

LOS ESTUDIOS DE ALTERNATIVAS VIARIAS: DESDE LOS ANALISIS DE CORREDOR A LOS ESTUDIOS INFORMATIVOS

Pedro Puig-Pey*
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Los estudios de alternativas tienen una larga tradición en la planificación de carreteras. Después de los primeros estudios realizados en el marco del Plan General 1983-91, se han ido abordando otros con ópticas metodológicas distintas, que a menudo pretendían relacionar los distintos modos de transporte o incorporar criterios territoriales escasamente contemplados en los estudios tradicionales de trazado. El P.D.I. ha realizado estudios de alternativas en algunos corredores, como el Mediterráneo, en el que, como novedad, se aborda la posibilidad de actuar en sistemas de gestión viaria como la supresión del peaje.

Los nuevos estudios informativos deberían seguir estas líneas de innovación e incorporar una mayor precisión técnica en algunos temas como el análisis geológico-geotécnico, una metodología auténticamente pluridisciplinar y una gestión más transparente y abierta del estudio en el proceso de participación pública.

Alternative studies have a wide tradition in roadway planning. Following the first studies within the Plan General (1983-91), others have been developed according to different methodologies, which often try to relate different transportation modes, or to incorporate territorial criteria, often overlooked in traditional design studies. The P.D.I has included alternative studies in some corridors, such as the Mediterranean, which, as a novelty, contemplates the possibility to intervene on roadway management, for instance, through suppression of motorway tolls.

New informative studies should go along similar innovative proceedings and incorporate greater technical precision in subjects such as geological-geotechnical analysis, truly multidisciplinary methodology and a more transparent and open management of studies within the public involvement process.

La incorporación en el PDI de casi 4.500 Km. de nuevas autovías y de 1.700 Km. de vías de conexión, hasta constituir lo que se ha venido a llamar la nueva Red de Gran Capacidad, representa un reto a los técnicos que deben diseñar los nuevos trazados y evaluar las alternativas idóneas. La decisión para adoptar uno u otro trazado no se limita a contemplar variantes concretas dentro de un itinerario sino que, en numerosos casos, necesitará

conocer las ventajas y desventajas de un itinerario frente a otro.

El estudio de alternativas viarias tiene su concreción en las figuras del Estudio Informativo y Previo, contempladas en la vigente Ley de Carreteras. Tanto en uno como en el otro, se busca la definición de soluciones de trazado que den respuesta adecuada a un determinado problema de accesibilidad o movilidad, con el mínimo impacto negativo sobre el medio que atraviesan.

Pero los Estudios Previos e Informativos no son los únicos análisis de alternativas viarias. En

* Consejero Delegado de ETT
Recibido en ROP: mayo 1994

la fase de realización de los planes de carreteras es necesario inventariar las actuaciones contempladas en un itinerario y estimar su perioridad.

El Primer Plan de Carreteras 1983-91 introdujo un nuevo elemento de esencial importancia en los análisis de alternativas: el factor multimodal o la consideración de la influencia de otros modos de transporte en la planificación de carreteras. Inicialmente, el tratamiento de la demanda global de viajes dentro de un determinado corredor sirvió para establecer prioridades de intervención, coordinando la construcción de las nuevas autovías con las actuaciones ferroviarias y aeroportuarias en los corredores donde existiera complementariedad o competencia. La perspectiva que adoptaba el Primer Plan con los denominados "Estudios de Corredor" no podía ser más general ya que no consideraba variantes de trazado y sólo establecía prioridades entre las actuaciones de un corredor viario.

El "Estudio de Corredor" vuelve a ser objeto de trabajo a partir de los análisis realizados por la Subdirección de Planificación de la Dirección Gral. de Carreteras del MOPU entre 1990 y 1991. En esas fechas, se divide la red de Estado en Corredores y se lanzan estudios de alternativas de actuación que, ahora ya, contemplan posibilidades distintas de trazado y sus correspondientes impactos. Quizás, lo más relevante dentro de esta nueva metodología es la comprensión del territorio que atraviesa la carretera, no sólo como la orografía en la que se inserta una infraestructura sino como un conjunto de espacios demográficos, económicos y ambientales que van a verse afectados por las nuevas actuaciones. Quizás, los trazados definidos en estos estudios no hayan sido los definitivos pero la amplia base informativa obtenida ha cualificado el territorio, de manera que éste no ha de permanecer como un mero espectador neutro en los posteriores y más detallados Estudios Informativos.

Dentro de los trabajos para la redacción del Plan Director de Infraestructuras, el equipo responsable de la red viaria acometió la realización de una nueva generación de Estudios de Alternativas. Estos se apoyan en una concepción similar a la de los Estudios de Corredor anteriores pero, entre las posibilidades de intervención consideradas, se incluyen no sólo soluciones de trazado sino también medidas de gestión no ligadas exclusivamente a la realización de nueva infraestructura.

La perspectiva que adoptaba el Primer Plan de carreteras con los denominados "Estudios de Corredor" no podía ser más general ya que no consideraba variantes de trazado y sólo establecía prioridades entre las actuaciones de un corredor viario

ra. Tal es el caso de la modificación del régimen de peaje en algunos tramos urbanos de autopista que podrían actuar como sustitutos de una variante de población convencional.

Los estudios de alternativas acometidos en el P.D.I. abarcan corredores con características muy diversas:

■ Un primer ejemplo podríamos encontrarlo en el Corredor Mediterráneo, tramo Tarragona-Castellón, en el que ya existe una infraestructura de gran capacidad, la autopista A-7. La existencia de este eje no impide que la carretera N-340 se mantenga fuertemente cargada de tráfico, principalmente en las inmediaciones de los núcleos urbanos. Las soluciones planteadas se basan en una programación detallada de las actuaciones, en las que se consideran más necesarias algunas variantes de población (Tercer tramo de la Variante de Tarragona, Variante de Castellón, Variante de L'Aldea, etc...) aunque se indica que la alternativa más ventajosa, desde el punto de vista económico y social, podría ser la supresión del peaje.

■ El eje Alicante-Cartagena proporciona un ejemplo de modificación de trazado por criterios ambientales. Un trazado directo entre las dos ciudades, a lo largo de la costa es inviable a su paso por la zona de Torreveja y Sta. Pola al afectar fuertemente a una zona lagunar de gran valor natural. La solución adoptada finalmente contempla el desvío del eje hacia el interior, en Torreveja, para acceder en un punto de la autovía Murcia-Alicante situado entre Albaterra y Crevillente.

■ Por último, la conexión y cierre del Eje Subcantábrico entre la N-630 y la N-620 abarca una amplia gama de alternativas ubicadas en el cuadrilátero constituido por Benavente, Astorga, Burgos y Palencia. Este es un caso típico de análisis de itinerarios alternativos en un ámbito extenso. La solución debe conciliar la posibilidad de realizar un itinerario directo, de nueva planta, o aprovechar la infraestructura viaria existente aún a costa de alargar el recorrido. La solución propuesta tiene una longitud de unos 100 km y parte del eje Benavente-León para alcanzar la N-620 en Quintana del Puente, al este de Palencia.

Los criterios de evaluación que se han tenido en cuenta en este tipo de estudios pueden agru-

parse en tres apartados: en primer lugar, criterios relacionados con la adecuación funcional de las actuaciones viarias a las exigencias de accesibilidad y movilidad del tráfico; segundo, la limitación de los impactos negativos, principalmente aquellos de tipo ambiental, que pueda producir la nueva infraestructura. Por último, se ha buscado una correcta eficiencia económica intentando relaciones beneficio/coste equilibradas.

Mucho se ha escrito sobre la conveniencia o inconveniencia de incorporar criterios estrictos de tráfico en la evaluación de alternativas, argumentando que éstos se encuentran implícitamente recogidos en los análisis del tipo coste/beneficio, al incorporar en los mismos los ahorros de tiempo de viaje y los costes de funcionamiento de los vehículos. En mi opinión, los balances económicos no pueden reflejar claramente el grado de congestión del tráfico al no poder distinguir en los balances coste/beneficio si los ahorros de tiempo provienen de muchos vehículos que aumentan ligeramente su velocidad o, por el contrario, de pocos vehículos que la incrementan notablemente.

La inclusión del nivel de servicio u otro indicador similar de calidad, como criterio funcional parece necesaria. Pero los criterios funcionales no se limitan a los aspectos estrictos de movilidad. La conversión en autovía de itinerarios cuya capacidad actual es reducida va a trastocar el plano de accesibilidad y producir fuertes reasignaciones de tráfico que hoy sólo dispone de posibilidades mucho limitadas para seleccionar un itinerario óptimo.

Pongamos como ejemplo el caso de la Autovía de la Plata, que puede llegar a constituir una gran "variante" a Madrid para los tráficos sur-norte en el Occidente Peninsular. O la autovía del Cantábrico, que modificará toda la estructura actual de accesibilidad "en peine" a la Cornisa Cantábrica, sustituyendo los recorridos este-oeste subcantábricos y consiguiendo penetración norte-sur hacia los núcleos principales por relaciones directas de estructura litoral.

Aunque los ejemplos indicados correspondan a grandes itinerarios, la reasignación de tráficos y la modificación de la accesibilidad al territorio aparece en corredores de menor entidad. Tal es el caso de la conexión de Málaga a la Meseta, a través del tramo Córdoba-Antequera o de la conexión con Granada y Bailén; o las conexiones Me-

La Autovía de la Plata, puede llegar a constituir una gran "variante" a Madrid para los tráficos sur-norte en el Occidente Peninsular

seta-Cantabria que favorecen el eje Palencia-Santander en detrimento del Burgos-Santander.

El desarrollo detallado de las actuaciones propuestas en el PDI se realizará mediante los correspondientes estudios informativos y posteriores proyectos. El estudio informativo viene definido en la vigente Ley de Carreteras (1) como la "definición, en líneas generales, del trazado de la carretera, a efecto de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso". Es, por tanto, un instrumento clave para seleccionar la solución idónea de trazado en un marco de participación pública. No es de extrañar, por tanto, que en los estudios informativos se incorporen análisis de impactos socioeconómicos, ambientales o que el estudio de tráfico correspondiente contemple redes viarias amplias, sobre las que sea posible estudiar transferencias de tráfico de una carretera a otra. En la actualidad asistimos a un momento de reflexión sobre la vigencia de las metodologías tradicionales en los estudios informativos y su eficacia para llevar a cabo el proceso de participación pública. A pesar de los esfuerzos por avanzar en los estudios de impacto, por delimitar los costes indirectos o por reflejar en los estudios evaluaciones del tipo multicriterio, algunos estudios informativos no han podido desbloquear las dificultades presentadas por otros agentes afectados, como las Administraciones Autonómicas y Locales, por la Administración competente en medio ambiente o por los colectivos ciudadanos, ecologistas o afectados en general.

Posiblemente, la renovación de los estudios informativos podría dirigirse a mejorar tres líneas de acción:

■ En primer lugar, los estudios informativos deberían profundizar más en aspectos básicos de viabilidad de trazado que, por limitaciones presupuestarias o por considerar que corresponden a fases más detalladas de proyecto, no son contemplados en este nivel de análisis. Caso típico sería el estudio geológico-geotécnico, principalmente en aquellos trazados sobre terreno accidentado.

■ Aunque parezca que repetimos los mismos tópicos, el estudio informativo tiene que responder a una estructura de trabajo auténticamente pluridisciplinar, reflejada en una interacción continua de las propuestas de trazado y de sus efectos

sobre el tráfico la economía o el medio ambiente, durante el proceso de gestión de alternativas y desarrollo de soluciones.

■ Por último, de nada sirve un estudio impecablemente realizado si no se es capaz de gestionarlo, defenderlo ante los agentes afectados y utilizarlo como instrumento justificativo de las propuestas viarias que se consideran adecuadas. En ese sentido, y dando por descontada la capacidad de los técnicos encargados para defender y justificar la solución, no vendría mal, en algunos casos especialmente conflictivos, acudir a la ayuda de especialista en comunicación que

orientasen y facilitasen la campaña de información pública.

Sin llegar a los extremos del proceso de participación a través de los NIP (Nucleos de Información Participativa), desarrollados en el País Vasco con motivo del debate sobre la futura Autopista del Valle del Deba, cabe pensar que gran parte de las incomprensiones y malentendidos que a menudo suelen paralizar el desarrollo de un tramo viario podrían ser resueltos haciendo más transparente la información y facilitando un diálogo abierto. ■

1) Ley 25/1988 de 29 de julio