

**PARTICIPACION PUBLICA, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE  
LOS PLANES DE CARRETERAS**

**Jesús Rubio**

**1988.4**

# PARTICIPACION PUBLICA, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PLANES DE CARRETERAS

Ponente: D. JESUS RUBIO ALFEREZ  
Dirección General de Carreteras. M.O.P.U.

Esta reflexión se centra en estos tres componentes de los Planes de Carreteras, muchas veces considerados innecesarios, y sin embargo en mi opinión, imprescindibles para poder considerar que una serie de documentos superan el hecho de ser estudios técnicos de uso interno, donde queda reflejado un diagnóstico o una voluntad de actuación, para alcanzar un determinado escenario en el año horizonte, y se convierten en un Plan.

## **1.—La participación pública como elemento generador de transparencia en la realización de los Planes de Carreteras.**

El primer aspecto a considerar es la participación pública, proceso mediante el cual se da publicidad a las actuaciones previstas por la administración responsable de las carreteras y se admiten críticas a las propuestas establecidas antes de adoptarlas definitivamente.

Con la participación pública debe procurarse que todos los grupos afectados puedan plantear sus intereses en un marco común de discusión, para que de esta manera los programas de actuación del Avance del Plan se vean sometidos a un cuestiona-

miento durante un período de tiempo preestablecido. De esta manera el documento del Plan, recogiendo los intereses, en muchos casos opuestos, de unos grupos y otros, será un acuerdo entre los afectados, que garantizará un equilibrio tanto más estable cuanto mayor haya sido la presencia de los grupos con poder de decisión, en el proceso de discusión establecido. Si todos los agentes afectados han intervenido activamente durante el período de participación pública, procurando que las propuestas del Plan se adapten a sus intereses, cada intento de reorientar el Plan, o lo que es más normal, de añadir alguna propuesta nueva al Plan vigente se encontrará con otra serie de comunidades que consideran sus necesidades tan prioritarias o más que las añadidas sin que puedan solucionarse todas las posibles situaciones en las que se generaría un agravio comparativo, debido a la normal resistencia de la Hacienda correspondiente a ampliar indefinidamente los presupuestos inicialmente aprobados de un Plan.

La búsqueda de ese equilibrio ideal se produce a lo largo de todo el proceso desde que se establecen los objetivos, cuando se elabora un diagnóstico y se plantean diversas alternativas de actuación, o se establece un programa de actuación mediante el cual

queden resueltos los problemas existentes y futuros. Sin embargo hay un tiempo especialmente establecido para la participación pública: el que transcurre desde t2 a t3 del eje de tiempos del esquema del proceso real de planificación adjunto, esquema que ya ha sido analizado en el artículo de Justo Borrajo, por el cual considero preferible no ser reincidente en la explicación y suponerlo conocido.

Este lapso de tiempo que se establece entre un documento de Avance, que ya contiene el diagnóstico de la situación actual y un programa de actuaciones —aunque quizás fuera preferible que se plantearan únicamente las distintas alternativas de actuación, con su valoración y sus ventajas e inconvenientes, reservando el establecimiento de una única alternativa como resolución a los problemas para el documento denominado Plan—, este lapso de tiempo, repito, no tiene otra función que presentar a los diversos colectivos interesados unas decisiones con un plazo para elevar las contrapropuestas a que haya lugar, de manera que una vez transcurrido ese plazo está claro, al menos en teoría, que esas decisiones se mantendrán firmes durante el período de vigencia del Plan, salvo que se produzcan alteraciones tan importantes en el marco económico, o en el comportamiento de los usuarios con respecto a lo previsto, que invaliden los análisis realizados en el Plan y hagan necesaria su modificación.

Esta voluntad de discusión de las propuestas previa al comienzo de las actuaciones es una de las modificaciones más importantes, si no la mayor, de los planes de carreteras que se están planteando en estos momentos, con respecto a lo que hace dos siglos ya planteó Ward en su Proyecto Económico. En dicho proyecto se propugnaba la construcción de seis carreteras radiales partiendo desde Madrid, pudiendo encontrar en el breve decreto de Carlos III, a que da lugar dicho Proyecto una decisión de acometer unas obras, con unos objetivos, unas prioridades de actuación, unos recursos a asignar a estas obras, y un responsable de la supervisión y control de las obras, elementos todos presentes en el concepto de planificación moderna, y al que cabría únicamente añadirle la información pública, para poder asumir el concepto de plan esbozado sin excesivas reservas.

Estamos, por tanto, hablando de la necesidad de superar la opacidad en las actuaciones de la administración para producir documentos que podamos calificar con propiedad de Planes. De otra manera deberíamos de ser conscientes de que con independencia de lo que ponga en las portadas, no estamos hablando de Planes, sino de documentos en los cuales se establece una declaración de intenciones de un determinado equipo político, y que durarán como máximo lo que dure dicho equipo.

Los Planes, por el contrario, si han sido suficientemente divulgados y debatidos, generan unos compromisos, debido entre otras cosas a una exigencia del electorado, que hace que la disponibilidad de recursos, y su utilización en el sentido indicado en el Plan, se asuma como una necesidad, con independencia del equipo en el que recaiga la responsabilidad de su gestión.

Esta necesaria transparencia permite que las discusiones se produzcan de una manera simultánea en los diversos conflictos existentes, con el fin de tomar una serie de decisiones válidas por un período de tiempo predeterminado, con una homogeneidad de criterios y una visión de conjunto de los problemas, que permitan tratar con equidad las situaciones que se plantean en ubicaciones distantes y con distintos responsables, cuyos criterios subjetivos no tienen necesariamente por qué ser iguales.

Hemos de ser conscientes que esta necesidad de transparencia se ve naturalmente contrapesada por un mandamiento no escrito, que en general los políticos aplican, y que consiste en no generar expectativas en el electorado que no vayan a poder satisfacerse. Esto lleva por una parte a evitar explicar qué alternativas de actuación se han descartado, como se ha analizado en otros capítulos de las presentes jornadas, y a no establecer demasiados compromisos concretos que puedan dar lugar a exigencias de su cumplimiento, y sobre todo de su cumplimiento en plazo.

Hay que recordar también que cualquier proceso de participación pública tiene un coste, y genera unos retrasos importantes en los comienzos de las obras, por lo cual debe procurarse no plantear dicha participación pública si no hay una justificación suficiente. Por justificación suficiente entiendo que existan posibilidades razonables de alterar

las decisiones en función de los resultados de la participación pública, ya que en caso contrario se conseguirá como mucho un cierto período de polémica estéril.

## **2.—La participación institucional y la divulgación masiva de un plan.**

Cabe distinguir de modo muy general, dentro de lo que se puede entender por participación, la divulgación masiva de las propuestas del Plan, de lo que podríamos denominar participación pública institucional. En esta última se promueve el conocimiento del Plan y su aceptación o críticas en las administraciones afectadas. En el caso de un Plan General de Carreteras serían principalmente las siguientes: Comunidades Autónomas, que habrán de asumir las actuaciones del MOPU en la red principal de carreteras, y deberán establecer una coordinación entre las propuestas en la red de carreteras estatal y la autonómica; Ayuntamientos, que habrán de definirse en lo que respecta a las propuestas que afectan a sus municipios y finalmente la administración responsable del Medio Ambiente, para destacar, dentro de las propuestas establecidas, aquéllas que pueden plantear mayores problemas desde el punto de vista ambiental.

Estas administraciones citadas, junto con la responsable de transportes, que debe considerar la conveniencia de las actuaciones previstas dentro del conjunto del sistema de transportes (ferrocarril, puertos y aeropuertos, oleoductos, etc.), son las más directamente interesadas en las propuestas establecidas, pero debe buscarse también el acuerdo acerca de la conveniencia del conjunto del Plan con otros sectores interesados, de los cuales el más importante es Hacienda, en cuyas manos, a través de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos, se encuentra la decisión acerca del volumen de inversión conveniente en el sector.

La participación institucional debe plantearse en el caso de los Planes de Carreteras, de manera que se generen compromisos entre las diversas administraciones responsables. En algunos casos puede incluso adoptar la forma de un Convenio para la realización de actuaciones, como es el

caso de algunas áreas urbanas, donde los acuerdos firmados entre el Ministerio de Obras Públicas, el Ayuntamiento correspondiente y habitualmente la Comunidad Autónoma, establecen unos compromisos voluntarios entre los tres organismos, procurando una mayor coordinación y eficacia de sus actuaciones. Debido, entre otros motivos, a que estos compromisos pueden dar lugar a incumplimientos, en algunas ocasiones cabe intentar soslayar esta participación institucional, sobre todo si se ha producido una divulgación masiva del Plan.

La divulgación masiva del Plan, o incluso las campañas publicitarias con motivo de los Planes, cumplen diversos objetivos algunos de los cuales no pueden ser cuestionados con argumentos técnicos, pero no se debe caer en el error de pensar que en esto consiste el proceso de participación pública institucional necesaria en un Plan de Carreteras.

Me refiero voluntariamente a participación pública institucional para diferenciar la participación que planteó como necesaria en los planes de carreteras, de la participación pública que se establece con motivo de los Planes de Ordenación Urbana, o la más recientemente planteada con motivo de las evaluaciones de impacto ambiental, en las cuales la Administración en general adopta un papel impulsor de la discusión entre los individuos más directamente afectados por las decisiones a tomar.

De la experiencia del vigente Plan de Carreteras (1984-91), en el cual se repartieron más de un millón de folletos explicativos con una petición a los usuarios de enviar sus observaciones, cabe deducir que resulta prácticamente imposible que estas propuestas individuales alteren los programas de actuación planteados a una escala nacional, y por este motivo mi opinión personal es que los trabajos de los equipos responsables de los distintos planes de carreteras son más fructíferos si se dedican exclusivamente a fomentar una participación de organismos o instituciones cuyos intereses sí pueden cuestionar los programas de actuación planteados en los Avances de los planes, y a garantizar que el marco socioeconómico futuro en el que está planteado el plan, es correcto.

Cuanto mayor sea la participación institucional, mayor seguridad habrá de que los

programas sean adecuados, mayores serán los compromisos establecidos, y mayor será la garantía de cumplimiento de las actuaciones previstas en cualquier Plan de Carreteras.

Una vez finalizado el proceso de participación institucional se dispone ya de un documento que podemos denominar Plan de Carreteras. En el caso vigente Plan General, la participación institucional incluyó la presentación de los Programas de Actuación del Avance al Congreso de los Diputados, y la aprobación de la Memoria Resumen del Plan en Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y en Consejo de Ministros, así como su presentación al Pleno del Congreso de los Diputados.

### **3.—El seguimiento de un plan, actividad permanente de los organismos responsables de la planificación.**

A partir de la aprobación de cualquier plan de carreteras se siguen produciendo actuaciones, lógicamente influidas por la existencia de este documento, pudiendo ser esta influencia mayor o menor en función de diversos factores, y de ahí la necesidad de establecer un seguimiento del Plan, que permita reconocer su grado de cumplimiento.

Este seguimiento debe abarcar también otros aspectos, ya que entra dentro de lo posible que los objetivos inicialmente planteados varíen en el tiempo, o que las variables básicas con las que se ha realizado el análisis sufran evoluciones imprevistas. Baste como ejemplo indicar que pueden producirse incrementos o disminuciones en los crecimientos de tráfico previstos, que hagan necesario replantearse determinadas actuaciones consideradas como solución de un problema, debido a que el problema que surja de hecho sea diferente del previsto en los documentos del Plan.

Tampoco se puede olvidar que los programas de actuación plantean en algunos casos indefiniciones que únicamente se ven resueltas cuando el Plan da lugar a estudios más concretos: informativos, anteproyectos y proyectos.

Por todos estos motivos es necesario un seguimiento del Plan que permita conocer qué actuaciones se han acometido, qué costes reales se están produciendo, qué plazos

se están viendo alterados, y qué diseños se están adoptando dentro de cada programa de actuación. Este seguimiento permitirá, entre otras cosas, que el Plan tenga una flexibilidad, sin la cual una serie de variaciones como las indicadas anteriormente darán probablemente lugar a modificaciones de las actuaciones previstas, sin un criterio homogéneo en el espacio.

Un seguimiento de un Plan vinculado a una gestión cotidiana, de supervisión de los estudios y proyectos que van a permitir que un Plan se traduzca en obras, garantizará este criterio homogéneo en el espacio, aunque se produzcan variaciones de criterios a lo largo del tiempo.

No debe olvidarse que en el caso del Plan General de Carreteras (1984-91), el seguimiento de las actuaciones, además de ser una actividad conveniente, es una exigencia parlamentaria, ya que el Congreso de los Diputados aprobó doce resoluciones en la presentación del Plan, una de las cuales establecía que al terminar la primera fase del Plan (1987), se produjera una presentación de la situación del Plan ante el Congreso. Este seguimiento temporal y global es independiente del que se produce habitualmente a través de las preguntas de parlamentarios interesados por la situación de algunas obras concretas.

En aras de la amenidad, cabe plantear algunas situaciones simplificadas de lo que puede presentarse como seguimiento de un plan, ya que la forma en que se produce éste está íntimamente vinculada a los objetivos que se persigan con el Plan.

Si un plan se plantea únicamente como un instrumento para convencer a la Hacienda correspondiente de que eleve la asignación de recursos habitual, probablemente el seguimiento se centre en garantizar un elevado nivel de gasto, sin entrar en analizar las realizaciones y su coste.

Si el plan consiste simplemente en una declaración de intenciones más o menos improvisadas, probablemente el seguimiento brillará por su ausencia debido, entre otros motivos, a que las actuaciones pueden o no coincidir con lo expuesto anteriormente, ya que resulta muy difícil mantener a lo largo del tiempo una improvisación coherente.

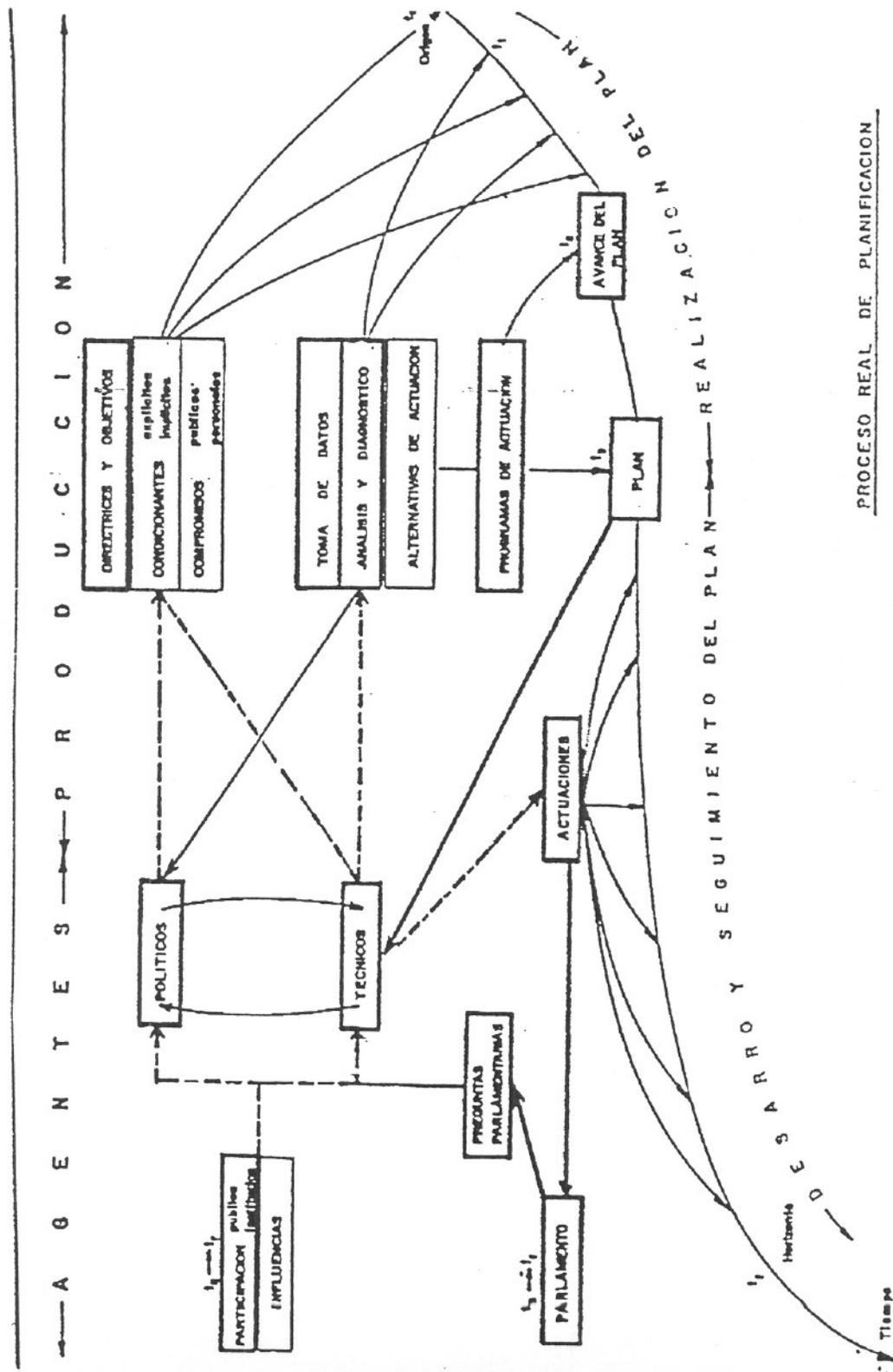
Planteemos como última caricatura un plan de obra nueva elaborado fundamentalmente con el objetivo de impresionar favo-

rablemente a un determinado colectivo. En este caso probablemente el seguimiento se identifique con una serie de inauguraciones, procurando un cierto cumplimiento del plazo y sin apenas control a posteriori del presupuesto.

Al plantear la necesidad de un seguimiento, vemos que aparece un control vinculado al mismo. Cabría diferenciar el seguimiento como los documentos que permiten establecer qué se está haciendo y el control como las decisiones que, conocido lo anterior, toman, entre otros, los responsables del cumplimiento del Plan.

Evidentemente el control más directo es ejercido por los órganos de gestión de la administración de carreteras correspondiente, pero también se produce un control no por indirecto menos importante, por parte de los organismos responsables de Hacienda, y los ya citados controles parlamentarios.

En cualquier caso el seguimiento y el control están estrechamente vinculados al proceso seguido de participación pública, ya que todas las instituciones que hayan participado en ésta, intentarán en la medida de sus posibilidades defender sus intereses, y si éstos se han visto recogidos en el Plan, velarán por el cumplimiento del mismo. De esta manera un plan pasará de ser un documento más o menos interesante, a convertirse en una exposición clara de las actuaciones que determinada administración va a acometer en un período de tiempo determinado, y será asumido como referencia fiable por todos los sectores económicos y sociales, cumpliendo así uno de los principales objetivos de cualquier plan que se plantee en el ámbito de las carreteras o en cualquier otro sector.



PROCESO REAL DE PLANIFICACION