

Editorial

El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras

La base de la intervención de la Administración en los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio está en la institucionalización del planeamiento territorial y urbano entendido como intento voluntarista de incidir sobre esos procesos para conseguir resultados de mayor racionalidad que los que se obtienen cuando son dejados a su dinámica espontánea.

En función de esta concepción ordenadora, el planeamiento puede limitarse a incidir sectorialmente sobre alguno de los aspectos parciales de aquellos procesos o, por el contrario, puede aspirar a condicionarlos globalmente. En el primer caso se tiene el planeamiento sectorial, que regula con visión especializada, aspectos concretos del proceso en la medida en que interviene en la localización espacial de programas sectoriales. En el segundo caso se tiene el planeamiento integral, que aspira a que todas las actividades sectoriales estén coordinadas dentro de una previa estrategia general de ordenación espacial con objetivos comunes.

Cuando existe un planeamiento configurado por definición jurídica dentro de la segunda categoría, como ocurre en el caso español con los planes de ordenación de la Ley del Suelo (o su Reforma) éstos deben estar concebidos para servir de base espacial para el desarrollo coordinado de todos aquellos programas sectoriales. Por ello, para que esos planes sean válidos, existe implícita la exigencia de que, una vez aprobados, los planes vinculen inquestionablemente a todos los órganos administrativos encargados de realizar los programas sectoriales para que éstos sean realmente ejecutados de acuerdo con las directrices y previsiones generales del plan. Para ello se necesita como condición previa, bien que el órgano planificador tenga indiscutible competencia y autoridad para diseñar los programas sectoriales, o bien que los planes sean el resultado de un proceso de recopilación y armonización de todos los programas sectoriales producidos independientemente por los órganos correspondientes a cada sector. En ambos casos, la unidad de dirección en la planificación es insoslayable, así como el posterior compromiso de la realización sin alteraciones de aquellos programas, o el de la consideración de las que fueran necesarias dentro siempre del contexto global.

Vistas así las exigencias de coordinación que demanda inevitablemente el planeamiento integral, se comprenden las dificultades que han tenido que ir venciendo los países que desarrollan ese tipo de intervención, para realizar una política territorial coherente, ya que la organización de la Administración, heredada de épocas en las que estos problemas existían en medida muy reducida, no proporcionaba la adecuada configuración para enfrentarse con acciones que exigen una visión tan completa de los procesos, una sintonización tan estrecha entre los sectores implicados, una obligación expresa de explicar determinaciones y de aceptar vinculaciones por parte de los mismos, y un compromiso de actuación sostenido temporalmente en los plazos necesariamente largos del planeamiento territorial.

Esto es lo que ha ido llevando en diversos países a sustanciales modificaciones de la organización administrativa para adecuarla al ejercicio de las competencias correspondientes a esta problemática.

En el caso español, es bien evidente, y ya lo hemos señalado otras veces desde estas mismas páginas, que la organización administrativa en esta materia, dista mucho de ofrecer las condiciones mínimas de adecuación para desarrollar el tipo de planeamiento que, por otra parte, está configurado como un imperativo legal y como una aspiración política repetidamente manifestada.

Pero lo que empieza a ser también evidente, y a producir aún mayor preocupación, es el carácter regresivo que algunos hechos van imponiendo a la evolución de esa organización, en sentido contrario al que parece que sería necesario, aumentando las dificultades de instrumentación del planeamiento y añadiendo mayor confusión al conflicto e inadecuación de competencias.

Las competencias urbanísticas del Estado en materia de planeamiento estaban bastante sabiamente configuradas por la Ley del Suelo, para una organización de la Administración española que después no se ha mantenido. Por ello nunca llegaron a ejercerse en la forma prevista. La posterior atribución de las mismas al Ministerio de la Vivienda le facultaba para dirigir y sancionar el planeamiento territorial y urbano en todos sus niveles, sin que haya quedado claramente explicado cómo estas competencias hayan sido alteradas por la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, el cual cuenta con una Dirección General de Planificación Territorial, de atribuciones indudablemente coincidentes con las de la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda. Prueba de ello es que dicha Dirección de Planificación Territorial está preparando en estos momentos un estudio de plan nacional de ordenación territorial, como parte del IV Plan de Desarrollo Económico, que necesariamente ha de coincidir con lo que la Ley del Suelo llama Plan Nacional de Urbanismo, cuya preparación estaba confiada a la Dirección General de Urbanismo.

Por otra parte, la falta de apoyo de la nunca creada Comisión Central de Urbanismo, quitó al Ministerio de la Vivienda el respaldo de orden superior y la necesaria vía de coordinación intersectorial que necesitaba inexcusablemente para desarrollar el tipo de planeamiento que la Ley del Suelo definía. Por ello, ese planeamiento se ha venido desarrollando siempre en la incertidumbre respecto a su propia validez normativa frente a las competencias de los demás ministerios que, de hecho, no se han sentido vinculados a las previsiones de los planes y han ejercitado esas competencias independientemente sobre el territorio, ignorando muy a menudo el planeamiento y el rango jurídico y las características atribuidas al mismo por la Ley del Suelo.

Así, está situación de independencia, desinterés e ignorancia del resto de la Administración hacia el planeamiento, dejó al Ministerio de la Vivienda en unas condiciones desde las

que no podía dirigir más que imaginariamente, a través de un planeamiento ilusorio de buenos propósitos, un desarrollo urbano que no podía ni prever ni controlar, puesto que en realidad estaba al margen de la toma de importantes decisiones que iban condicionando ese desarrollo.

Pues bien, esta real independencia de las políticas sectoriales de intervención sobre el territorio respecto al planeamiento regulado en la Ley del Suelo y a la acción directiva que sobre el mismo tenía encomendada el Ministerio de la Vivienda, independencia que aparte de su consagración fáctica contaba ya con institucionalizaciones parciales diversas, ha recibido una nueva confirmación con la reciente aprobación de la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974. Sin duda esta ley está llamada a ser, como se dice en su preámbulo, "un instrumento importante para la ordenación del territorio español", ya que nada hay probablemente más eficazmente estructurante, dentro y fuera de la ciudad, que las infraestructuras viarias que en su virtud se van a realizar, pero ello mismo obliga a preguntarse muy seriamente: ¿Para qué ordenación?

La nueva Ley establece que se redactará un Plan Nacional de Carreteras por el Ministerio de Obras Públicas, "de acuerdo con las directrices de la ordenación territorial y con las prioridades contenidas en los Planes de Desarrollo", lo cual implica que para la redacción de dicho plan tienen que existir previamente esas directrices, y puesto que no parece que haya otra cosa de tal naturaleza en estudio, habrá que concluir que se trata de una alusión a las que prepara el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

También establece la Ley, que corresponde a las Diputaciones Provinciales la elaboración de los Planes Provinciales de Carreteras, mientras que su aprobación compete al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Gobernación y previo informe de los Ministerios de Obras Públicas y de Planificación del Desarrollo. Igualmente determina que los Planes Municipales de Carreteras serán elaborados por los Ayuntamientos y que su aprobación corresponde al Gobernador Civil de la provincia, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, de la Diputación Provincial y de los Ministerios de Obras Públicas y de Planificación del Desarrollo. Es decir, que la planificación de las infraestructuras viales provinciales y municipales, se configura como una actividad de la cual aparece ausente el Ministerio de la Vivienda, al que no se cita nominalmente una sola vez en el texto legal, mientras que hay abundantes referencias al Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Por otra parte, los planes viarios de las Redes Arteriales de poblaciones, requieren, según la Ley, un estudio especial "cuyo contenido, características y coordinación con los Planes Urbanísticos afectados se determinarán reglamentariamente", y que se redactará por el Ministerio de Obras Públicas con la colaboración de los municipios interesados. La aprobación del Plan, que corresponde al Consejo de Ministros, debe ir

precedida del preceptivo informe "de los órganos urbanísticos competentes" y producirá, entre otros efectos, "la adaptación de los planes de ordenación urbana de los municipios o áreas urbanísticas afectadas cuando sea incompatible su ejecución con la del Plan Viario", lo cual comporta también, según se especifica claramente, "la alteración de la calificación jurídica y de la titularidad de vías y terrenos". Con ello parece que se institucionaliza una dependencia real del planeamiento urbano y de sus efectos jurídicos, respecto al trazado de las redes arteriales, invirtiendo exactamente el orden lógico, ya que esa coordinación que se remite a un estudio especial de alcance a determinar en un futuro reglamento, aparece claramente como una reparación de los planes urbanísticos afectados, pero no como un camino para un proceso de planeamiento integrado, dentro del cual las redes arteriales cumplan el papel que les corresponda, sin duda fundamental, pero subordinado a las opciones generales de la estrategia de ordenación del crecimiento urbano, que son previas. Por otra parte, la forma en que se prevé la redacción y aprobación de estos planes viarios reduce la intervención del Ministerio de la Vivienda a un simple informe, si es que se le sigue considerando como "órgano urbanístico competente".

De todo esto parece deducirse que la Ley ha buscado por una parte, el afianzamiento de una política autónoma de planificación de infraestructuras viarias urbanas, y por otra parte, el establecimiento de una coordinación de las infraestructuras territoriales extraurbanas con una ordenación territorial cuya competencia se atribuye exclusivamente al Ministerio de Planificación del Desarrollo. En ambos casos la marginación del Ministerio de la Vivienda y el olvido de sus competencias parece claro, lo cual viene, como decíamos al principio, a aumentar la confusión y la desorganización que en materia tan compleja padece la Administración española, ya que, a pesar de todo, del Ministerio de la Vivienda siguen dependiendo los órganos de la Administración Local para la aprobación y modificación de sus planes de ordenación urbana y territorial y a él siguen atribuidas, al menos nominalmente, las máximas responsabilidades en la dirección de la planificación física, aunque resulte bien evidente que no está en condiciones de ejercerla.

Volvemos, pues, al punto de partida: la creciente dificultad para una coherente política de ordenación territorial dentro de la actual organización administrativa, en ausencia de una más clara definición de competencias y del establecimiento de una dirección unificada. Sólo una puesta en orden y una actualización de este panorama puede clarificar una situación que degenera acumulando contradicciones y de la que no se puede salir a impulsos de legislaciones sectoriales, como ilustra el caso de la Ley de Carreteras a que acabamos de referirnos.