

¿ES POSIBLE EVITAR QUE UNA VARIANTE EXTERIOR SE CONVIERTA EN UNA TRAVESIA?

Por LAMBERTO DE LOS SANTOS JALON

Ingeniero de Caminos

Propone el autor que se estudie una nueva Ley de Carreteras, pues si bien reconoce que con la de 7 de abril de 1952 se dió un paso decisivo en cuanto al tema del epígrafe se refiere, no ha sido suficiente y sugiere que la nueva esté de acuerdo con la ley del suelo y las modernas tendencias urbanísticas y paisajistas.

Cuando la travesía de un núcleo de población por una carretera importante es angosta, con muchas desembocaduras de calles y cambios de direcciones, el tránsito resulta peligroso, a más de antieconómico por la obligada lentitud de la marcha. La construcción de una variante exterior, alejada de las edificaciones, devuelve a la carretera sus características de vía de circulación rápida y segura, evitando accidentes y pérdidas de tiempo.

Sin embargo, en la mayoría de estas variantes la edificación en los terrenos colindantes va transformando la carretera libre y despejada en una nueva travesía, la cual, si bien es más ancha que la vieja, resulta también inadecuada para la circulación de vehículos rápidos. Se ha frustrado así el objetivo que obligó a su construcción y se malgastó la mayor parte del dinero invertido. ¿Hay manera de evitar esta degeneración de la carretera, o hemos de resignarnos a verla agobiada por las nuevas construcciones? ¿Tiene la Administración medios de defensa contra ello?

La Ley de 7 de abril de 1952 sobre ordenación de la edificación contigua a las carreteras tiene como principal objetivo esta cuestión, pues así lo enuncia en su preámbulo:

"Las poblaciones, en general, prefieren para su desarrollo elegir para la formación de los núcleos urbanos las inmediaciones de las carreteras, que así se convierten en calles por las que la circulación rápida de tránsito se dificulta grandemente por el tráfico local con su secuela de estacionamientos y la invasión de peatones.

El problema planteado por este desarrollo lineal de la población ha obligado al Ministerio de Obras Públicas a realizar obras costosas en algunas variantes para suprimir travesías, vías de ronda y nuevos accesos. Pero esta labor queda inutilizada si no se adoptan las precauciones oportunas para contener y ordenar el desarrollo de edificaciones, estimulado y atraído no sólo por la importancia de las nuevas ar-

terias de tráfico, sino porque las mismas revalorizan los terrenos contiguos.

Para emancipar el tráfico de carácter general de las perturbaciones producidas por el tráfico local, es preciso separar ambos tráficos, dándoles cauces distintos y llevando su confluencia a lugares donde puedan establecerse el acceso y cruce en condiciones de seguridad. Por otra parte, las calzadas que se destinen a tráfico local sirven de contención en las edificaciones continuas, impidiendo que lleguen a la utilización directa de la carretera.

Estas previsiones no deben limitarse a las proximidades de núcleos urbanos, sino atender también a una defensa de la carretera con carácter general para impedir al origen de zonas peligrosas y garantizar la mayor seguridad y visibilidad de la circulación veloz en zonas escasamente pobladas."

Mas veamos cómo resulta en la práctica su aplicación, según el articulado de la Ley.

Los artículos 1.º y 2.º dicen:

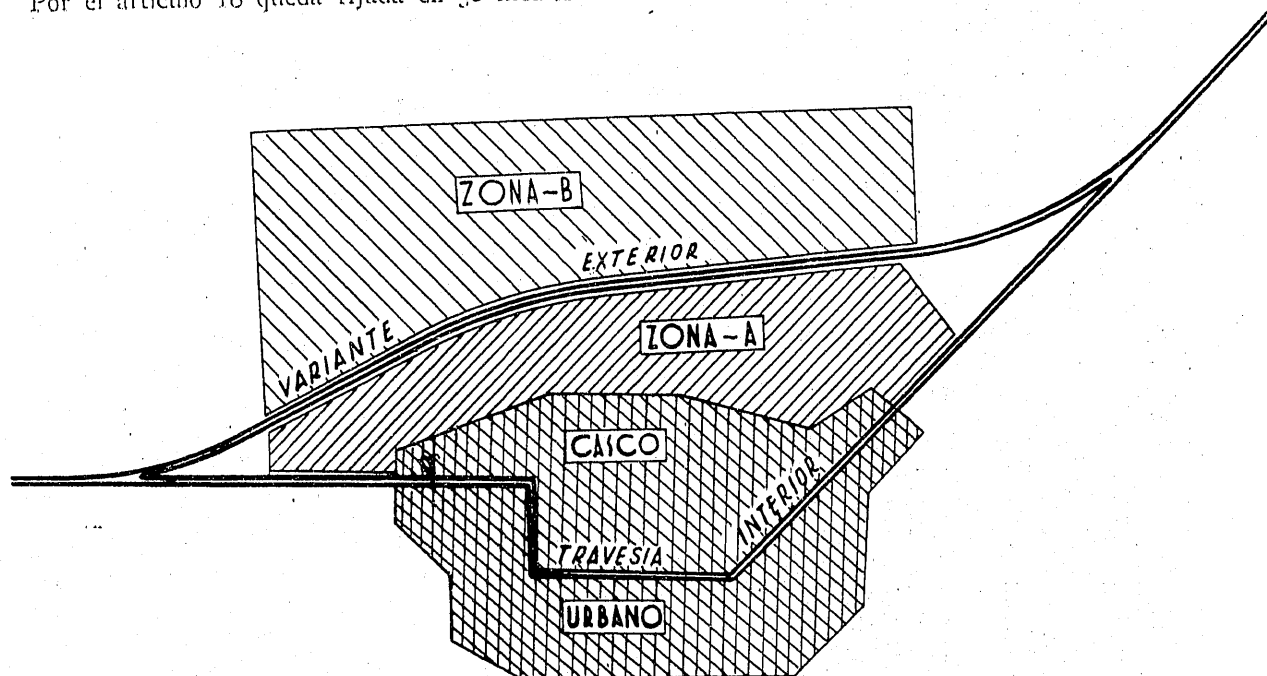
Artículo 1.º No se construirá por el Estado en las carreteras de las proximidades de las poblaciones o en travesías, rondas, nuevos accesos o, en casos especiales que los requieran, variante alguna que no lleve aparejada la construcción de calzadas laterales a la carretera para el tráfico local y de peatones, separadas de ésta y al margen de las cuales deberán levantarse las edificaciones.

Art. 2.º La nueva construcción ha de comprender, por lo menos, no sólo el trozo objeto de la variante, ronda o nuevo acceso, sino, además, la longitud correspondiente a la zona urbanizable. Se considera ésta la existente en los planes de ensanche y urbanización aprobados con anterioridad por los Ayuntamientos y cuya ejecución se considera inmediata o realizable en un plazo de veinticinco años. Si dichos planes no existiesen, se tendrá en cuenta el posible ensanche de la población durante ese plazo a lo largo de la carretera.

Según el artículo 3.º, las secciones completas y

Por el artículo 18 queda fijada en 50 metros la

cuestión está más confusa. Si están cerca de las poblaciones pueden aplicarse las distancias que prescribe el artículo 3.º, y si están lejos, las del artículo 18, pero en ninguno de ellos el problema queda claramente resuelto. La Ley ha resultado tímida y poco eficaz, por lo que hemos de intentar encontrar ayuda fuera de ella, bien en otras disposiciones legales, bien en resoluciones basadas en la técnica de la circulación.



Para las variantes proyectadas y construídas con posterioridad a la Ley, las distancias de edificación quedan marcadas por el artículo 3.º y se considera defendida la carretera mediante la construcción de calzadas laterales, cuyos accesos a la principal deben distar entre sí por lo menos 200 metros en los pueblos y 500 metros en las capitales de provincia y poblaciones asimiladas. ¿Y si no se construyen estas calzadas laterales por los Ayuntamientos como dispone el artículo 11 de la misma Ley? Pues entonces la carretera se convierte en una calle muy ancha, con amplias zonas laterales sin arreglar. Las personas, los animales y los vehículos salen a la calzada, la cruzan y la variante resulta tan peligrosa como anteriormente.

Trataré de centrar el problema con la mayor concisión posible, resumiéndolo en pocas preguntas.

¿Son iguales a los efectos de circulación las dos márgenes de la carretera? ¿En qué casos se puede obligar a edificar a mayor distancia de las mínimas fijadas por la Ley de 7 de abril de 1952? ¿Es posible en ciertos casos, prohibir la edificación en la zona de 50 metros de servidumbre? ¿Puede no autorizarse el acceso de las fincas a la calzada de la carretera?

La primera pregunta puede quedar contestada con el examen de la figura, en la que esquemáticamente se ha representado una población con su travesía interior y variante exterior. Claramente se puede apreciar que la zona *A*, entre el pueblo y la carretera nueva, ofrece distintas condiciones que la zona *B*, situada al lado opuesto. La zona *A* puede constituir un ensanche natural de la población, llegando hasta la carretera, la cual debe defenderse por la correspondiente calle de servicio y a ser posible por una zona verde de protección. Por el contrario, en la zona *B* cualquier edificación resulta más o menos perturbadora para el tránsito, puesto que sus moradores han de cruzar la carretera para todas sus relaciones con el núcleo urbano, situado en el lado opuesto. Únicamente un cru-

ce a desnivel (superior o inferior) resolvería el problema, pero estos cruces son muy caros y no parece que los Ayuntamientos o particulares pechen con este desembolso. Por consiguiente, desde el punto de vista técnico, hay motivo justificado para que la zona B siga con su aprovechamiento rústico sin pasar a ser edificable.

Sin embargo, algunos argumentarán que no se puede prohibir a un propietario la edificación en su terreno, pues se causaría un grave perjuicio a sus intereses. De este aspecto me ocuparé de una manera general, más adelante, cuando examine la aplicación de la Ley del Suelo; por ahora me limitaré a decir que no se le causa perjuicio, sino que no se le permite beneficiarse de una obra realizada por el Estado, en la que no ha tenido participación, y transformar su finca rústica en urbana por el mero hecho de haberse construido una variante de carretera que pasa próxima a ella. No existe, pues, tal perjuicio, sino que no se le reconoce beneficio.

Y vamos con la segunda pregunta. Creo que podría prescribirse la edificación a mayor distancia de la mínima, siempre que se justificase suficientemente. Casos en que puede fundamentarse esta mayor distancia: 1.º Cuando haya otros edificios ya construidos, con alineación más alejada. 2.º Si hay un plan parcial de urbanización aprobado por el Ayuntamiento u organismo competente. 3.º Cuando se trate de hoteles con jardín, donde el edificio debe estar separado una cierta distancia de la cerca, a la cual corresponde aplicar la distancia mínima. 4.º Cuando, por ser muy grande la pendiente transversal del terreno, la calzada lateral de servicio no puede estar al mismo nivel de la carretera y habría que separarla de ésta algo más, o si, aun estando al mismo nivel, hay que tener en cuenta el talud de los desmontes y terraplenes desde las parcelas a la calle lateral; y 5.º Si se trata de fábricas o edificios especiales, en los que debe estudiarse su influencia en relación a la carretera, movimiento de vehículos, aparcamientos, peligrosidad, malos olores, etc.

La tercera cuestión es más difícil. ¿Cómo prohibir en absoluto la edificación en la zona de 50 metros situada al margen de la carretera? Aunque estemos convencidos de la conveniencia de esta prohibición, como en el caso de la zona B de la figura, parece difícil mantener esta prohibición. Sin embargo, la Ley del Suelo nos puede ayudar mucho en este sentido.

Según los artículos 62 y 66, el suelo se clasifica en urbano, de reserva y rústico. El primero, según el artículo 67, no puede ser edificado mientras no disponga de los servicios mínimos de urbanización; según el artículo 68, en los terrenos de reserva urbana no pueden realizarse obras e instalaciones, a no ser con carácter provisional, y el artículo 69 dispone que el suelo rústico no es edificable sino para destino agrícola y en la proporción de 1 m.³ como máximo

por cada 5 m.², salvo en casos concretos y excepcionales.

En su virtud, si las Jefaturas de Obras Públicas quieren aplicar la Ley del Suelo en su zona de servidumbre, pueden exigir a todas las solicitudes de edificación que cumplan lo dispuesto en los citados artículos y denegar las autorizaciones cuando los terrenos no estén urbanizados o sean zonas de reserva, y exigir una superficie mínima de terreno para edificación agrícola en suelo rústico. Como ejemplo de esta última prescripción, para construir 100 m.² de edificación con una altura de 3 m., que equivale a 300 m.³, se requeriría disponer de 1.500 m.² de terreno, y en ellos cabe separar mucho la edificación de los bordes de la carretera.

A mayor abundamiento, según el artículo 59 no pueden levantarse construcciones próximas a carreteras de nuevo trazado, o que fuera objeto de variante, o en los primeros 500 m. a contar desde el casco urbano, sin que previa o simultáneamente se construyan las calzadas laterales a que se refiere la Ley de 7 de abril de 1952, o se reserven los terrenos suficientes para ello. Cabe pues exigir, antes de permitir ninguna edificación inmediata a una variante exterior, la construcción de la calzada de servicio o la cesión de los terrenos necesarios para ella, no en un trocito, sino en un tramo suficientemente largo.

También tienen las Jefaturas de Obras Públicas la posibilidad de actuar cerca de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, tanto en el período de información pública como en el seno de la Comisión a través del representante del Ministerio de Obras Públicas que forma parte de la misma, cuando se vayan a aprobar urbanizaciones parciales en las zonas próximas a las carreteras. Es posible entonces declarar zona no edificable a la zona B situada al otro lado de la población, o, si se autoriza su edificación, tomar las precauciones debidas para defender la carretera, tanto a lo largo de ella como disponiendo los cruces de forma que no perturben la circulación.

La cuarta pregunta tiene una respuesta más sencilla. El acceso directo desde la carretera a una finca es una concesión de carácter potestativo y no hay ninguna obligación de otorgarla en todos los casos. Desde el punto de vista de la circulación, todas las salidas directas son perjudiciales. El artículo 4.º de la Ley de 7 de abril de 1952 espacia las salidas desde las calzadas laterales 200 m. como mínimo, en los pueblos, y 500 m., en las capitales de provincia y poblaciones asimiladas. El artículo 17 hace aplicables estas normas a los tramos de carretera fuera de las poblaciones. Cabe, por lo tanto, restringir estos accesos a las fincas, no permitiendo ninguno nuevo a menor distancia de 200 m. en las zonas rurales y 500 m. en las capitales. Esta prohibición contribuiría también a restringir las edificaciones contiguas a la carretera, ya que, al no disponer de acceso, tendrían que construir las calzadas de servicio o caminos particulares y muchas veces necesitarían pasar por terrenos de otros propietarios.

Tenemos armas (aunque no decisivas) para defender la carretera contra la invasión de los edificios colindantes. Pero estas armas serán ineficaces si no hay espíritu y decisión para emplearlas. La voluntad de lucha y la íntima convicción de su necesidad, son factores esenciales para la victoria. Con resignación y apatía nada se logra.

¿Y si los peticionarios presentan recurso contra la resolución, bien ante la Superioridad o contencioso-administrativo? ¿Y si en estos recursos les dieran la razón contra las Servicios provinciales? El fallo de un recurso depende esencialmente de los argumentos y justificantes que se aporten. Contra una resolución no justificada es casi seguro que el recurso prosperará. Contra otra basada en razones, no sólo legales, sino técnicas, es muy probable que sea desestimado. Si alguna vez se falla en contra de la Administración, como todos los casos no son iguales, debe seguirse manteniendo el criterio, reforzando los argumentos aplicables según las circunstancias que concurren en cada expediente, circunstancias que pueden cambiar con el tiempo, así como puede variar el criterio de la Superioridad.

Hemos de reconocer, sin embargo, que la Ley de 7 de abril de 1952, con la cual se dió un firme paso en cuanto a protección de las carreteras, no ha resul-

tado todo lo eficaz que fuera de desear. En la mayoría de los casos, los Ayuntamientos no han contribuido a la construcción de calzadas laterales de servicio; las secciones tipo de carretera corresponden a la Instrucción del año 1939, que ha quedado muy anticuada, sobre todo en cuanto a los paseos se refiere; no se distingue en los edificios el uso a que se destinan, y no cabe duda que la influencia de ellos sobre la circulación es muy diferente, según se trate de barridas residenciales, fábricas, construcciones escolares o zonas deportivas, y aun dentro de esta clasificación, cabría establecer distinciones según el tipo de la construcción; habría también que diferenciar los accesos a la carretera, según su tránsito, en calidad y volumen y disponer de estacionamientos para los establecimientos que lo requieran, a fin de que no aparquen los vehículos en la carretera; finalmente, será conveniente dar algunas normas de protección al paisaje visto desde la carretera.

En resumen, con la experiencia de estos ocho años, debiera redactarse una nueva Ley de Carreteras con carácter general, que recoja todos los aspectos de su conservación y explotación, de acuerdo con las características de la circulación actual y con previsión para el futuro, Ley que habría de estar acorde con la del Suelo y las modernas tendencias urbanísticas y paisajistas.