con las instituciones medioambientales.

Las administraciones citadas, junto con los particulares afectados en sus propiedades, son las que generan habitualmente el mayor número de alegaciones pero cada vez son más habituales las alegaciones de diversos colectivos que representan intereses concretos en los expedientes de información pública. Es la participación de colectivos de afectados, colegios profesionales, asociaciones de empresarios y Cámaras de Comercio entre otros, puede fomentarse, como ya se ha hecho en algún caso, estableciendo citas para diálogo individualizado o las explicaciones más precisas.

Esta participación institucional es la más interesante tanto para plantear modificaciones a las alternativas planteadas, como para facilitar por parte de los colectivos afectados la comprensión de los problemas existentes y las soluciones propuestas, ya que la afectación a particulares habitualmente ha de ser resuelta en el expediente de expropiación, posterior al de información pública objeto del presente análisis.

2.4. LA INFORMACION PUBLICA EN TRAMOS URBANOS

Cuando una nueva circunvalación se encuentra ya contemplada en un Plan General de Ordenación Urbana aprobado, y por tanto ya ha sido sometida a un proceso de información pública, surgen distintas opiniones acerca de la necesidad de realizar un nuevo expediente de información pública.

En algunos casos, a pesar de estar la franja de terreno necesaria ya reservada, se ha sometido la carretera a información pública, y en alguna de estas ocasiones las posibles alegaciones se han limitado a los movimientos de entrada y salida en el tronco y a cuestiones ambientales (ruido y efecto barrera), que tiene que ver con el perfil longitudinal y los desmontes y terraplenes previstos.

Esto se ha debido a recomendaciones genéricas de los expertos jurídicos en el sentido de que cada Administración que comienza una actuación debe comenzar

El propio proceso de información pública si es necesario, sin poder obviar uno por el hecho de haber existido otro anterior que no tenía exactamente los mismos fines. Además, el Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental obliga a realizar el procedimiento de evaluación en todos los casos de autovías y autopistas, que son la mayoría de las carreteras urbanas estatales, o lo que los aspectos de perfil longitudinal y accesos pueden tratarse bien en dicho expediente, o en uno de azado simultáneo sin aumento de plazos.

La experiencia en estos casos, aunque no es numerosa, permite asegurar que tanto las alegaciones como las modificaciones son mínimas, y que la sensación es de plantear un proceso del que de antemano se conoce el resultado, pero también es cierto que esta segunda información pública específica de carreteras puede resolverse en un plazo del orden de los tres meses, durante los cuales pueden ir preparándose los proyectos posteriores, con lo cual el plazo total del proceso no se alarga. Los autores somos, por estos motivos, partidarios de mantener la información pública del tratado de las carreteras urbanas incluidas en Planes Generales de Ordenación Urbana, aunque no sean previsibles problemas genéricos, dejando bien establecido el objeto de la misma: estudios de los problemas de efecto barrera y ruido, así como los movimientos de conexión de la nueva carretera con el resto del viario y teniendo estos aspectos a los puramente medioambientales.

3. UN NUEVO CONCEPTO DE COMUNICACION CON EL PUBLICO

De lo expuesto hasta ahora se deduce que el procedimiento actual de información al público posee los suficientes instrumentos legales para asegurar que cualquier alegación es considerada en la toma de decisiones final, así como para lograr una difusión amplia del propio estudio o proyecto entre los afectados o posibles interesados. Pero no regula la posible participación del público durante el proceso de realización del estudio, excepto en las consultas medioambientales, y no considera las dificultades que el contenido marcadamente técnico y complejo de los mismos plantea para una verdadera comunicación. Así, cada vez en mayor número de casos, los afectados se pierden entre los numerosos tomos con listados de ordenador que constituyen los estudios actuales, sin poder conocer siquiera los planos con las opciones estudiadas y la recomendada a diferentes escalas, y los motivos claros y resutados que han llevado a la Administración a dicha decisión.

El conocimiento de las posibles alternativas, así como de sus ventajas e inconvenientes es fundamental para las alegaciones que se puedan formular, pues es tópico pensar que en un mes puedan los particulares desarrollar nuevas opciones que no hayan sido conside-

radas, a no ser que se limiten a constatar su no inclusión y a solicitar su consideración en un nuevo estudio.

3.1. NECESIDAD Y VENTAJAS DE UNA MAYOR COMUNICACION

Lograr una verdadera comunicación (información de datos relevantes en ambos sentidos) es necesario si se quiere mejorar la toma de decisiones haciendo compatible el interés general con el mayor número posible de intereses particulares o de grupos, además de lograr una mayor aceptación de las propuestas por parte de los administrados y de otras instituciones, y de coordinarlas con otras actuaciones.

La mejora de la comunicación debe producirse tanto en la fase de realización del estudio como en la fase de información pública. En la primera mediante el acopio de datos básicos proporcionados por los afectados que permitan el planteamiento de opciones que no presenten importantes rechazos, para lo cual el contacto con las instituciones parece incuestionable en todos los casos, pero incluso la solicitud de información por parte de grupos de afectados puede resultar muy interesante.

Este es el camino abierto por las consultas medioambientales del procedimiento de evaluación de impacto, y que debe ser profundizado en los aspectos urbanísticos, agrícolas, socio-económicos, etc., superando posibles recelos sobre la capacidad de otros grupos o instituciones para mejorar las alternativas, y sobre los problemas que pueden producirse por la incorporación de otros intereses en las fases iniciales. Hay que demostrar que la idea «cuanta más información más problemas» no es cierta y sólo refleja miedos e intereses personales, para lo cual basta con observar las experiencias de aquellos casos en los que la información ha sido más amplia y se han presentado después menos problemas, o en todo caso ha servido para ponerlos en evidencia en fases donde su resolución es más fácil; o ha evitado la continuación de estudios más completos y más caros que luego no llegan a convertirse en realidad.

La realización de inventarios medioambientales, la consideración de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y las consultas con los Municipios, las Cámaras de Comercio y Agrarias, etc., son instrumentos ya utilizados en algunos casos y que deben profundizarse y generalizarse.

En la fase de información pública propiamente dicha la existencia de una memoria de síntesis con las alternativas consideradas y su comparación desde diferentes perspectivas, con un lenguaje sencillo y no excesivamente técnico, facilitaría mucho la comprensión por el público del estudio. Pero no debe pararse ahí la nueva comunicación; en estos momentos existen técnicas modernas de simulación geográfica que permiten realizar videos con las soluciones estudiadas, donde en

imágenes asequibles a todos pueden contemplarse aspectos de paisaje difícilmente imaginables de otra forma; además la realización de maquetas, la edición de trípticos en los que se resuman las principales características de las soluciones existentes, y la puesta en marcha de reuniones de debate y explicación, junto con un teléfono en el que puedan realizarse toda clase de consultas, pueden ser innovaciones que permitan un mejor conocimiento por parte de los interesados de las razones de la Administración para realizar un determinado proyecto y escoger una cierta solución facilitando a la vez que ésta conozca los verdaderos intereses generales y particulares para tratar de conciliarlos, pues aunque en caso de conflicto deben prevalecer aquéllos, no debemos olvidar que en muchos otros pueden ser compatibles.

En estos momentos, ya se han iniciado algunas de estas nuevas propuestas en los estudios informativos de nuevas auto vías o actuaciones urbanas para el próximo Plan, con resultados alentadores sobre todo en lo que se refiere a aceptación social de las propuestas.

3.2. LA INFORMACION PUBLICA Y LA PUBLICIDAD

El interés del público en general suele estar más centrado en los comienzos de las obras y en su inauguración, momentos sentidos como comienzo y final de la solución a los problemas existentes.

En algún caso se han planteado estudios o planes como soluciones próximas a problemas vinculados a campañas de divulgación de otras actuaciones realizadas con anterioridad. Estas campañas de publicidad institucional buscan unos objetivos y utilizan unos medios distintos a los adecuados para una información pública de un estudio, y no sería aconsejable para la continuidad del trabajo intentar vincular ambas actividades sino más bien al contrario plantear la información pública como un proceso de diálogo en el cual se destacan tanto las ventajas como los inconvenientes de las posibles actuaciones a realizar.

3.3. CONCLUSIONES

En estos momentos están dando comienzo los estudios informativos que darán lugar a actuaciones en los próximos años, tanto en nuevos tramos de auto vías como en numerosas ciudades. La oportunidad para plantear en todas las informaciones públicas estos nuevos conceptos de comunicación con el público e instituciones es incuestionable si además tenemos en cuenta que la urgencia para llevar a cabo estas actuaciones es menor que la existente en estos últimos años, en los cuales la reducción de los plazos ha sido un objetivo prioritario.

Existen experiencias de procesos de información pública complicados realizados en la Dirección General de Carreteras, y cabe recordar por citar únicamente

dos recientes, los de la Variante de Casetas en Zaragoza con una oposición a la variante muy importante y con otro colectivo también numeroso a favor; y la variante de Castellón de la Plana, con problemas análogos y también con una autopista infrautilizada paralela a la carretera congestionada.

En estos y en otros casos han sido fundamentales para enfrentarse a una situación de partida con colectivos cuyos intereses son difícilmente conciliables, la postura municipal, favoreciendo y fomentando las conversaciones entre afectados, y el talante de las personas responsables de las negociaciones.

Para poder alcanzar una solución que sea aceptada como la más razonable por una mayoría de implicados es necesario que los responsables de conducir el proceso sean personas dialogantes, receptivos a opiniones diferentes, capaces de exponer los problemas importantes y diferenciar los inconvenientes graves conocidos de los previsibles y de los secundarios, con criterio para acelerar o ralentizar las negociaciones en caso necesario sin llegar a romperlas y con una capacidad de presentar la opción seleccionada a los colectivos afectados desfavorablemente evitando un encañonamiento de las posturas.

Con carácter general se puede afirmar que el público en general quiere saber qué se va a hacer, y no es difícil esta explicación si se aprovecha adecuadamente el interés de la prensa local. Muchas veces el posible afectado, directa o indirectamente (caso del sector de hostelería entre otros), lo que necesita es saber con suficiente antelación qué se va a realizar para poder tomar las decisiones pertinentes.

Siempre existen posibilidades de recurrir contra una actuación de la Administración, y para la Administración de carreteras queda la posibilidad de que un acuerdo del Consejo de Ministros fuerce a una aceptación de la Administración Local, pero en general se asume como positivo el resolver el enfrentamiento de intereses sin recurrir a estos extremos, y en cualquier caso en las fases de estudio con preferencia a las posteriores de proyecto, o lo que resulta peor por sus repercusiones económicas graves con la obra adjudicada.

Las ideas apuntadas nos parecen adecuadas para avanzar hacia gestiones más complejas en zona urbana, en caso que las instancias responsables decidan plantear con carácter general una gestión del suelo necesario para infraestructuras por procedimientos distintos a la expropiación.

La presente iniciativa parte de la experiencia acumulada en décadas de coordinación con otras Administraciones, de establecimiento de Convenios y de realización de expedientes de información pública, y con independencia de que se planteen a medio plazo actividades cualitativamente diferentes para la gestión de suelo, es conveniente integrar nuevas formas que potencien la comunicación y la coordinación en los estudios a desarrollar en los próximos años.