

Carreteras y ordenación del territorio

XII Semana de la Carretera

Durante los días del 23 al 27 de junio de 1980, se ha celebrado en el Paraninfo del Palacio de la Magdalena, de Santander, la XII Semana de la Carretera, organizada por la Asociación Española de la Carretera, y a la que asistieron un total de 390 personas, entre semanistas y acompañantes. El tema de esta «Semana», que cumple así su doceava edición, ha versado sobre el tema «La Ordenación del Territorio».

Presentamos a continuación las conclusiones elaboradas en el curso de las reuniones celebradas.

1. CONCEPTOS Y TECNICAS BASICAS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

1.1. Los procesos de industrialización y urbanización han dado lugar, a lo largo de la historia, a una ocupación y utilización desordenada del espacio. La Ordenación del Territorio ha ido surgiendo como un medio o quehacer social que intenta solucionar los problemas derivados de dicha utilización y, aunque puede afirmarse que la estructuración del territorio ha constituido una práctica antigua, los enormes cambios experimentados por la sociedad a lo largo de estos últimos años y el aumento de la complejidad de las relaciones sociales, han hecho aparecer una preocupación manifiesta y patente por establecer nuevos paradigmas que constituyan el cauce en el que deba desarrollarse la Ordenación del Territorio.

1.2. La Ordenación del Territorio, más que una disciplina, debe ser considerada como una técnica administrativa conducente al planteamiento y coordinación de acciones en dos sentidos: sobre el territorio, para adoptarlo a las necesidades de la sociedad que lo ocupa y sobre la sociedad para provocar una utilización adecuada de los recursos y equipamientos territoriales.

1.3. El soporte teórico de esta técnica administrativa lo constituye el Análisis Territorial, cuya finalidad es establecer las relaciones entre la población y sus actividades y la forma en que una y otras utilizan el medio físico, natural o transformado, es decir, el comportamiento social, y los impactos por la utilización del territorio. Ello implica el empleo de distintas disciplinas tales como la Ingeniería, Geografía, Sociología y Economía Regional.

1.4. Las posibilidades de aplicación de estas disciplinas se encuentran limitadas actualmente por dificultades de información, por lo que resulta de interés fomentar una línea de actuación tendente a completar y hacer coherentes los archivos existentes.

1.5. La naturaleza de los procesos sociales a escala regional hacen de la economía regional una de las disciplinas claramente centrales a la explicación y conocimiento de estos procesos, así como para el diseño de política de intervención propias de la Ordenación del Territorio. La teoría de la localización, los medios macroeconómicos de demanda para el análisis a corto plazo y las teorías de crecimiento regional, son pilares básicos de esta disciplina, que ha venido desarrollándose, siempre con cierto retraso, según las necesidades derivadas de la presión social y política del mundo real, encontrándose en estos momentos de crisis económica un tanto inerte de recursos y posibilidades.

1.6. El proceso de descentralización administrativa, la crisis energética, la conciencia ecológica, así como la necesidad de incluir la participación ciudadana en los procesos de decisiones administrativas, exige una mayor intervención de la sociología en los procesos de Ordenación del Territorio, pudiendo plantearse dicha intervención a partir de la relación entre la sociedad, considerada espacialmente y sus actividades de producción y consumo.

1.7. Se ha ido afirmando una óptica más amplia en la definición de los recursos naturales, menos atenta al valor mercantil inmediato y más a su valoración global en las necesidades humanas. En este sentido, los recursos naturales tienden a identificarse con los distintos bienes materiales que proporciona la naturaleza, esenciales para la supervivencia del hombre.

Tres son las actuaciones en este área que afectan a la Ordenación del Territorio: el inventario y valoración de los recursos, el análisis de compatibilidad entre sus distintos usos y el grado de vulnerabilidad del entorno físico ante las actividades humanas.

1.8. La planificación de infraestructuras y equipamiento necesitaría una definición precisa del modelo territorial deseado ya que su diseño, en base a la situación actual, fomenta el desarrollo de las actuales pautas de localización, reforzando el grado de polarización del modelo territorial vigente.

Dos notas relevantes cabe señalar: en primer lugar, la pervivencia de las infraestructuras y sus efectos, y, en segundo lugar, el decrecimiento de los impactos marginales resultantes de la implantación de nuevas infraestructuras y equipamientos, en sistemas complejos ya equipados.

1.9. La técnica administrativa de Ordenación del Territorio debe ser capaz de producir, en el marco del proyecto social que proporciona al político, información suficiente sobre el alcance de los impactos que pueden producir determinadas acciones concretas.

1.10. Existe una tendencia bastante generalizada a admitir que el modelo territorial entró en crisis a partir de la década de los setenta, debido a una serie de circunstancias, entre las que cabe destacar: la crítica ecológica, el descubrimiento de la finitud de los recursos naturales, la crisis energética, las limitaciones de la tecnología, los efectos diferenciadores de las estrategias desarrollistas, etcétera. Como consecuencia de ello, están también en crisis el modelo de sociedad, el modelo de ciu-

dad, y la propia metodología de planeamiento en la que no tiene validez el método científico tradicional.

1.11. La Ordenación del Territorio no está reglamentada por el momento, existiendo un hueco legal necesario de rellenar. En la actualidad, el único cuerpo legislativo vigente que contempla en cierta medida esta técnica administrativa, creando una serie de instrumentos de planeamiento —algunos de ellos inviables— es la Ley del Suelo de 1975.

La coordinación que existe entre la planificación viaria contenida en la Ley de Carreteras de 1977 y la ordenación territorial que figura en la Ley del Suelo, se rompe en el caso de los Planes Varios de Redes Arteriales ya que estos últimos pueden imponer modificaciones en la planificación urbana.

2. LA CARRETERA Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

2.1. El sistema de transportes se encuentra interrelacionado de una manera directa con los sistemas de actividad y de usos del suelo, por lo que sus efectos no sólo han de considerarse en las componentes ligadas al propio sistema de transporte, sino igualmente en los componentes indirectos que afectan a los otros dos sistemas. Los primeros vienen definidos por los análisis de los flujos de transporte esperados; los segundos consideran aspectos como localización de actividades, usos del suelo, etc. Particular atención deben tener estos temas de interrelación espacial en los estudios de planeamiento regional y urbano.



2.2. A juicio de varios expertos, el concepto tradicional de demanda, particularmente en el ámbito del transporte urbano, no constituye hoy la única variable, y en muchos casos ni siquiera la variable fundamental, para la planificación de infraestructuras y servicios. Es más bien el concepto de «necesidad de movilidad de la población» el que comienza a jugar un papel importante en el establecimiento de los criterios de diseño, ya que constituye un concepto que incluye aquellos sectores de población cuyas necesidades de movilidad no encuentran usualmente facilidad de expresión.

2.3. La localización de las actividades económicas viene fuertemente condicionada por los transportes, desarrollándose un sistema complejo «actividades-transportes» en que ambos subsistemas se interrelacionan, haciendo inadecuado un análisis causal. La carretera se ha limitado, en la mayoría de los casos, a seguir el crecimiento del parque, renunciando al ejercicio de un oportuno protagonismo en la ordenación de actividades productivas dentro del marco más general de la Ordenación del Territorio. Esta política de acompañamiento a las actividades directamente productivas ha propiciado un crecimiento acumulativo de la producción en las zonas desarrolladas que, a su vez, ha demandado nuevas, y cada vez más costosas inversiones en carreteras.

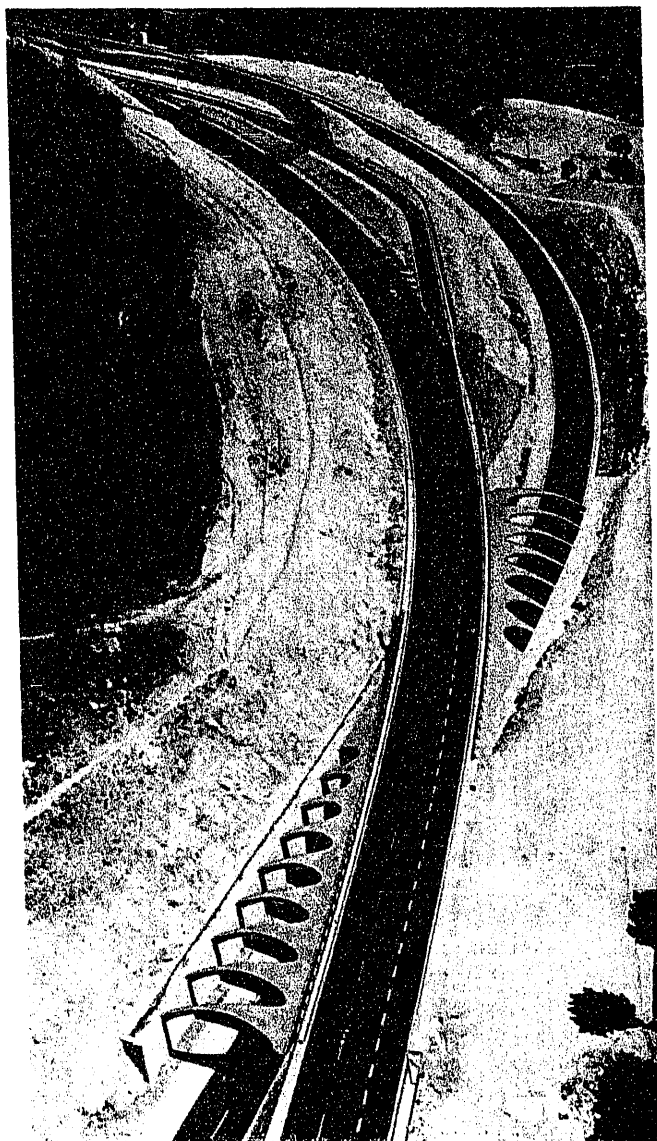
Las economías de aglomeración generadas en este proceso iterativo entre actividades directamente productivas e inversiones en infraestructuras, han comenzado a invertir su tendencia con la aparición de deseconomías externas y elevados costes sociales en las grandes aglomeraciones urbanas surgidas como consecuencia de este desarrollo.

La noción de accesibilidad, como factor de interacción, permite establecer la relación entre los factores de transporte y los factores de localización y uso del suelo, constituyendo un indicador de la interacción real entre el sistema territorial y el sistema de transporte.

2.4. En la relación carretera-medio ambiente deben distinguirse los niveles de planificación, proyecto, ejecución y explotación.

Los dos primeros suponen una visión preventiva de los problemas ambientales que puede producir la carretera, mientras que los dos últimos corresponden a un tratamiento correctivo que se fundamenta en opciones tecnológicas.

La carretera incide en las condiciones ambientales por la introducción de cambios en los usos del suelo y por la emisión de agentes contaminantes. Una y otra causa afectan a las condiciones ecológicas (vegetación, fauna, etc.), perceptuales (paisaje) y productivas (suelos) del territorio, intro-



duciendo modificaciones que deben ser previstas en la Ordenación del Territorio. Esta previsión debe fundamentarse en los conceptos de impacto y aptitud debiendo minimizarse los primeros y maximizarse los segundos.

La inclusión del paisaje en los estudios del medio ambiente ha ido evolucionando hasta la consideración del mismo como un recurso natural, muchas veces escaso, demandable y difícilmente renovable.

2.5. Las infraestructuras de transporte, concretamente las carreteras, son condición necesaria para el desarrollo, pero, en ningún caso, suficiente. Sólo en un ámbito más amplio de actuaciones programadas para un fin concreto pueden jugar el papel impulsor del desarrollo que tantas veces se les ha querido atribuir.

Son numerosos los casos en que ha podido observarse que los resultados de una nueva carretera no han respondido a las expectativas, habiendo aumentado las desigualdades regionales como consecuencia de un efecto de absorción de la zona más desarrollada.

2.6. La planificación de carreteras requiere previamente la definición del modelo territorial. Si, como se ha señalado anteriormente, dicho modelo está en crisis, las redes viarias, como elementos fundamentales del modelo de planeamiento, deberán ser sometidas a reconsideración y adaptarse a las nuevas circunstancias.

A juicio de los expertos, el nuevo modelo de planeamiento que está apareciendo, impone unos determinados condicionantes al planeamiento vial que deberá estar presidido por la consideración de unos factores socioeconómicos de carácter cauter, restrictivo y austero, con una movilidad individual más reducida que la actual y dentro de una mayor valoración del papel ideológico de las posiciones ante el vehículo privado y el transporte colectivo y del valor del medio natural y del medio urbano.

No obstante, diversos asistentes no participan de esta opinión y no están de acuerdo con la configuración del nuevo modelo territorial descrito anteriormente.

2.7. Los condicionantes socioeconómicos inciden en la morfología de las redes viarias, tanto en los niveles internacional y nacional, como en lo regional, comarcal y urbano. Por otra parte, los distintos tipos de redes viarias favorecen los diferentes procesos de división social del espacio, y por tanto de redistribución de la renta de los distintos grupos sociales.

2.8. La inversión en la mejora y reestructuración de las redes regionales constituye un instrumento clave para conseguir economías de aglomeración potenciales en las grandes regiones urbanas y eliminar las deseconomías actualmente observables. Se han examinado y discutido los casos concretos de Asturias y Andalucía habiéndose formulado las siguientes consideraciones:

--- Las difíciles comunicaciones han sido siempre, y siguen siendo en la actualidad, un obstáculo para el desarrollo económico de Asturias, que precisa combatir su situación periférica y vertebrar su territorio. La insuficiente red actual de carreteras se apoya fundamentalmente en los ejes nacionales N-S y E-O que atraviesan la región, entremezclándose los tráficos interregionales e intracomarcales. Esta interdependencia entre redes exige la coordinación de los respon-

sables de la red de los grandes ejes nacionales con los de la red regional.

-- Ante la nueva perspectiva autonómica de Andalucía, debe abordarse el problema de la comunicabilidad interior y de la suficiencia que deberá llegar hasta niveles comarcales y hacerlas adecuadas para la autogeneración del desarrollo de la región. Desde esta óptica deberían fomentarse: el eje central o intrabético, que debe actuar como eje distribuidor, así como los que enlazan con Levante, Albacete, Extremadura y Portugal.

2.9. A nivel comarcal se ha expuesto la grave problemática que presentan las zonas rurales, y concretamente las de alta montaña, y la necesidad de realizar en ellas, como única infraestructura posible, inversiones en carreteras como condición para su desarrollo, debiendo ir acompañadas de otras actuaciones públicas para que éste se produzca. Las particularidades de estas carreteras hacen que su evaluación deba atender preferentemente a sus efectos sobre el desarrollo, sobre el medio ambiente y sobre la mejora de las condiciones de vida, debiendo utilizar a tal fin técnicas de análisis multicriterio.

2.10. Las redes arteriales constituyen un instrumento idóneo para integrar los problemas de estructura e infraestructura en la ciudad y en el territorio. No se trata de contraponer ambos, sino de considerar las formas que asumen en el espacio los procesos sociales.

La poca claridad e incluso la contradicción en las legislaciones de carretera y ordenación del territorio necesitan una rectificación urgente. Es necesario definir una política de redes arteriales en conexión con la ordenación del territorio para evitar la falta de continuidad en las tareas de planeamiento y ejecución de las mallas viarias urbanas y metropolitanas.

3. LOS PROBLEMAS VIALES DE SANTANDER DESDE EL PUNTO DE VISTA TERRITORIAL

A) En relación con la red nacional de carreteras cabe citar las siguientes conclusiones:

3.1. Debe acelerarse, con carácter inmediato y preferente, el Programa Viario, recientemente puesto en marcha, relativo a los «Accesos a la Meseta», entendiéndose por tal, una serie de actuaciones, algunas de ellas ya en fase de realización, sobre parte de la infraestructura viaria de la provincia de Santander, que posibilitarán una ade-

cuada comunicación de la capital y su puerto y la meseta castellana en su conjunto.

Entre las actuaciones más importantes figuran la autopista Santander-Torrelavega, obra especialmente sentida por toda la provincia y que puede influir de una forma extraordinaria en su desarrollo, la construcción de las Rondas de Torrelavega, el acondicionamiento del tramo Torrelavega-Reinosa-Pozazal, mediante la construcción de una autovía, la variante Este de Reinosa y los accesos desde Pozazal a Valladolid y Palencia por la actual carretera N-611 y a Burgos por Ubrina.

Las incidencias de este Programa de Accesos a la Meseta en el desarrollo regional son las siguientes:

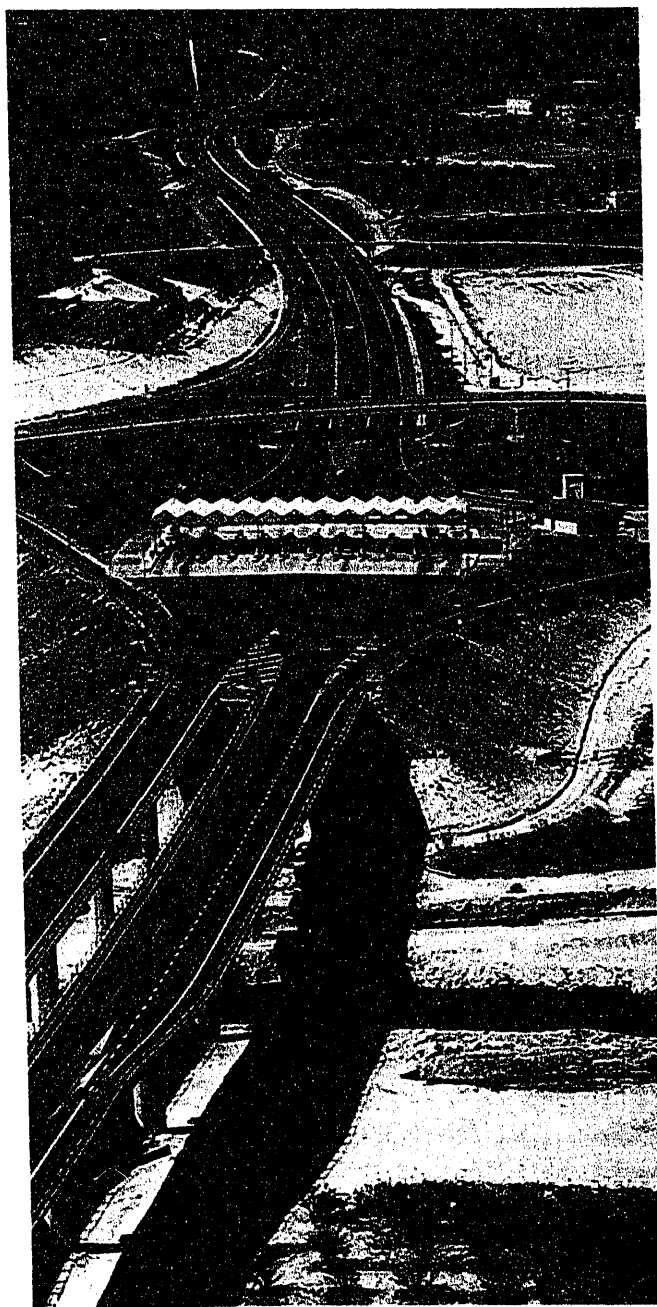
- Una mejora considerable de la accesibilidad que incidirá fuertemente en la renta provincial.
- El desarrollo de la concentración industrial del Besaya, la integración de Santander en el área económica de la Meseta castellana y en general el desarrollo industrial de la provincia.
- La oportunidad que se proporciona al puerto de Santander a desarrollar sus posibilidades potenciales como puerto de Castilla y puerto de contenedores.

3.2. Las actuaciones que a medio plazo piensa realizar la Dirección General de Carreteras se centran fundamentalmente en los grandes ejes de comunicación existentes en el momento actual.

Sobre la C.N.-611, de Palencia a Santander, el programa de actuación se conoce como programa de «Accesos a la Meseta», cuyo contenido ha sido expuesto anteriormente.

En la C.N.-634, de San Sebastián a Santander y La Coruña el objetivo de la programación se concreta en su total acondicionamiento a nivel de Plan Redia, además de una serie de mejoras parciales como variantes y vías lentas, en Castro Urdiales, Colindres, Solares y Vargas.

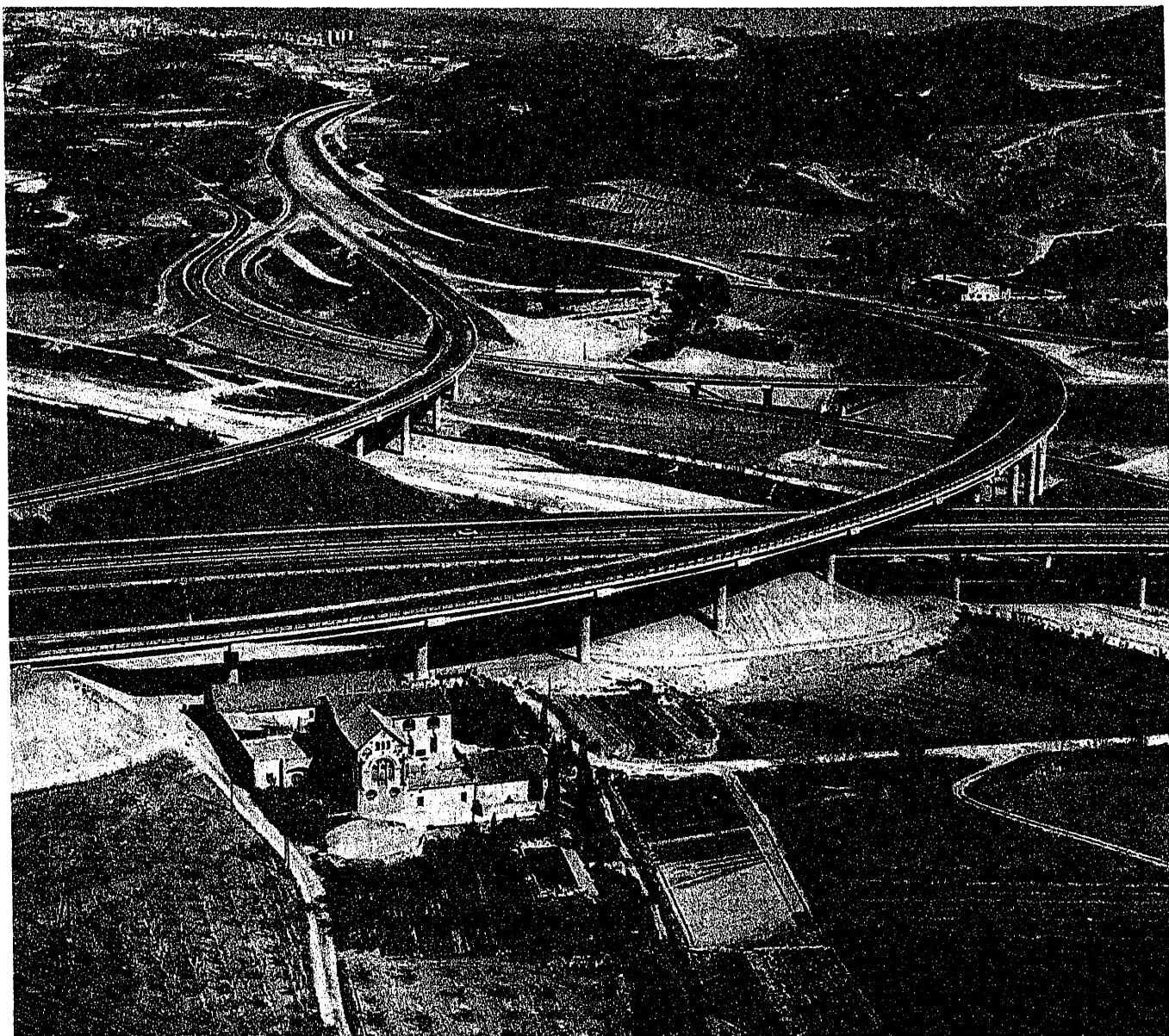
Por otra parte, se plantea la construcción de un nuevo eje que puede ser fundamental para el desarrollo de Santander y que consiste en el acondicionamiento de un acceso directo al valle del Ebro, mediante una vía rápida, cómoda y con pendientes adecuadas, que conecte en la zona de Pancorbo-Miranda de Ebro con la red nacional de autopistas existente y, por lo tanto, con la zona oriental de la Meseta Castellana, Rioja, Aragón y todo el litoral mediterráneo. Dentro de las actuaciones en acondicionamiento de redes varias, se incluye, también la construcción de las «Rondas de Torrelave-



ga», variante «Ronda Este de Reinosa», variante de Colindres y variante de Solares.

Estas actuaciones, por una parte, producirán un importante incremento de renta, derivada de la consiguiente mejora de la accesibilidad y, por otra, harán desaparecer la falta de funcionalidad de la red actual de carreteras.

Con independencia de estos objetivos propuestos, se plantea la necesidad de la construcción de la autopista Bilbao-Santander-Oviedo, en diversas etapas programadas de acuerdo a la intensidad de tráfico en sus distintos tramos. Esta autopista mejora la comunicación con el País Vasco y, a través



de éste, con el Mercado Común, opción fundamental de cara a la próxima integración de España.

3.3. No obstante lo anterior, el coordinador de la sesión, creyendo interpretar los intereses de una parte de los asistentes expresa su deseo de que, a través de los cauces legales, se reconsidere la decisión de autorizar la iniciación del expediente de rescisión del contrato referente a la construcción de la autopista del Cantábrico entre Bilbao y Santander a la empresa concesionaria, buscando otras soluciones.

El tramo es una vértebra fundamental para el desarrollo político, social y económico de España, configurando el eje económico del Cantábrico como continuación del valle del Ebro y Cataluña y uniendo el País Vasco, Navarra, La Rioja, Cantabria y

Asturias, con un beneficio incalculable para la integración de la nación, y permitiendo la conexión con las regiones del Sur y Sur-Oeste francés y con Europa después.

3.4. Como complemento indispensable de la Autopista y de los Accesos se configura el ferrocarril Santander-Mediterráneo que engloba tres líneas totalmente diferenciadas.

- El itinerario Santander-Burgos-Teruel-Valencia de indudable interés social para desarrollar algunas de las áreas más deprimidas de España.
- El itinerario Santander-Burgos-Madrid que es realmente un desdoblamiento del Santander-Palencia-Madrid, imprescindible en un futuro próximo, y

— El itinerario Trespaderne-Miranda-Barcelona que termina de configurar el eje económico del valle del Ebro-Cantábrico.

B) En relación con la red provincial de carreteras cabe citar las siguientes conclusiones:

3.5. Es necesario que por los organismos competentes se fijen unos objetivos a alcanzar en relación con la Red Provincial de Carreteras de Santander, marcando unos plazos para conseguirlo y un programa de actuaciones que incluya los instrumentos financieros, técnicos y jurídicos precisos.

3.6. Entre esos objetivos debe figurar con carácter prioritario y urgente la construcción de un acceso adecuado a los pueblos actualmente incommunicados.

3.7. Parece impensable que se pueda ejecutar la total modernización de la Red Provincial de Carreteras en un plazo de tiempo relativamente corto, teniendo en cuenta el coste de estas obras. Por consiguiente, debe potenciarse al máximo la conservación de la Red existente y llevarse a cabo un programa de mejoras por etapas de acuerdo con una política de carácter territorial.

C) En relación con las redes arteriales de Cantabria cabe citar las siguientes conclusiones:

3.8. Tres son los núcleos de población que se encuentran afectados en diferentes grados, por el planeamiento arterial en Cantabria: Santander (capital), Torrelavega y Reinosa.

3.9. En el caso de Reinosa, pese a existir los habituales problemas de diseño no han surgido dificultades especiales en el desarrollo de la Red Arterial, habiendo sido asumida por los equipos redactores del planeamiento urbanístico en la comarca.

3.10. En relación a Torrelavega, cabe señalar que ocho años después de ordenada por el Ministerio de Obras Públicas la redacción del estudio, éste no se ha realizado. Se ha tratado de resolver la problemática viaria de Torrelavega mediante el estudio de actuaciones parciales (Rondas), aunque el comienzo de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana crea las bases objetivas idóneas para abordar bajo nuevos criterios el planeamiento viario arterial.

3.11. Santander capital es, evidentemente, la ciudad que presenta los mayores problemas en este campo. El estudio de la Red Arterial ha sido aprobado técnicamente, pero el Plan General en cuya distribución de usos del suelo se apoyaba aquél (el Plan Bahía) ha sido denegado. El desarrollo del Plan Viario (documento ejecutivo del Plan de la Red Arterial) ha quedado por causa de esto tácitamente suspendido. Sin embargo, la Red Arterial se ha convertido en la práctica en el único documento de planeamiento del viario en una comarca sometida a fuertes tensiones urbanísticas y con iniciativas en marcha que afectan al territorio.

La elaboración de la Red Arterial de Santander es participe de casi todos los problemas detectados en los demás casos: Presupuestos ínfimos, que han impedido el análisis de algunos aspectos básicos, inexistencia de un proceso dialéctico de participación ciudadana, diseño voluntarista de calzadas y enlaces, etc.

Sin embargo, es difícil plantearse estructuras generales de disposición del viario que difieran grandemente de la que aporta el estudio de la Red Arterial. Se puede partir en consecuencia del estudio existente para estructurar y organizar el subsistema idóneo de transporte que requiere la comarca de Santander, arbitrando un sistema de participación ciudadana que permita establecer el orden de prioridades y la magnitud de las actuaciones.