

**LA CREDIBILIDAD DE LOS PLANES DE
CARRETERAS: RELACIONES ENTRE GRUPOS
PROTAGONISTAS**

Jesús Rubio

1993.5

CONGRESO DEL PLAN GENERAL DE CARRETERAS. EXPERIENCIAS E INNOVACIONES

Madrid, 20 al 22 de abril, 1993

Segunda Sesión: Planificación y Proyectos

Jesús Rubio Alférez. Jefe del Area de Planificación. Dirección General de Carreteras

LA CREDIBILIDAD DE LOS PLANES DE CARRETERAS: RELACIONES ENTRE GRUPOS PROTAGONISTAS

1.- INTRODUCCIÓN

Un momento como éste es importante para analizar desde una perspectiva amplia cuáles han sido los cambios incorporados en las tareas de planificación en los últimos años y ver si han sido adecuados, oportunos y suficientes.

Es indudable que pensando en 1984 y en el momento actual, se han completado muchos de los datos básicos que permiten una mejor gestión de la red de carreteras: los inventarios de características geométricas; de características resistentes del firme; de estructuras; de puentes con valor histórico; de zonas medioambientales frágiles o de gran importancia, o las metodologías de evaluación económica puestas a punto para los estudios de carreteras, el conocimiento más preciso de los parques automovilísticos, oficial, real y circulante por las carreteras y su uso previsto, han sido avances cualitativos en los que seguiremos avanzando, sobre todo en la línea de divulgación de unos datos de probado interés para otros sectores económicos.

No han sido menores los cambios que han sufrido los estudios informativos que permiten desarrollar las propuestas establecidas en los planes, en cuanto a incorporar criterios de rentabilidad de las soluciones planteadas, y análisis de impactos ambientales por citar los más evidentes.

Pero buscando cuáles han sido las cuestiones fundamentales que más han cambiado, he encontrado una palabra que me parece que apunta uno de los mayores cambios que se han producido en los últimos años, me refiero a la credibilidad que ha alcanzado la planificación de carreteras en España.

2.- PLAN: UN CONCEPTO UTILIZADO CON DEMASIADA FACILIDAD

Repasando la historia de los planes anteriores, generalmente incumplidos, rápidamente desbordados por la realidad e incapaces de adaptarse a ella, planteados sin unos recursos económicos adecuados, o lo que es tan importante: sin unos equipos responsables de su realización, no es de extrañar que cualquier declaración de intenciones fuera formulada como Plan.

Así se han planteado planes sin objetivos claros, sin una discusión pública suficiente, simplemente con objeto de hacer publicidad institucional, o de procurar convencer a la Hacienda correspondiente de elevar los presupuestos de los años anteriores. En estas condiciones un Plan deja de ser un documento fiable como referencia, y punto de equilibrio entre intereses de distintos sectores, que es lo que debe caracterizar a un Plan: su estabilidad básica aún cuando se produzcan modificaciones sustanciales en los objetivos, o cambios en los equipos políticos responsables del Plan.

3.- CREDIBILIDAD DEL PLAN DE CARRETERAS

Alcanzar esta credibilidad y mantenerla ha exigido, y exige esfuerzos en varias direcciones.

- 1.- Internamente es necesaria una gran agilidad en las relaciones para asumir cambios que inevitablemente se producen, y para que cuando estos cambios se refieran a cuestiones de diseño, se produzcan simultáneamente en todos los estudios y proyectos, alterando las características especificadas en las ordenes de estudio, sin que esto suponga una merma del archivo de estudios y proyectos.
- 2.- El Plan de Carreteras se ha adaptado a numerosos cambios:
 - de la red considerada en cada programa
 - del diseño de las autovías
 - de la concepción del programa urbano
 - del contenido de los estudios, por exigencias legales y exigencias para acceder a los fondos europeos.
 - de los procesos de información pública, por nuevas demandas de información de los agentes implicados y por una mayor sensibilidad hacia estos temas.

- del período de vigencia
- del volumen de inversión considerada

A pesar de estos cambios, el Plan como meta a conseguir ha sido un concepto incuestionado, por asumirse como punto de equilibrio de distintos intereses en juego, situación en la cual un movimiento errático en los objetivos a alcanzar hubiera sido perjudicial.

- 3.- El plazo ha sido suficiente como para poder llevar a cabo las realizaciones previstas, pero no tan largo como para impacientar a nuevos peticionarios, cuyas solicitudes se remitían al próximo Plan. El ejemplo más claro de lo anterior son las autovías gallegas.
- 4.- Las relaciones con instituciones responsables de otro viario, de otras infraestructuras de transporte y de usuarios de las infraestructuras han sido importantes y deben seguir potenciándose. Cada vez se nos va a exigir menos simplemente hacer carreteras, y más intervenir en Consorcios, Comisiones de seguimientos de Convenios, Entidades de logística o como quiera que se llamen, en las cuales la planificación gestión del conjunto va a ser cada vez más importante.
- 5.- Las relaciones con los Ayuntamientos responsables de la ordenación del suelo municipal han de ser también objeto de una especial atención.
- 6.- Y por último, la información al público, no en el aspecto de publicidad institucional, sino de colectivos afectados por una determinada obra, o simplemente información al ciudadano, debe hacernos ampliar el concepto de información pública en el que tan larga tradición existe en la Dirección General de Carreteras.

4.- LA CONCERTACION INSTITUCIONAL Y LA COMUNICACION CON LOS ADMINISTRADOS

Debemos distinguir entre cuestiones distintas que exigen medios y procesos diferentes aunque todos ellos se refieren a la divulgación, discusión y gestión de acuerdos de lo planificado. Me refiero a los procesos de seguimiento y control de cualquier Plan; la participación institucional; la información pública de proyectos concretos y la divulgación publicitaria.

A partir de la aprobación de cualquier Plan de carreteras, se siguen produciendo actuaciones, lógicamente influidas por la existencia de ese documento, pudiendo ser esta influencia mayor o menor en función de diversos factores, y de ahí la conveniencia de establecer un seguimiento del Plan, que permita verificar las hipótesis realizadas en cuestiones básicas como el comportamiento de la demanda y la disponibilidad de recursos, y conocer qué actuaciones se han acometido, qué costes reales se están produciendo, qué plazos se están viendo alterados y qué diseños se están adoptando en los proyectos que desarrollan cada programa de actuación.

Podemos asegurar desde la experiencia de estos ocho años que las necesidades en cuanto a cantidad de datos, grado de precisión y rapidez en la respuesta, son cada vez mayores, dado que son más numerosos los agentes relacionados con el control de las inversiones.

La necesidad de dar respuestas inmediatas a preguntas parlamentarias que habitualmente se refieren a las realizaciones en un ámbito geográfico determinado; a grupos de inversores que pueden estar interesados simultáneamente en conocer los grandes programas estratégicos y en el detalle que les permita plantear sus inversiones en una determinada parcela; a particulares que pueden verse afectados por actuaciones que han sido divulgadas pero no con el detalle suficiente, junto a otras que por evidentes no deben olvidarse (exigencias de la propia Dirección General responsable del Plan; de otras Direcciones Generales del Departamento que debido a la cercanía intervienen en aspectos concretos para su mejora, y de los organismos de Hacienda tanto nacional como europea), exige una relación cada vez más intensa entre los equipos de planificación y de gestión de las obras, para responder satisfactoriamente a estas demandas.

La participación institucional es cada vez más importante ya que la realización de carreteras se contempla cada vez menos aislada de un contexto económico, y por el contrario como un elemento más, a veces definitivo, en un sistema de transportes que permite ordenar un territorio, desarrollar una ciudad de una manera determinada, y favorecer el asentamiento de industrias o conjuntos de empresas de servicios en zonas bien comunicadas.

La exigencia de suelo, que en las ciudades puede plantear serias dificultades hace imprescindible una coordinación con los Ayuntamientos responsables de la ordenación del suelo municipal, y la importancia cada vez mayor de los puntos de intercambio modal tanto de viajeros como de mercancías, obliga a una relación intensa con los responsables de la creación y gestión de otros modos de transporte, y con los grandes usuarios de dichos intercambiadores para poder dar una solución adecuada a los problemas de ruptura y almacenamiento de carga y aparcamiento de vehículos privados, en los proyectos de nuevas carreteras urbanas.

Las cuestiones derivadas de las plusvalías generadas en terrenos cuya accesibilidad se mejora sustancialmente, pueden ser tan importantes que la realización de una determinada infraestructura viaria puede convertirse en una cuestión de importancia secundaria frente a la gestión del conjunto. Estos casos, extremos en cuanto a necesidad de concertación y coordinación institucional, pueden ilustrar la forma de plantear la coordinación con otros casos más sencillos, donde la manera de funcionar hasta ahora, mediante Convenios entre las Administraciones responsables, se valora como muy positiva.

Por último una breve reflexión acerca de la información pública al conjunto de ciudadanos afectados por una obra: este procedimiento perfectamente establecido en la legislación actual, con unos objetivos y plazos definidos, no es adecuado para un Plan, ya que en este último caso el objetivo de la Administración es simplemente divulgar, pero no recabar alegaciones de los posibles afectados.

La experiencia de la difusión masiva de folletos que fomentaban la realización de comentarios por parte de los ciudadanos no dio lugar, cuando se realizó con motivo del Plan General de Carreteras, a ninguna modificación de los programas planteados, por lo que en nuestra opinión estas campañas de divulgación masiva y de publicidad deben desvincularse en la medida de lo posible de las tareas de discusión de las propuestas de los planes.

Esto no quiere decir que no se avance en los procedimientos de información pública hacia una mayor comunicación con los administrados, donde éstos sepan con claridad qué opciones existen ante un problema, qué ventajas e inconvenientes se han considerado en cada caso, y cuál va a ser la manera en que la solución propuesta les afecta.