

**SEGUIMIENTO DEL PLAN GENERAL DE CARRETERAS Y  
PLANIFICACION EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

**Justo Borrajo Sebastián  
Jesús Rubio Alférez**

**1986.1**



# SEGUIMIENTO DEL PLAN GENERAL DE CARRETERAS Y PLANIFICACION EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

---

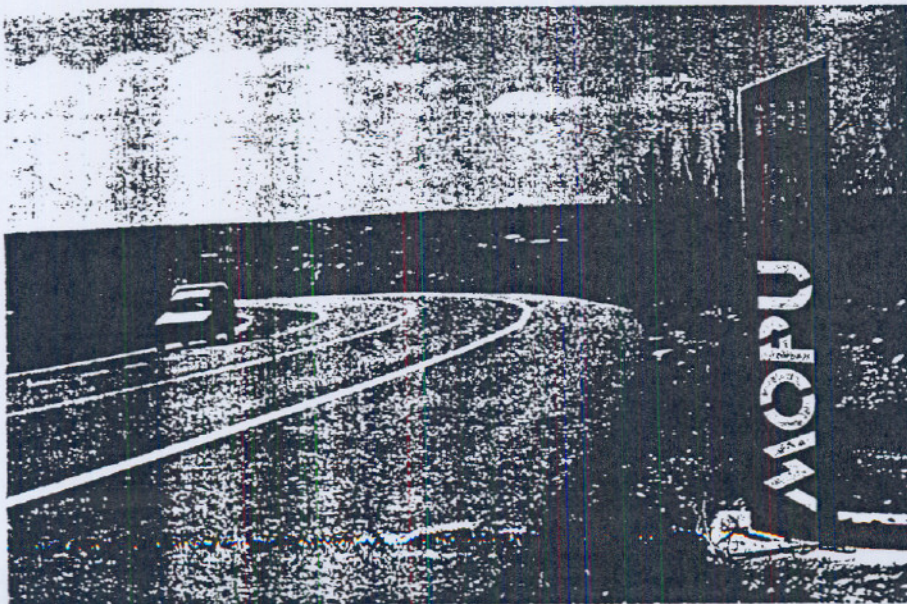
*Justo Borrajo Sebastián*

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

*Jesús Rubio Alférez*

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

---



## 1. Seguimiento del Plan

La gestión de lo planificado es fundamental para que un Plan se cumpla, sobre todo si se piensa en la gran inercia de las obras públicas, en las influencias socio-políticas para cambiar el planeamiento y en la necesaria coordinación con otros instrumentos de planificación, sobre todo con los planes urbanos.

Para evitar los problemas anteriores y que el Plan General de Carreteras se convierta en un mero documento técnico, la Dirección General de Carreteras ha establecido un seguimiento constante del mismo, tanto en el área de la gestión previa a la ejecución, como en esta misma. Así, de cada uno de los programas de actuación se ha elaborado un Plan de Proyectos con su programación temporal correspondiente, y un seguimiento de las actuaciones iniciadas, en curso y terminadas en cada año.

El Programa de Autovías, debido a los mayores problemas de gestión que conlleva, ha



tenido un desarrollo más lento que los Programas de Acondicionamiento, Reposición y Conservación. A finales de 1986, están en servicio 92,1 Km de autovías y en ejecución 526 Km, con unos costes medios por kilómetro de 132,9 y 120,6 millones de pesetas corrientes de cada año, sin incluir expropiaciones. La diferencia de costes medios anteriores es debida a que en los tramos en servicio existen más variantes de población en las que se construyen las dos calzadas nuevas, mientras los tramos en ejecución son más duplicaciones en terreno llano. En fase de contratación se incluyen otros 255,1 Km con un coste medio de 206,8 millones de ptas./Km en proyecto.

Como puede apreciarse los costes se ajustan bastante bien a la previsión del Plan, aunque existe una ligera tendencia al alza, ya que el coste medio de todos los proyectos realizados es de 153,4 millones de ptas./Km, aunque este valor habría que deflactarlo para pasarlo a pesetas de 1983 y poder comparar cantidades homogéneas. También parece oportuno resaltar que un 30 por 100, aproximadamente, de las autovías proyectadas son de nuevo trazado en su totalidad, es decir, no utilizan la carretera actual para un sentido de circulación, siendo su coste medio en este caso mucho mayor: 237,2 millones de ptas./Km.

---

**Programa de Autovías:**  
**Ejecutadas: 92,1 Km**  
**En ejecución: 526 Km**  
**En contratación: 255,1 Km**

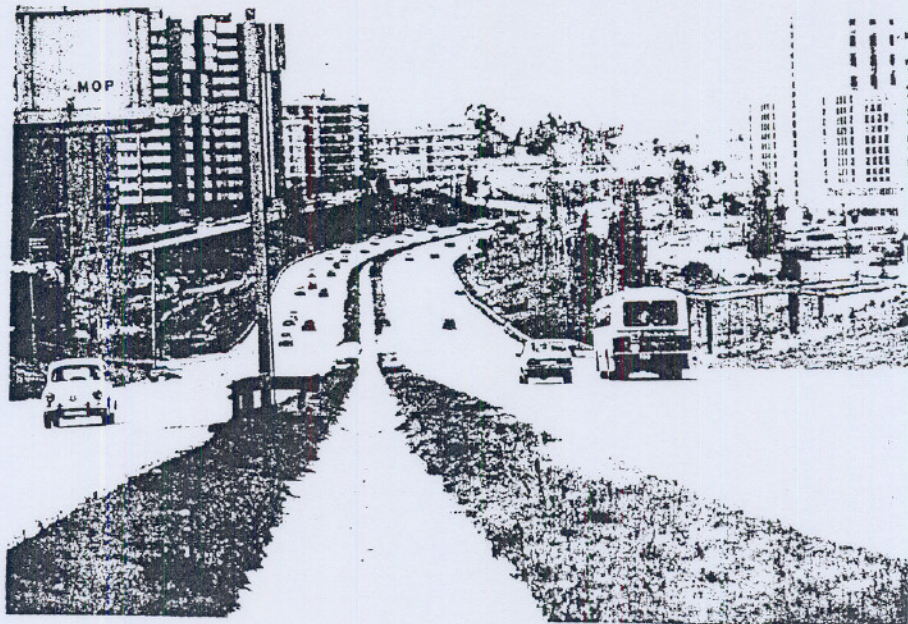
---

En el Programa de Acondicionamientos se han terminado 1.622 Km, entre 1984 y 1986, con un coste medio de unos 18 millones de ptas./Km, inferior al inicialmente previsto. Dentro de este programa se han puesto en servicio variantes de población de menos de 50.000 habitantes.

En el Programa de Reposición y Conservación se ha mejorado la plataforma de 2.918 Km (35 por 100 del total previsto), en los tres primeros años de vigencia del Plan, siendo el programa de más rápido desarrollo. El coste medio por kilómetro ha sido de unos 9 millones de pesetas, prácticamente igual al previsto.

Finalmente, el Programa de Actuaciones en Medio Urbano es el que más problemas plantea al confluir en él las competencias y necesidades distintas de los ayuntamientos y de la Dirección General de Carreteras. En general, se tiende a la firma de Convenios de Colaboración, en los que participan estos dos organismos y a veces la Comunidad Autónoma correspondiente. En estos momentos existen convenios firmados en Málaga, Granada, Sevilla, Madrid y Valladolid, y acuerdos parciales aunque sin tratamiento formal de convenio en bastantes ciudades.

Durante los tres primeros años de vigencia del Plan se han terminado 30 actuaciones en ciudades, de las que 13 han consistido en variantes de circunvalación y el resto en mejora de los accesos.



La inversión total ha sido de unos 13.000 millones de pesetas, un 14 por 100 del total previsto.

## 2. La planificación de carreteras en las comunidades autónomas

### 2.1. Introducción

La existencia de un Plan General de Carreteras no es suficiente para resolver los problemas de coordinación entre las administraciones responsables de las distintas redes de carreteras. Más bien, al contrario, la existencia de un documento del Plan, con propuestas elaboradas sobre la red de interés general (o red estatal), que no es autosuficiente, y exige ser contemplada en conjunto con las carreteras autonómicas, ha servido de punto de partida para una coordinación entre las administraciones, dado que dicha red estatal es la principal de comunicaciones en todas las comunidades autónomas, salvo en

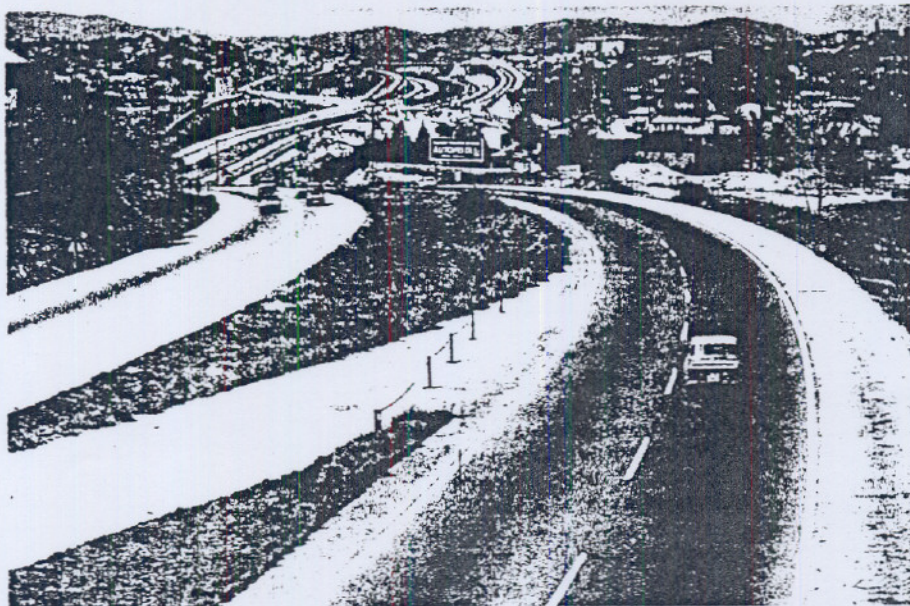
el País Vasco, Baleares y Canarias, donde las transferencias de carreteras han sido completas y en Navarra con un régimen foral anterior a las Autonomías.

Esta necesidad de coordinación se ha concretado, en lo que a planeamiento se refiere, en unos acuerdos sobre jerarquización y nomenclatura de las carreteras de titularidad autonómica, adoptados por todas las Comunidades Autónomas. Se ha acordado una división funcional de las carreteras que consta de cuatro niveles, indistinguibles por los siguientes colores: rojo para la red estatal y naranja, verde y amarillo para los tres niveles de las redes autonómicas.

La red naranja, cuya denominación varía según las Comunidades Autónomas: básica, principal, primaria, etc., es la de mayor importancia estructural y funcional en la red de carreteras transferidas a las distintas Comunidades. Esta red ha de tener una cierta continuidad, en muchos casos a través de varias comunidades, debiendo procurarse por tanto una homogeneidad en las características de cada una de las carreteras que conforman dicha red. Para su definición e







identificación existe un acuerdo reciente adoptado en una de las reuniones de coordinación de los Directores Generales de Carreteras de todas las Administraciones, por el cual esta red naranja, además de su identificación funcional por el color, mantendrá la numeración que le corresponda a cada carretera siguiendo los mismos criterios que la red estatal, alterando las letras que preceden a los números por una o dos iniciales identificativas de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Además de esta coordinación en cuanto a funcionalidad y nomenclatura de las carreteras, cuyo cambio se había obligado tras la terminación del proceso de transferencias, se han creado también grupos específicos de trabajo de conservación y explotación de carreteras, y de normativa básica. Conviene recordar en cuanto a este último tema, que únicamente Cataluña y el País Vasco tienen por sus estatutos de autonomía, capacidad para establecer normativa básica, respetando siempre los convenios internacionales existentes.

## 2.2. Planes de carreteras de las Comunidades Autónomas

A raíz de la publicación del Plan General de Carreteras (1984-91), y con anterioridad en el caso de Cataluña, en las distintas Comunidades Autónomas se han realizado documentos análogos aunque con distinto nivel de análisis. En casi todas las Comunidades se han planteado unas propuestas de actuación en un determinado plazo, y se ha realizado una evaluación económica, habiéndose aprobado en los correspondientes Parlamentos, en gran parte de los casos, los documentos de Plan.

Un resumen de la planificación realizada hasta diciembre de 1986, se recoge en el cuadro 1. Se exponen muy brevemente a continuación, los programas de actuación de los planes que han sido presentados públicamente en las diversas Comunidades Autónomas:

### Andalucía

Las inversiones y programación de actua-

ciones se realizan sólo sobre la red principal y se diferencian según se realicen en la red básica (1850 Km) o en la red intercomarcal (4.956 Km).

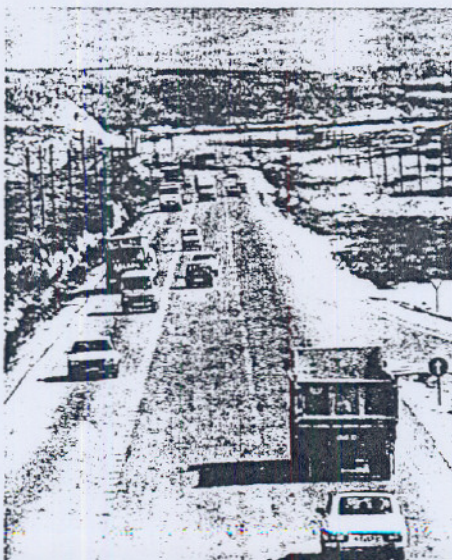
El horizonte temporal es de 20 años para poder alcanzar en toda la red principal las características normalizadas. La misión necesaria es de 266.775 millones de pesetas (de 1986), de las cuales 116.226 millones de pesetas corresponden a la red básica y el resto a la intercomarcal.

La programación de actuaciones se limita a los dos primeros cuatrienios (1987/90 y 1991/94) con una hipótesis de inversiones mínima y máxima de 65.640 y 128.400 millones de pesetas en los 8 años. Estas cantidades se elevan respectivamente a 122.440 y 184.400 millones de pesetas si se considera, además de inversiones en creación de infraestructura las correspondientes a conservación.

Las actuaciones se han agrupado en los cinco tipos siguientes:

- Desdoblamiento de calzada.
- Carreteras de nuevo trazado.
- Acondicionamientos:

Tipo I: con modificaciones de trazado entre el 30 y el 70 por 100 de la longitud.



Tipo II: con modificaciones de trazado entre el 10 y el 30 por 100 de la longitud.

Mejora de la plataforma.

### Aragón

Se plantean seis programas de actuación:

- Acondicionamiento.
- Refuerzo del firme.
- Conservación.
- Variantes de núcleos urbanos.
- Nuevas infraestructuras.
- Seguridad vial.

Estos programas de actuación no contemplan un conjunto de obras en cada uno de ellos, sino que se establecen para que posteriormente se vayan determinando los programas de actuación a corto plazo. El documento del Plan es por tanto insuficiente en cuanto a establecer un marco claro de cuáles son las obras que se van a acometer y en qué plazos.

### Asturias

El Plan Regional contempla los siguientes programas:

Programa de Actuaciones	Kms	Millones de Ptas. constantes de 1986
Nuevas carreteras . . . . .	40,7	5.504
Acondicion. generales . . . . .	228,8	10.541
Acondicion. parciales . . . . .	242,4	4.399
Mantenimiento y refuerzos del firme . . . . .	1.160,0	13.360
<b>Total . . . . .</b>	<b>1.671,9</b>	<b>33.804</b>

## Programa de Acondicionamientos:

Terminados 1.622 Km a 18 millones/Km.

El período considerado es el de 1986 a 1991, aunque en estos años se prevé dedicar a la ejecución del Plan una cantidad de 27.600 millones de ptas., cantidad que se completa con partidas presupuestarias anteriores a este período, y con partidas de 1992 y 93 para terminar obras que hayan sido comentadas durante el período de vigencia del Plan.

De los cuatro programas indicados, se consideran prioritarios los de Acondicionamientos parciales y de Mantenimiento y refuerzo de firmes, dado el estado de deterioro que sufre la red.

### Cantabria

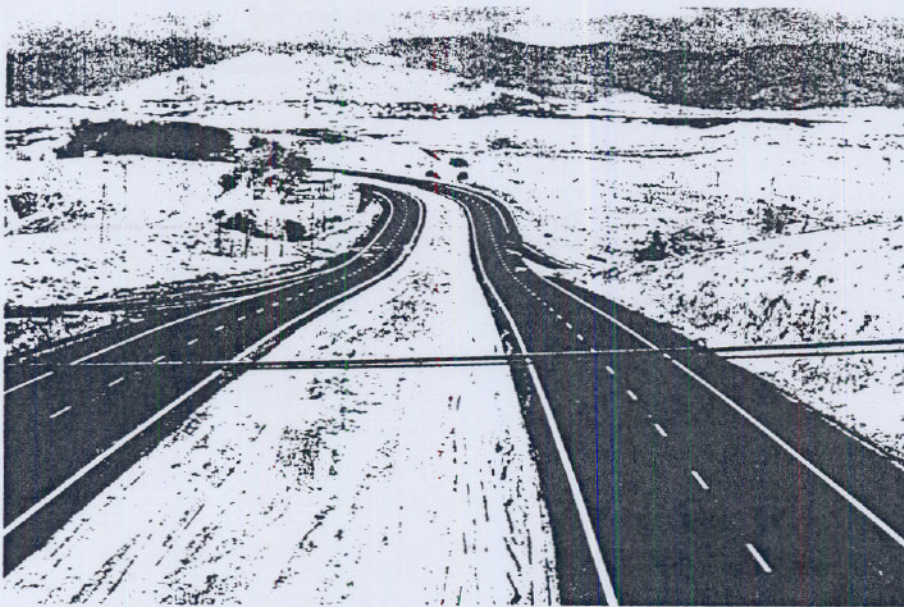
En el documento titulado Primera Etapa del Plan de Carreteras, presentado en Febrero de 1986, y en el que se hace una catalogación, clasificación y diagnóstico de toda la red, se contemplan únicamente una serie de actuaciones urgentes, bien por ser problemas graves, de resolución posible a corto plazo, o bien por ser problemas evidentes de fácil solución.



Se remite a futuros documentos del Plan, en los que se dotará de contenido a los programas de actuación enunciados en este primer documento, y que son los siguientes:

1. Programa de Acondicionamientos.
  - 1.1. Nuevas carreteras.
  - 1.2. Acondicionamientos de Trazado.
  - 1.3. Acondicionamientos de Plataforma.
  - 1.4. Acondicionamientos de Firmes.
  - 1.5. Acondicionamientos de Obras de Fábrica y Estructuras.
  - 1.6. Supresión de Pasos a Nivel.
2. Programa de Actuaciones en Medio Urbano.
3. Programa de Conservación y Explotación.
  - 3.1. Conservación y Reposición.
  - 3.2. Señalización y Balizamiento.
  - 3.3. Seguridad Vial.
  - 3.4. Conservación y Explotación por gestión directa.
4. Programa de Medios, Normas y Métodos de Gestión.

La valoración total de las actuaciones es de 25.000 millones de pesetas de 1986, divididas en dos fases 1987/90 y 1991/96 con una inversión de 10.900 y 14.100 millones de pesetas, respectivamente.



#### Castilla-León

Los programas que contempla el Avance del Plan Regional con sus valoraciones son los siguientes:

	Millones de Ptas. 1985
I. Obras de vertebración regional y accesibilidad comarcal (incluye obra nueva, variantes de población, acondicionamientos, obras de fábrica, supresión de pasos a nivel, con presupuestos diferenciados) .....	19.915
II. Obras de mejora y reposición .....	19.655
III. Actuaciones en Medio Urbano (accesos y acondicionamientos de travesías) .....	1.425
IV. Conservación y explotación ..	17.705

Para el conjunto de los programas, las inversiones por etapas en millones de ptas. de 1985 son:

	Millones de Ptas.
1.ª Etapa (1985/1989) .....	27.815
2.ª Etapa (1990/1994) .....	30.885
<b>Total .....</b>	<b>58.700</b>

Se contemplan actuaciones por valor de 18.000 millones más, como programa reserva, no incluidas en los programas por limitaciones presupuestarias.

De los 58.700 millones presupuestados, 44.000 serían recursos propios de la Comunidad, y el resto se prevé que sean de otras instituciones (Comunidad Económica Europea, etc.).

### Programa de Reposición y Conservación: Mejorados 2.918 Km a 9 millones/Km.

#### Galicia

El Plan de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Galicia, realizado en 1984, actúa en 4.500 Km de red en sus 8 años de vigencia (1985-1992), con una conversión total de 65.000 millones de pesetas de 1984. Incluye los programas siguientes:

	Millones de Ptas.
— Obra nueva .....	33.611
— Reposición .....	22.304
— Actuaciones en medio urbano .....	5.203
— Conservación ordinaria .....	3.591

que junto con los capítulos de personal, estudios, maquinaria e instalaciones, da un total de 67.575 millones de pesetas constantes (de 1984), como presupuesto total del Plan.

#### Madrid

Las inversiones a realizar en los ocho años de vigencia del Plan por parte de la Comunidad de Madrid, ascienden a 69.633 millones de pesetas constantes de 1985, divididos en los siguientes programas:

	Millones de Ptas.
1. Creación de infraestructura:	
— Nuevas carreteras .....	7.719
— Desdoblamiento de calzada .....	3.050
— Variantes .....	4.680
— Enlaces .....	810
2. Acondicionamientos .....	37.176
3. Conservación .....	12.432
4. Programas complementarios ..	3.764

A este presupuesto habría que añadirle 29.486 millones de pesetas más, comprometidos como inversión de otros organismos (fundamentalmente MOPU).

### Programa de Actuaciones en ciudades:

30 actuaciones en ciudades con  
un coste total de 13.000 millones  
de pesetas.

#### Murcia

Los programas están evaluados sin especificar el año a que se refieren los presupuestos estimados, aunque previsiblemente será 1984, ya que el Plan se plantea con un plazo de 10 años con 1994 como horizonte. El Plan ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno en Mayo de 1986, y por la Asamblea Regional en Noviembre del mismo año, aprobando esta última ocho resoluciones acerca del desarrollo, seguimiento y financiación del Plan.

	Millones de Ptas.
1. Acondicionamiento, mejora y creación de infraestructura .....	14.400
2. Actuación en medio urbano .....	1.800
3. Reposición y conservación de la red .....	5.800
<b>Total .....</b>	<b>22.000</b>

#### Cataluña

Las inversiones están detalladas por itinerarios, indicando en cada obra prevista a qué organismo corresponde la inversión.

La inversión total considerada se repartiría por organismos de la siguiente manera:

	Millones de Ptas.
Administración central .....	91.881
Generalitat .....	222.857
Diputaciones .....	1.506
Corporación Metropolitana de Barcelona .....	10.667

Lo que arroja un total presupuestado en 1982, de 326.911 millones de pesetas, que suponen una inversión anual de unos 20.000 millones de pesetas, ya que el horizonte del Plan es el año 2000.



Existe, además, un programa de seguridad vial que no tiene valoración, pues las actuaciones del mismo se incluyen en los tres programas anteriores, según el tipo de obra a que correspondan.

#### Navarra

El avance del Plan de Navarra contempla una inversión de 55.100 millones de pesetas,

a realizar durante el período 1988-97, en los siguientes programas:

	Millones de Ptas. de 1986
Redes de gran capacidad . . . . .	7.400
Mejora y acondicionamiento . . . . .	30.200
Reposición de pavimentos . . . . .	8.000
Conservación y explotación . . . . .	5.300
Actuaciones complementarias . . . . .	4.200

#### País Vasco

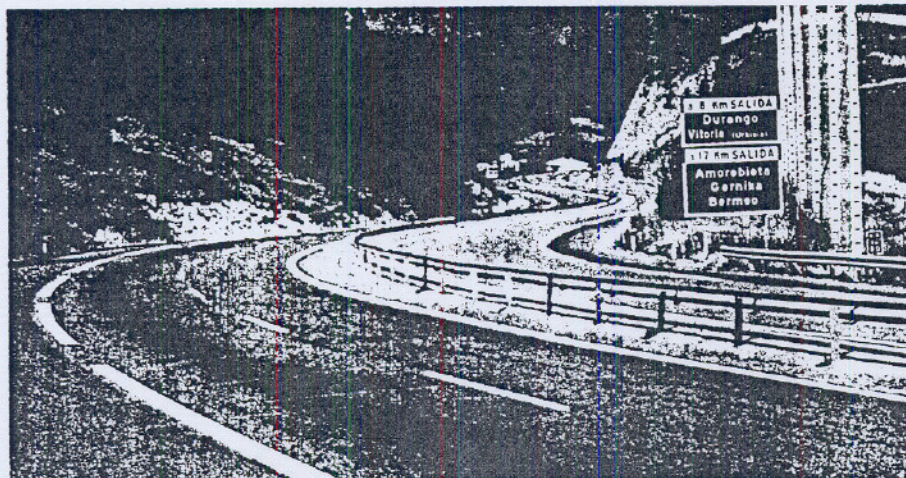
Los programas considerados en el Avance son los siguientes:

- Obra nueva.
- Acondicionamiento.
- Variantes.
- Conservación.

La inversión total prevista es de 14.000 millones (1985) anuales, y la realizan las correspondientes diputaciones, según dispone la Ley de Territorios Históricos, aunque el Gobierno Vasco realiza la planificación de la red principal de carreteras del País Vasco con un importe de 9.000 millones de pesetas anuales y el resto, hasta 14.000 millones de pesetas, es planificado, además de invertido, por las diputaciones.

#### Comunidad Valenciana

El Plan, concluido en diciembre de 1986, se extiende a las carreteras de titularidad autonómica (2.973 Km) y a las de titularidad de las Diputaciones (3.725 Km), encontrándose a principios de 1987 en trámite de aprobación.



(pasa a pág. 30).

CUADRO I

### LOS PLANES DE CARRETERAS AUTONOMICOS (DICIEMBRE 1986)

COMUNIDAD	DENOMINACION DEL DOCUMENTO	VIGENCIA	PRESUPUESTO (Millones de pesetas)
ANDALUCIA	Plan General de Carreteras de Andalucía.	1987-2000	266.775
ARAGON	Plan Regional de Carreteras de Aragón.	1985-2000	Sin determinar
ASTURIAS	Plan Regional de Carreteras.	1985-1996	54.113 (1985)
BALEARES	No está prevista su redacción en 1987.		
CANARIAS	En redacción el Plan de Carreteras (prevista su terminación en Junio de 1987)		
CANTABRIA	Primera etapa del Plan Regional de Carreteras.	1987-1996	25.000 (1986)
CASTILLA-LEON	Avance del Plan Regional de Carreteras.	1985-1994	58.700 (1985) (de ellos 44.000 propios)
CASTILLA-LA MANCHA	En redacción el Plan de Carreteras		
CATALUÑA	Plan de Carreteras de Catalunya.	1984-2000	326.911 (1982)
EXTREMADURA	Plan de Carreteras en redacción.		
GALICIA	Plan de Carreteras de la Com. Autónoma de Galicia.	1985-1992	67.575 (1984)
MADRID	Plan de Carreteras.	1986-1993	69.633 (1985) (de ellos 29.486 MOPU)
MURCIA	Plan Regional de Carreteras.	1984-1994	22.000
NAVARRA	Avance del Plan en redacción. Prevista su terminación en breve plazo.	1986-1994	6.000 anuales
COMUNIDAD VALENCIANA	Plan de Carreteras		
RIOJA	Realizado un primer documento. Plan en redacción.		
PAIS VASCO	Avance del Plan General de Carreteras del País Vasco. En redacción.	1987-1998	14.000 (1985) anuales