

EL TRAFICO AUTOMOVILISTICO, PORTUARIO, AEREO Y FERROVIARIO. SU INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO *

SUMARIO: I. Introducción.—II. La incidencia sobre el medio ambiente urbano del tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario.—III. La Ley de Carreteras y la Ley de Autopistas como factores condicionantes del medio ambiente en los núcleos urbanos. Consideración de la normativa complementaria relativa a la circulación viaria por carreteras y autopistas; Código de la Circulación, Ley del Medio Ambiente Atmosférico, Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos, Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera, Reglamento de Transportes de Mercancías Peligrosas.—IV. La normativa de puertos y su incidencia sobre el medio ambiente urbano.—V. La normativa reguladora de aeropuertos y aeródromos y sus consecuencias sobre el medio ambiente urbano.—VI. La normativa sobre ferrocarriles. Planteamiento en relación con el medio ambiente urbano: 1.º Los enlaces ferroviarios. 2.º Estaciones de ferrocarril. 3.º Pasos a nivel.—VII. La infraestructura del transporte y su consideración por los planes urbanos: 1.º La supeditación de la planificación urbana a la infraestructura de carreteras existente a nivel nacional. 2.º Supeditación a las instalaciones ferroviarias existentes. 3.º Supeditación a la infraestructura de puertos y aeropuertos. 4.º La política de polos y polígonos en los Planes de Desarrollo.—VIII. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

Las carreteras, autopistas, vías urbanas, puertos, aeropuertos y estaciones como instrumentos base para el funcionamiento del transporte de personas y mercancías condicionan, en su respectivo ámbito, la estructura de los núcleos urbanos y su medio ambiente.

En el presente trabajo trataremos de analizar la incidencia sobre el medio ambiente urbano del tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. En primer término apreciaremos la incidencia de estas actividades sobre los núcleos urbanos para considerar, con posterioridad, la normativa reguladora de carreteras, autopistas, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, pretendiendo, de este modo, estimar en qué medida responden las normas jurídicas a la problemática que crea el progresivo deterioro del medio ambiente urbano.

(*) Este trabajo ha sido presentado como comunicación al VI Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Florencia en noviembre de 1976 y centrado en el estudio del medio ambiente urbano.

La legislación urbanística será también objeto de consideración con la finalidad de estimar las respuestas que ofrece a la problemática del medio ambiente desde la perspectiva de la influencia de los medios de transporte sobre los núcleos de población. La legislación referida será considerada a nivel de sus textos básicos reguladores, complementados con las disposiciones específicas que nos ha sido posible utilizar relativas a construcción y funcionamiento de carreteras, autopistas, puertos, aeropuertos y estaciones. Completamos nuestro trabajo con unas reflexiones finales sobre los planteamientos que deberían orientar la neutralización de los efectos negativos que sobre el medio ambiente urbano tienen los instrumentos de transporte objeto de nuestra atención.

II. LA INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO DEL TRÁFICO AUTOMOVILÍSTICO, PORTUARIO, AÉREO Y FERROVIARIO

1.º *El tráfico automovilístico y sus consecuencias negativas sobre el medio ambiente urbano*

Es posible afirmar la existencia de un consenso unánime sobre los efectos negativos del tráfico urbano, sobre la calidad del medio ambiente en nuestras ciudades, especialmente de los medios de transporte privado urbano, como medio de transporte más importante en las sociedades occidentales. Se reconoce, sin discrepancias, el progresivo deterioro de la calidad de vida de los centros urbanos. El reconocimiento de esta situación tiene lugar tanto desde aportaciones de estudios doctrinales sobre el tema como desde pronunciamientos en los que la Administración no puede considerarse ajena.

Desde planteamientos doctrinales se han señalado los efectos negativos que sobre el centro histórico de las ciudades, identificado con el centro urbano, ha provocado la congestión de tráfico, que amenaza con paralizar el centro de las ciudades (1). Las ciudades están sometidas a una intensidad de tráfico para el que no se hallaban preparadas, debido a que la infraestructura de la mayor parte de los centros urbanos es muy antigua y es fruto del pensamiento de épocas en que no podían intuirse las circunstancias actuales de aumento de población e incremento de la motorización (2).

Como consecuencia de los defectos estructurales de los centros urbanos para asimilar la incorporación masiva del tráfico automovilístico, la congestión diaria, el ruido, la toxicidad, las alteraciones en la utili-

(1) Vid. PASCUAL ESCUTIA: *El problema del transporte urbano en superficie*, en el volumen *El transporte colectivo urbano en España*, Ariel, Barcelona, 1972, pp. 38-39.

(2) VALERO CLEMENTE: *Coordinación del transporte urbano*, en el volumen *El transporte colectivo urbano en España*, Ariel, Barcelona, 1972, pp. 253-254.

zación y clasificación del suelo, la pérdida de paseos y jardines, el deterioro de construcciones histórico-artísticas, las dificultades para la circulación de peatones e, incluso, la falta de tranquilidad y los desequilibrios nerviosos sobre las personas... componen un cuadro, no exhaustivo, que permite apreciar los factores negativos derivados de la imprevista invasión del tráfico automovilístico privado sobre los núcleos urbanos (3).

La problemática creada por la congestión de los centros de las ciudades como consecuencia de la generalización del automóvil privado, con independencia de los efectos que genera, presenta una particularidad de su difícil solución. Las medidas de prohibición de circulación o restricción en la circulación y aparcamiento (zona azul), crea problemas de una circulación intensa en la periferia de la zona prohibida o una circulación parasitaria en las zonas azules en espera de encontrar aparcamiento. Los aparcamientos subterráneos provocan también un incremento del flujo de circulación hacia ellos, y los pasos elevados y carriles únicos para transporte público son yugulados en su efectividad, con independencia del costo de los pasos elevados, por la pequeña capacidad de absorción de tráfico de los centros urbanos (4).

Las consecuencias negativas planteadas por el tráfico urbano presentan, a efectos de su posible superación, el no desdeñable problema de su considerable costo. Costo que afecta a la construcción de las necesarias obras de infraestructura y que está afectado como consecuencia del sistema económico en el que estamos insertos, por los altos niveles de los costos de expropiación, que, en la mayor parte de los casos, son superiores a los costos de diseño y construcción de infraestructura. Como complemento de estos altos costos económicos no conviene olvidar la crónica incapacidad presupuestaria municipal, como órgano administrativo competente, para poder realizar las necesarias obras de infraestructura (5).

En conexión con los problemas que crea la necesidad de infraestructura, no hay que olvidar el paradójico dato de que las obras precisas para eludir la congestión de tráfico y sus problemas coadyuvantes serían infrautilizadas durante dieciséis horas diarias para tratar de solventar la congestión y problemas derivados de las ocho horas centrales del día (6).

La Administración, con base en las monografías que la Comisaría del Plan y la Presidencia del Gobierno han publicado con ocasión de la preparación de los planes de desarrollo, ha reconocido la problemática, compleja, grave y de difícil solución que afecta al transporte urbano. La congestión, el ruido, vibraciones, trepidaciones, los problemas creados por las horas y días puntas, la reducción del nivel

(3) PASCUAL ESCUTIA: *Opus. cit.*, p. 40; VALERO CLEMENTE: *Opus. cit.*, pp. 254-255, y CABRÉ LLISTOSELLA: *Problemática de las empresas de transporte urbano*, en volumen cit., pp. 26-28.

(4) VALERO CLEMENTE: *Opus. cit.*, pp. 258-266.

(5) A. B. LORCA: *Aspectos del problema del transporte urbano*, vol. cit., páginas 116-117.

(6) A. B. LORCA: *Opus. cit.*, pp. 122-123

del servicio por baja productividad, las perturbaciones ocasionadas por los accidentes de circulación, la circulación de convoyes especiales, las ocupaciones excepcionales de la vía pública, el exceso de carga en relación con la potencia, el exceso de tráfico de vehículos industriales..., componen, a nivel genérico, la problemática que la monografía sobre transportes del tercer plan presenta como síntesis apretada de la problemática situación general del transporte (7).

A nivel más específico, la situación reflejada por la monografía sobre estructura y servicios urbanos del tercer plan, en concreta referencia a Madrid y Barcelona, permite apreciar un panorama que acusa de un modo especialmente intenso las graves consecuencias de un tráfico urbano tremendamente conflictivo en sus consecuencias. Basta considerar la estimación aportada por la monografía referida de que el número de viajes que diariamente se produce en la ciudad de Madrid superan el 50 por 100 de los realizados por las carreteras en el resto del país. De modo complementario la monografía señala cómo los niveles de congestión, que al principio se ceñían al centro urbano y a algunos puntos característicos, se van extendiendo paulatinamente hasta manifestarse en la totalidad del área urbana, constatando la obra citada que esta situación ha sido favorecida por una política de protección del automóvil, que no valora, pero que no necesita, considerados los datos aportados, más valoración (8).

En relación con la ciudad de Barcelona, el problema es similar. La congestión es situada al nivel de haber alcanzado los «límites de máxima congestión», y el tráfico y la contaminación se estima han llegado «a cotas ya hoy inaceptables», con tendencia a aumentar en los próximos años (9).

La monografía del plan no considera específicamente más que los casos de Madrid y Barcelona, no obstante, no puede pasar desapercibido que los niveles de congestión y contaminación son alcanzados por muchos otros núcleos urbanos, piénsese en Bilbao, Valencia, Vigo..., como centros urbanos con tradicional entidad poblacional y económica, o núcleos como Burgos, Valladolid o Huelva, sobre los que ha incidido el revulsivo de los polos de desarrollo e incluso ciudades del interior de la Península, sobre las que el menor crecimiento y desarrollo no significa una minoración de los problemas en la circulación y transporte urbano, sino, en muchos casos, un agravamiento como consecuencia de la falta de inversiones mínimas para adecuar la estructura viaria antigua a las necesidades creadas por la generalización del sistema de transporte individualizado. El problema no sólo afecta a centros urbanos capitales de provincia o centros urbanos no capitales provinciales, pero con tradicional entidad poblacional ur-

(7) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Los transportes*, Tercer Plan. Madrid, 1972, pp. 68-69.

(8) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos*, Madrid, 1972, p. 348.

(9) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos...*, cit., p. 412.

vana, también afecta y con gravedad a núcleos urbanos provinciales con niveles de población media, pero a los que la industrialización y las peculiaridades geográficas y orográficas han creado graves problemas urbanos, ambientales y, concretamente, de tráfico urbano. Dentro de esta perspectiva hay que considerar la grave problemática que tiene planteada la cuenca del Deva, en Guipúzcoa, con núcleos de población como Mondragón, Vergara, Placencia de las Armas, Eibar y Elgóibar, que aglutinan una población cercana a los 200.000 habitantes, y en las que los problemas de transporte y circulación están planteados con una gravedad inusitada (10).

2.º *El tráfico y las actividades portuarias y su incidencia negativa sobre el medio ambiente urbano*

Los puertos, especialmente los que la Ley de Puertos encuadra en la categoría de puertos de interés general, catalizan en torno a sí una compleja trama de actividades, son el vehículo de conexión más cualificado en relación con las actividades comerciales en el exterior, establecen el nexo entre el transporte marítimo y terrestre en su doble vertiente de transporte por carretera y ferrocarril. Desde el punto de vista locacional sitúan en su entorno la industria siderúrgica, refinería, petroquímica y de construcción naval, polarizan la actividad pesquera y la industria de transformación del pescado y realizan una creciente actividad en el transporte de personas.

Este complejo de fuerzas que actúan sobre los puertos provocan una notable atracción de inversiones en las actividades industriales complementarias y en el sector servicios (11).

El conjunto de actividades que los puertos desarrollan chocan con las mismas dificultades que señalamos al tratar el punto concreto del tráfico urbano. Los núcleos urbanos costeros se han desarrollado en torno a los puertos y, a su vez, los puertos han constituido un poderoso aliciente para la vitalización de los núcleos urbanos asentados en su entorno. Sin embargo, el progresivo desarrollo de actividades en los puertos ha afectado negativamente a la calidad de vida de su entorno e incluso a toda su área de influencia. Es suficiente pensar que sobre el medio ambiente del entorno se registra la confluencia sónica de los barcos, de las grúas, de las formaciones ferroviarias, de las unidades de transporte de puerto, de las unidades de transporte que confluyen en el puerto y de las industrias de transformación conectadas con los puertos de cierta entidad, y es suficiente considerar los

(10) El problema es extensivo a muchas localidades costeras de Guipúzcoa, Vizcaya y Galicia, e incluso a localidades del interior de estas regiones con incipiente industria, en las que el monte actúa como limitador de la expansión de las localidades, creando graves problemas de especulación del suelo, de crecimiento vertical con grave incidencia en la densidad poblacional y con notables dificultades para la realización de las adecuadas obras de infraestructura viaria para la circulación y el transporte.

(11) En relación con esta problemática, *vid.* Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Tercer Plan*. Madrid, 1971, pp. 80-83, y Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos...* cit., p. 459.

problemas que crea en el entorno urbano antiguo de las poblaciones portuarias la confluencia, en estructuras viarias arcaicas, de las unidades de transporte terrestre por carretera, ligero y pesado, sin olvidar las unidades ferroviarias.

Las obras de infraestructura creadas a lo largo de siglos, las ventajosas condiciones que la naturaleza ha ofrecido en bahías y radas naturales, ha hecho difícil sustraer a los más importantes puertos de su localización primigenia y ha contribuido a crear situaciones que han degradado su entorno urbano en correlación directa con el incremento de sus actividades e importancia económica.

En relación con la influencia negativa sobre el medio ambiente del área geográfica en la que se asientan, es suficiente acudir a los ejemplos de los petroleros Policomander, Erkowit y Urquiola como muestra de los negativos efectos ambientales que sobre núcleos de población, sobre sus actividades económicas y sobre la ecología pueden provocar las actividades portuarias (12).

También son citables, como muestra de las consecuencias negativas de estas actividades portuarias, las alteraciones de corrientes y flujos marítimos, incluso las desapariciones de playas como consecuencia de la construcción o ampliación de puertos (13).

3.º *El tráfico ferroviario y sus consecuencias sobre el medio ambiente urbano*

La orientación del transporte de mercancías y personas hacia la carretera ha motivado que el transporte ferroviario, por su menor desarrollo, por su carácter colectivo y por su especial localización, ocupe una posición entre secundaria y desapercibida en el panorama de los actuales medios de transporte (14). Superados los temores que

(12) Resulta curioso constatar cómo la monografía dedicada al sector *Transportes* por el Tercer Plan señala ante las consecuencias de los accidentes de los petroleros «Polycomander» y «Erkowit» «la necesidad urgente con contar con un servicio eficiente de salvamento que disponga de buques equipados con modernos medios para afrontar con eficacia todo tipo de siniestros, contaminaciones de agua, etc.». El accidente sufrido por el petrolero «Urquiola» permite apreciar la falta de cumplimiento de un objetivo del Tercer Plan, vencido con amplitud el periodo de vigencia previsto por el mismo Plan. (Vid. Comisaría del Plan - Presidencia del Gobierno: *Los transportes*, Tercer Plan, Madrid, 1972, p. 285.)

(13) La monografía dedicada a estructura y servicios urbanos señala el caso de la desaparición de la playa de Maresme como consecuencia de las ampliaciones en el puerto turístico deportivo de Arenys de Mar, igualmente hace referencia a los problemas creados por el puerto deportivo de Llanfranc y las consecuencias para las playas de su entorno y a las desapariciones de playas debidas a la construcción de los espigones de Gavá y a la extracción de áridos en el río Llobregat. (Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructuras y servicios urbanos...*, cit., p. 463.)

(14) En la distribución del transporte terrestre, el ferrocarril sólo participa en España con un 25 por 100, mientras que el 75 por 100 restante corresponde a la carretera. El proceso de mayor participación de la carretera en el transporte ha sido muy acusado en el período 1960-1970 y aún se mantiene. Esta distribución porcentual del transporte terrestre es calificable como atípica, y quizá como anómala si se considera la distribución en otros países neoliberales: en Francia la proporción es de un 46 por 100 para carretera y un 54 por 100 para el ferrocarril, y en Alemania Occidental de un 37 por 100 para la carretera y un 63 por 100 para el ferrocarril. En los países socialistas la proporción oscila entre

su inicial desarrollo creó en los medios rurales (15), el ferrocarril constituye hoy un sector aproblemático en los medios urbanos (16), excepción hecha de la problemática creada por la localización de estaciones que, sin duda, tiene trascendencia negativa en la valoración del suelo del entorno, como consecuencia de la desvalorización que implica la localización de actividades, en la que confluyen ruidos y molestias, así como por la creación de zonas marginales en el entorno de las estaciones con dificultades en el acceso y en el posible destino o utilización.

4.º *El tráfico aéreo y sus consecuencias sobre el medio ambiente urbano*

La problemática suscitada por el tráfico aéreo y, de modo especial, los problemas suscitados por la localización y funcionamiento de los aeropuertos ha sido y es en los últimos años un tema polémico, especialmente desde la generalización del transporte supersónico. Los estampidos sónicos y las servidumbres físicas y electromagnéticas crean graves problemas para los núcleos de población afectados por el funcionamiento de aeródromos y aeropuertos, que, como complemento de las consecuencias que derivan de la navegación aérea, se ven afectados por las vías rápidas de circulación terrestre.

Como conclusión, puede estimarse que los distintos tipos de tráfico considerados nos permiten apreciar un fondo problemático que tiene consecuencias negativas para el medio ambiente urbano. La congestión, el ruido, la polución, alteraciones en el régimen del suelo, el acondicionamiento sobre las actividades de las personas, incrementando los tiempos de desplazamiento y degradando sus condiciones de vida..., constituyen un cuadro negativo que deriva del tráfico viario urbano, del tráfico portuario y del tráfico aéreo.

un 50 por 100 para cada sector en Yugoslavia y un 22 por 100 y un 78 por 100 en Alemania Oriental, hasta el 7 por 100 y 93 por 100 de Polonia, respectivamente, para la carretera y el ferrocarril. En la URSS la proporción es de un 8 por 100 para la carretera y un 92 por 100 para el ferrocarril. (Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Tercer Plan de Desarrollo*, Madrid, 1972, pp. 172-173 y 217.)

(15) La consideración de muchos trazados ferroviarios depara la sorpresa, en contraste con los trazados de carretera, de eludir importantes partidos judiciales, sin que existan razones topográficas que justifiquen el distanciamiento de las líneas. La razón se encuentra, con frecuencia, en la oposición despertada entre los propietarios de la zona, temerosos, a medias, de las expropiaciones y de las consecuencias de la acción del paso de los ferrocarriles sobre las cosechas. (Vid., en relación con esta problemática y en el avanzado año de 1936, el libro de Eduardo de AUTRAN, *El riel asfixia a España*, Imprenta de Juan Puello, Madrid, 1936.)

(16) En algunos casos no sólo constituye un sector aproblemático, sino deseado como solución a los problemas de infraestructura en las comunicaciones viarias. Es el caso concreto de la provincia de Guipúzcoa, en la que la desaparición de los ferrocarriles de vía estrecha, por decisión del Ministerio de Obras Públicas, ha sido fuertemente controvertida al obligar a utilizar como única vía de transporte de mercancías y personas la carretera, sobresaturando la ya congestionada y deficiente infraestructura viaria de la provincia con el tráfico pesado de los centros fabriles dispersos en las distintas cuencas. (Vid. Marcial MORENO CACHO: *El ferrocarril*, «Revista Arizondo» núm. 1, Vergara, 1976, pp. 23-24.)

En las páginas que siguen trataremos de considerar la respuesta que ofrece la legislación al problema del deterioro del medio ambiente urbano y a' deterioro de la calidad de vida del ciudadano como consecuencia de los medios de transporte que utiliza nuestra sociedad.

III. LA LEY DE CARRETERAS Y LA LEY DE AUTOPISTAS COMO FACTORES QUE CONDICIONAN NEGATIVAMENTE EL MEDIO AMBIENTE URBANO. CONSIDERACIÓN DE LA NORMATIVA COMPLEMENTARIA RELATIVA A LA CIRCULACIÓN VIARIA POR CARRETERAS Y AUTOPISTAS

Para apreciar la problemática que las carreteras provocan sobre los núcleos urbanos es muy ilustrativa la exposición de motivos de la Ley de 7 de abril de 1952, de ordenación de las zonas contiguas a las carreteras.

«Las poblaciones, en general, prefieren 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 e invasión de peatones.»

El párrafo tiene interés por varios motivos. En primer término porque constata un hecho histórico: los asentamientos poblacionales buscaban su emplazamiento en los nudos de las vías terrestres. Este hecho, ligado a profundas razones económico-comerciales, encuentra en la política de carreteras del siglo XIX adecuada confirmación con las pretensiones de los más influyentes personajes de cada localidad por lograr que una carretera importante pasara por el centro de sus pueblos o poblaciones. En cierta medida estas pretensiones constituían, en función de los medios de transporte de la época, un instrumento de revitalización económica de los núcleos urbanos afectados y un elemento estimulante para la vida urbana. Pero estas iniciativas locales, satisfechas en el reparto de vías nacionales, provinciales y locales, han pasado a constituir, como señala la segunda parte del párrafo transcrito, un grave condicionante para la vida en los centros de población. Lo que era un factor de vitalidad económica y estímulo para la convivencia y una comodidad para el transeúnte, se ha convertido, como consecuencia del incremento de la densidad de tráfico y la generalización creciente de las unidades de transporte pesado, en una situación conflictiva para los núcleos de población afectados por este tráfico y un problema para los conductores de los vehículos que tienen que cruzar los núcleos urbanos en tránsito.

La figura de la travesía es la directa consecuencia de una política en las comunicaciones terrestres, quizá idónea en sus orígenes, pero que hoy constituye una fuente inacabada de problemas para el tráfico y para el medio ambiente urbano. En 1952 se constata, con base en la exposición de la Ley de ordenación de las zonas contiguas a la carretera las dificultades ya entonces existentes. Hoy el cuadro de

factores negativos es, como consecuencia del incremento del transporte notablemente más complejo. El incremento de los medios de transporte colectivo y pesado, y especialmente el incremento del transporte automovilístico individual, ha agravado, de un modo extraordinario, la problemática de las travesías de poblaciones. No obstante, antes de reflejar la problemática de las travesías, tenemos que hacer la precisión de que la vigente Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 distingue, bajo el epígrafe «travesías y redes arteriales», las categorías de «tramo urbano de una carretera», como la parte de carretera que discurre por una zona cualificada como urbana; «travesía de una población», como los tramos de carreteras estatales y provinciales comprendidos en la delimitación de su casco urbano, y «redes arteriales», constituidas por el conjunto de carreteras de acceso a los núcleos de población y las vías de enlace entre las mismas que discurren total o parcialmente por zonas urbanas. Estas distinciones terminológicas han sido consideradas como artificiosas y carentes de significado conceptual preciso. ESCRIBANO COLLADO manifiesta sus reservas sobre la posibilidad de que se llegue a delimitar de manera clara e inequívoca esta triple incidencia de las carreteras en los núcleos de población. Este autor estima que una travesía y una carretera de acceso a una población constituyen tramos de carretera que discurren por zonas urbanas, por lo que más que *tertiun genus* estos tramos constituyen una figura abstracta que engloba a otras más específicas (17).

Al margen de distinciones terminológicas en mayor o menor medida afortunadas, las monografías del plan de desarrollo, manteniendo simplemente la distinción entre travesías y redes arteriales, presenta la problemática que incide sobre ambas categorías con apreciable realismo. La monografía general del segundo plan denota el fenómeno de que el desarrollo urbano de las ciudades españolas se ha producido a lo largo de las carreteras de acceso, transformando a éstas en ejes de los núcleos urbanizados y produciendo, como consecuencia, una mezcla de tráfico de largo recorrido y velocidad alta, con el tráfico local y de servicio con velocidades mucho menores. Como consecuencia de esta forma de desarrollo la monografía señala cómo se ha producido un doble problema: por una parte la congestión de las carreteras, con las consiguientes molestias para el tráfico, peligro de accidentes..., y por otra ha coadyuvado a su vez a aumentar la congestión en el tráfico urbano, ya que la estructura radial obliga a que la comunicación de unos barrios con otros haya de hacerse pasando por el centro (18).

El tercer plan también hace objeto de consideración valorativa el conjunto de problemas que inciden sobre las redes arteriales. Señala cómo la falta de capacidad de las carreteras actuales se presenta con

(17) Vid. ESCRIBANO COLLADO: *La reserva estatal de competencias y la nacionalización de objetivos urbanísticos*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 41, 1975.

(18) Comisaría del Plan-Presidentencia del Gobierno: *Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, 1967, p. 298.

el carácter más acuciante en los accesos a las ciudades, como consecuencia de la tendencia a la concentración de la población en las áreas urbanas de mayor nivel de renta. La monografía, después de considerar la íntima relación existente entre los accesos urbanos y la red de carreteras interurbanas (19), estima «agotadas en muchos casos las posibilidades de aumento de capacidad de las penetraciones directas a la ciudad», constatando la necesidad de construir vías de circunvalación que distribuyan el tráfico entre los diversos accesos, canalizándolo hacia el más próximo a su punto de origen o destino (20).

Los problemas que inciden sobre las redes arteriales se incrementan, en términos difícilmente evaluables, en las grandes aglomeraciones metropolitanas. La monografía del tercer plan dedicada a estructura y servicios urbanos considera de modo particularizado los casos de las redes arteriales de Madrid y Barcelona. Con una problemática muy similar entre ellas, y, sin duda, con el resto de las mayores concentraciones urbanas del país, el término saturación define el *status questionis* de las redes arteriales existentes, denotando la monografía el grave problema, a su vez fuente de problemas, de la carencia de conexión entre los distintos medios de transporte: ferrocarril, aeropuerto, metro y autobús, carencia de conexión que provoca flujos de tráfico que contribuyen a agravar la congestión (21).

El conjunto de factores aportados, concretados en la congestión de tráfico, como principal causa generativa de molestias, pérdidas de tiempo en desplazamientos, peligro de accidentes, agotamiento de las posibilidades de incrementar la capacidad de las vías de penetración en la ciudad... denotan unos problemas en las redes arteriales, graves, y que evidencian el notable deterioro del sistema de relaciones urbanas, de la calidad de vida urbana y, en resumen, de la calidad del medio ambiente urbano.

Las travesías de pequeñas poblaciones son también objeto de valoración por la monografía dedicada al transporte en el tercer plan, calificándolas como un «problema técnico», debido, en general, a la existencia de edificaciones en los márgenes de las carreteras y a las condiciones de drenaje insatisfactorias que hace dificultosa la conser-

(19) La monografía aporta el interesante dato de que el origen y destino de los viajes por carretera tiene la peculiaridad de que para ciudades de 100.000 habitantes, el porcentaje de viajes de tránsito es sólo del 16 por 100 en los itinerarios provinciales y del 5 por 100 en los itinerarios secundarios, como media, correspondiendo el resto a viajes con origen o destino en la ciudad. Estos datos permiten apreciar el flujo de circulación que autogeneran las mismas poblaciones. (Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *El transporte*, «Tercer Plan...», cit., p. 147.)

(20) Al margen de la solución apuntada por la monografía dedicada por el Tercer Plan a los transportes es preciso señalar como las vías de circunvalación en cuanto alternativa necesaria, las bloquea la misma monografía como posible obra a realizar, al señalar la primacía de la inversión destinada a carreteras en el Tercer Plan, a la finalización de las obras comenzadas en el Segundo Plan. (Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *El transporte...*, cit., p. 158.)

(21) Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructuras y servicios urbanos...*, cit., pp. 349 y 411-413. El problema es especialmente grave en el área de Barcelona, donde un 10,58 por 100 de la población total del país se ve obligada a utilizar un 1,08 por 100 de la red de carreteras. (Vid. *opus. cit.*, p. 438.)

vación en buen estado del firme de las calzadas. También señala el trabajo citado la inexistencia de aceras en las zonas edificadas, circunstancia que «obliga a los peatones a circular por la calzada con el consiguiente entorpecimiento para los vehículos y peligro de la circulación indiscriminada de vehículos y peatones». La monografía no plantea ninguna alternativa que sirva de posible solución al problema expuesto, ni perfila la solución del «problema técnico» al que parece reducir el conjunto de problemas que refleja (22).

Desde simples elementos de juicio oficiales, ampliamente divulgados, es posible apreciar el conjunto de factores negativos que condicionan la calidad de vida urbana, en pequeñas, medias y grandes poblaciones, como consecuencia de la inevitable influencia de travesías y redes arteriales.

Teniendo presente la cronología entre la publicación de las memorias del tercer plan, publicadas en 1972, y la preparación del proyecto de Ley de carreteras durante la vigencia del mismo tercer plan y su aprobación en diciembre de 1974, es planteable, desde elementales principios lógicos, el que la nueva Ley de Carreteras ofreciera respuesta, o al menos alguna alternativa, a la lamentable situación descrita, con la finalidad de neutralizar los elementos negativos que travesías y redes arteriales tienen para el nivel de calidad de vida exigible en las comunidades urbanas.

No obstante, los responsables de la elaboración de la Ley de Carreteras, como ya dejamos constancia, no sólo parecen ignorar la gravedad de datos que las mismas monografías de los planes de desarrollo han evidenciado, y que sin duda presentan mayor nivel de gravedad que el manifestado por las monografías referidas, sino que con un espíritu no lejano a la simple tautología se centran en la introducción de nuevos elementos terminológicos, que, como denotamos, son elemento más de confusión que de clarificación de una problemática urbana y ciudadana grave.

La aportación sustancialmente más importante de la Ley se concreta en la disección de los elementos componentes de las carreteras, concretados en la zona de dominio público, zona de servidumbre, zona de afección, y línea de edificación (23), pero con el condicionante de que la línea de edificación, situada en las carreteras nacionales a 25 metros de la línea exterior de la calzada y en el resto de las carreteras a 18 metros, son reducibles, según el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley, cuando las edificaciones contiguas o características del lugar hagan imposible el respeto de la distancia, siempre que se garantice la ordenación de los márgenes de la carretera y el adecuado control de los accesos. Es fácil observar las reducidas distancias entre carretera y línea de edificación y la fácil reducción de

(22) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *El transporte*, «Tercer Plan», cit., p. 146.

(23) Artículos 33, 34, 35 y 37 de la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974.

las cortas distancias, circunstancia que implica la implícita consagración del *status* de la mayor parte de las travesías y redes arteriales existentes, eludiendo, de este modo, la necesaria racionalización de tan problemáticos tramos de carretera sobre los núcleos urbanos. En lógica coherencia con los graves problemas que las monografías de los planes de desarrollo vinculan a travesías y redes arteriales, hubiera sido más idóneo haber dispuesto la desafectación de las carreteras que no permitieran definir las zonas de dominio público, servidumbre y afección, y que no permitieran respetar la línea de edificación, e iniciar el procedimiento para la construcción de la correspondiente variante. Esta fórmula neutralizaría las consecuencias negativas que sobre la vida urbana tiene toda carretera con un nivel medio de intensidad en la circulación, y que se hace especialmente acusado cuando la carretera carece de la adecuada infraestructura, que, con carácter mínimo, es definida por las zonas y líneas que la Ley señala.

Del mismo modo es criticable la posibilidad, admitida por el artículo 52 de la Ley de Carreteras, de permitir la autorización de edificaciones a distancia menores de las establecidas en las zonas de servidumbre y afección de carreteras que transcurran por zonas urbanas, en los supuestos en que así lo disponga el plan varío en el caso de redes arteriales, cuando lo dispongan los planes de ordenación urbana, o cuando lo acuerde, en defecto de planes, el Ayuntamiento correspondiente, previo informe de los órganos urbanísticos. Los motivos de censura del precepto se concretan en dos. En primer término por admitir la reducción de distancias en las edificaciones contiguas a las carreteras, reducción que permite cuestionarse sobre la repercusión en la seguridad del tráfico, en la seguridad de los viandantes, en la tranquilidad de los habitantes afectados..., aspectos que, sin duda, serán afectados negativamente por las posibles reducciones, que, como en el caso de reducción en las distancias de línea de edificación, contribuirán a dar por válidas situaciones preexistentes, que dificultan la necesaria racionalización de los trabajos varios, y que contribuyen a crear expectativas de posibles reducciones propensas a relegar, desde intereses de dudoso carácter general, valores objetivos como la seguridad en el tráfico, la libre y segura circulación de peatones y la tranquilidad de las poblaciones. En segundo lugar es rechazable el planteamiento de la posible reducción de distancias por el hecho de que encuentren, como primera de las causas justificantes, la previsión en el plan viario. Es preciso tener presente que el plan viario es redactado por el Ministerio de Obras Públicas con la colaboración de los Municipios, pero sin que se concrete la técnica de colaboración (artículo 49, 2, de la Ley), previéndose únicamente como preceptivo, en el artículo 50 de la Ley, el informe de los entes locales que no hubieren intervenido en el estudio, y que, aprobado por el Consejo de Ministros, implica la adaptación obligatoria de los planes de ordenación urbana en el caso de incompatibilidad con el plan viario (art. 51-c).

Esta circunstancia provoca el que los Municipios sean precondicionados en sus planteamientos por la política viaria del Ministerio de Obras Públicas vinculando a los Municipios a seguir soportando la incidencia de las vías de circulación nacionales, olvidando, como ha señalado ESCRIBANO COLLADO, que la existencia de un núcleo urbano determina la necesidad de una normativa peculiar que tenga en cuenta el conjunto de utilizaciones y aprovechamientos propios de las vías de comunicación existentes en el interior de las poblaciones, estimación que obliga a considerar que las travesías y redes arteriales no deben ser equiparadas, en cuanto a su régimen jurídico, a las carreteras, ni pueda admitirse la competencia indiscriminada del Ministerio de Obras Públicas sobre las mismas (24).

No obstante, en relación con el precepto que nos ocupa, estimamos existente una objeción básica que compendia todas las objeciones que se puedan hacer al artículo comentado y a toda la Ley de Carreteras; el admitir que las carreteras puedan transcurrir por zonas urbanas.

Estimamos gravemente lesivo para los intereses urbanos el admitir que, como consecuencia de la inserción de las carreteras en las zonas urbanas, los núcleos poblacionales tengan que soportar la incidencia de un tráfico que causa perturbaciones sónicas y tóxicas como consecuencia de su intensidad media, y que tengan que soportar

(24) ESCRIBANO COLLADO: *Las vías urbanas*, Madrid, 1973, p. 59. El precondicionamiento de los Municipios por los planes viarios del Ministerio de Obras Públicas recuerda el discutible planteamiento de la Ley de 23 de diciembre de 1981, aprobatoria del Plan General de Carreteras 1982-1987, cuyo artículo 8.º permite que el Ministerio de Obras Públicas incluya en la red de carreteras calles de una determinada población, y pueda incorporar a la red estatal toda clase de vías y caminos con independencia de su calificación como municipales, provinciales, vecinales o rurales. ESCRIBANO COLLADO ha estudiado con detenimiento las consecuencias del artículo 8.º de la Ley de 23 de diciembre de 1981, destacando especialmente cómo este texto legal ignora elementales principios que rigen el dominio público y el tema de la afectación demanial, implicando un trato vejatorio para la institución del dominio público y estimando inconcebible el planteamiento del precepto cuando se trata de competencias diferentes que se dirigen a un único interés. Al mismo tiempo pone de manifiesto cómo olvida las implicaciones de la planificación urbana y la necesidad de encauzar y coordinar la actividad del Estado a través de la técnica del Plan. Finalmente, más que una relación jurídica, Administración central-Administración local, parece implicar, a juicio del autor, una relación de soberanía y jerarquía. (Vid. ESCRIBANO COLLADO, *opus. cit.*, páginas 57-63.)

Como manifestación de la intromisión de la Administración sobre las competencias locales es posible considerar, en relación con el tema del medio ambiente, el artículo 3.º-4 de la Ley de Defensa del Medio Ambiente Atmosférico de 22 de septiembre de 1972, al establecer que no podrán ser denegadas licencias y autorizaciones por razón de protección del medio ambiente atmosférico cuando se respeten los niveles de inmisión, añadiendo el artículo 57 del Reglamento de 6 de febrero de 1975 que los informes del Ministerio de Industria serán vinculantes para la concesión de licencia municipal. El profesor MARTÍN MATEO comenta ambos preceptos señalando cómo deben ser interpretados en un sentido restrictivo, de tal modo que si las actividades industriales proyectadas son compatibles con los usos del suelo previstos para la zona en cuestión, la licencia municipal no podrá ser denegada por razones de defensa de la atmósfera, pero si no es así prevalece el ordenamiento urbanístico, que no puede ser desconocido en razón de la tutela sectorial ambiental. (Vid. MARTÍN MATEO: *La planificación ambiental y la reforma de la Ley del Suelo*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 48, 1976.)

las vibraciones y trepidaciones producidas por las unidades de transporte pesado, que, por sus propias peculiaridades, deben circular por zonas sin contacto con núcleos de población. No hay que olvidar que el transporte de mercancías y productos peligrosos encuentra un notable incremento de sus posibles efectos nocivos como consecuencia de la carencia de seguridad que provoca la penetración en núcleos habitados, con interferencias de vehículos lentos, peatones, minoración del nivel de conservación de calzada... (25).

No obstante, los planteamientos de la Ley de Carreteras de 1974 son comprensibles si se considera, al margen de las apreciaciones hechas con anterioridad sobre los planes viarios, que la Ley de 1952, de ordenación de edificaciones contiguas a las carreteras, y la Ley de 23 de diciembre de 1961, aprobatoria del plan de carreteras 1962-1967, permiten apreciar precedentes notables de prevalencia absoluta de los planteamientos del Ministerio de Obras Públicas sobre los posibles intereses de los Municipios (26).

La Ley de Autopistas de 10 de mayo de 1972 presenta, como la Ley de Carreteras, un planteamiento que que no contribuye a potenciar la calidad del medio ambiente urbano, e incluso, por inexistencia de las debidas cautelas afecta de modo negativo a su calidad. Es cierto que la Ley de Autopistas al establecer como requisitos a reunir, para poder disfrutar tal calificación, la utilización exclusiva por vehículos automóviles, la ausencia de acceso de las propiedades colindantes, la inexistencia de cruces a nivel con sendas, vías, líneas de ferrocarril, o servidumbre de paso, y, complementariamente la distinción de calzadas separadas, introduce unas garantías para la seguridad del tráfico, sensibles si se consideran relacionadas con el régimen de circulación previsto para las carreteras. No obstante, la conformación jurídica de su construcción, con base en el régimen concesional, y la ausencia de concreción de distancias mínimas en relación con núcleos habitados, así como la circunstancia de que los anteproyectos de construcción sean redactados y aprobados, en exclusiva, por el Ministerio de Obras Públicas, son factores que, a nuestro juicio, facilitan el que la autopista provoque distonias sobre el medio ambiente urbano.

El régimen concesional previsto por la Ley de 1972 constituye, a nuestro juicio, un peligro grave de pérdida de objetividad en el planeamiento y construcción de la red de autopistas. La necesidad de

(25) Sin duda la gravedad de sucesos como el choque de dos camiones cisterna con carga de gas en la circunvalación de Vitoria, en 1973, con notable número de víctimas, hubiera visto reducidas sus consecuencias si hubiera existido adecuada diferenciación entre carretera y zonas habitadas. El análisis de las diarias crónicas de sucesos conduce, sin necesidad de aportar precisiones mayores, a resaltar la necesidad de diferenciar la carretera de los núcleos de población.

(26) Como complemento de las apreciaciones hechas en nota precedente sobre la Ley de 23 de diciembre de 1961, conviene reproducir el juicio de ESCRIBANO COLLADO sobre la Ley de Travesías de 1952, ESCRIBANO estima que la Ley de 1952 «más que solucionar el problema de las travesías se dirige a solucionar el problema de la entrada de las carreteras en las poblaciones, que es cualitativamente distinto...». (Vid. ESCRIBANO COLLADO: *Las vías urbanas...*, cit., p. 60.)

obtener un rendimiento adecuado al capital invertido puede imponerse a la objetividad del trazado en su incidencia sobre particulares, servicios públicos y zonas urbanas, y condicionar negativamente una infraestructura pública en función del principio de mínimo coste y máximo beneficio. La prensa ha reflejado durante los últimos años situaciones conflictivas provocadas por el trazado de las autopistas. Suficiente es recordar la lesión que significaba para el núcleo urbano de Pancorbo (Burgos) y para el patrimonio histórico, artístico y paisajístico de esta población, el trazado previsto para la autopista Burgos-Máizaga (Eibar). Los mayores costos empresariales que implicarían el eludir la población de Pancorbo y la utilización de la cuenca, pretendieron ser salvados sin pensar en la destrucción de unas bellezas naturales y en el grave condicionante estético ambiental que implicaba para una localidad notablemente cualificada en el plano histórico artístico. La más lejana polémica suscitada por el trazado de la autopista de Levante sobre la opción costa o interior también denotaba unos planteamientos en los que estaba subyacente la opción entre la prevalencia de los factores ambientales urbanos y los factores determinantes de la actuación de las empresas concesionarias (27).

La Ley de Autopistas, como la Ley de Carreteras, concreta las correspondientes zonas de dominio público, servidumbres y afección, y sitúa la línea de edificación a la distancia de 50 metros de la arista exterior de la calzada. No podemos preguntar si la distancia establecida para la línea de edificación es satisfactoria, desde el punto de vista de la posible incidencia sobre núcleos de población a los que sin duda esta distancia no garantizará el aislamiento de ruidos y gases, que con la intensidad de tráfico y la alta velocidad encuentran base para un notable incremento. Del mismo modo sería planteable la seguridad que puede ofrecer la línea de edificación a 50 metros de la arista exterior de la calzada, sin más condicionantes, en relación con las instalaciones auxiliares de la autopista en las que, especialmente, las instalaciones de servicio ofrecen índices de peligrosidad que la no matizada distancia de 50 metros no neutraliza.

La práctica elusión de las Corporaciones Locales en la fase de anteproyecto y en la elaboración de los pliegos de cláusulas de explotación como responsabilidades atribuidas en exclusiva al Ministerio de Obras Públicas por el artículo 6.º de la Ley, así como las competencias, también exclusivas, reconocidas al Ministerio de Obras Públicas por el artículo 20, en el caso de aprobación del proyecto de construcción o el de trazado, con independencia de acentuar las circunstancias que concurrían en la elaboración del Plan viario en las carreteras, contribuye a crear situaciones en franca oposición con los intereses de los núcleos de población afectados por la red de autopis-

(27) *Vid.*, en relación con el tema, Mario GAVIRIA y equipo colaborador: *Libro negro sobre la autopista de la Costa Blanca*, Valencia, 1973. Prólogo de HENRY LEFÈVRE.

tas. Como lógico resultado de esta situación se explican, aunque, como otros casos considerados con anterioridad, con dificultad se puedan justificar hechos como el que la población de Torrelavega sea dividida en dos partes como consecuencia del trazado de la autopista del Cantábrico, con los problemas concomitantes de ruptura del entramado urbano, de las dificultades de comunicación entre los dos sectores, y de las consecuencias ambientales negativas provocadas por ruidos y gases (28). Del mismo modo es explicable, permaneciendo injustificado, el que un núcleo poblacional, industrial y portuario como Pasajes Ancho, en Guipúzcoa, tenga que soportar el ser encajonado por la carretera nacional número uno en la zona lindante con el puerto y por la autopista Bilbao-Behovia en la parte del núcleo urbano opuesta al puerto, bloqueando el armónico desarrollo urbanístico de la población, ya sensiblemente afectado por la incidencia de puerto, carretera e industria. La autopista constituye en la población citada un factor totalmente negativo desde el punto de vista ambiental como consecuencia de haber admitido la construcción de edificaciones a un nivel muy próximo al mínimo de la línea de edificación, y coincidir esta circunstancia con una rampa que en el sentido de penetración hacia el interior obliga al intenso tráfico de la autopista, y especialmente al tráfico pesado, a utilizar marchas cortas.

Las autopistas, como consecuencia de la imprevisión normativa, a nivel de desconsideración de la influencia de este medio de comunicación sobre los núcleos urbanos, y a nivel de la ausencia de participación de las Corporaciones Locales en la concreción del trazado y regulación de los no desdeñables aspectos de accesos y salidas de autopista, permite registrar situaciones conflictivas que denotan la gravedad de la deficiencia normativa, traducida, en ocasiones, en accidentes mortales, y que ha llegado a provocar, caso de la población guipuzcoana de Rentería, la dimisión de la Corporación Municipal como consecuencia de las circunstancias de orden público creadas con ocasión de los accidentes registrados en la salida correspondiente a esta población en la precitada autopista Bilbao-Behovia (29).

Los ejemplos aportados, incrementables en número y quizá sustituibles en gravedad por otros casos, denotan que la autopista, como medio de transporte, no ha sido regulada normativamente con el rigor necesario para evitar las consecuencias negativas que como opción política en la regulación de los transportes pudiera tener sobre el medio ambiente.

(28) *Vid.* referencia al tema en M. PARDO CASTILLO: *El plan bahía visto por un abogado*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 46, 1976, pp. 70-71.

(29) Reiterados accidentes registrados en la salida de la autopista al confluir, sin las necesarias garantías de espacio y visibilidad, en el casco urbano de Rentería, provocaron la reacción del vecindario y una manifestación ante el Ayuntamiento pidiendo el cierre y la modificación de tal salida. El intento de disolución de la manifestación por la guardia civil, la solidaridad de la corporación con el problema ciudadano y la desautorización fáctica por el sargento de la guardia civil (comandante del puesto de Rentería) del alcalde como delegado gubernativo, provocaron la dimisión de la corporación municipal.

Las deficiencias que hemos observado en la Ley de Autopistas, que, como se puede inferir de los datos expuestos, no es posible considerar respetuosa con los valores que debieran orientar la adecuada conformación del medio ambiente urbano, admiten explicación desde la discutible decisión, tomando como punto de referencia valores conexos con el interés general de la sociedad española, de la opción automóvil y la consecuente opción autopista (30).

Las consecuencias derivadas de la conformación de la Ley de Carreteras y Ley de Autopistas, negativas para el medio ambiente urbano, incrementan su gravedad por la circunstancia de los limitados planteamientos del Código de la Circulación, la Ley del Medio Ambiente Atmosférico, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera y el Reglamento de Transportes de Mercancías Peligrosas.

El *Código de la Circulación* de 25 de septiembre de 1934 y sus posteriores modificaciones presenta un condicionante básico como posible norma garantizadora del medio ambiente urbano en relación con la circulación de vehículos; contempla la emisión de gases y la emisión de ruidos (artículos 90 y 210, III del Código) desde la limitada perspectiva de los vehículos individualmente considerados. El Código de la Circulación no plantea, ni lógicamente prevé, la posible solución de las situaciones que afectan de modo negativo al medio ambiente urbano como consecuencia de la pluralidad de ruidos y de la pluralidad de emisores de gas. Los vehículos aisladamente considerados pueden cumplir las prescripciones técnicas sobre emisión de gases y ruidos, pero, precisamente, de la pluralidad de vehículos, de la congestión de carreteras y vías urbanas como consecuencia del notable incremento del parque de vehículos, es de donde deriva el daño sobre personas y cosas derivados de su circulación generalizada. De las

(30) El discurso de presentación en las Cortes de la Ley de Autopistas por el entonces ministro de Obras Públicas, señor Fernández de la Mora, permite apreciar el reflejo de los pronunciamientos habidos en contra de la solución autopista, que fundamentalmente se orientaba hacia la racionalización y desarrollo del ferrocarril. Las apreciaciones del ministro no aportan argumentos convincentes sobre una opción, sin duda notablemente trascendente para el país. El ministro justifica la opción desde el discutible y ambiguo párrafo que transcribimos:

«¿Por qué ese trato favorable a la autopista sobre el ferrocarril? No porque yo crea que los ferrocarriles no son un medio ideal de transporte de masas, sino por la sencilla y fundamental razón de que la distancia que existe entre nuestras necesidades en materia de transporte ferroviario y nuestras disponibilidades es muy inferior a la que existe entre nuestras necesidades en materia de transporte por carretera y nuestras disponibilidades actuales.»

(Vid. «Boletín Oficial de Cortes». «Diario de Sesiones del Pleno» núm. 4, Sesión Plenaria de 9 de mayo de 1972, p. 42.)

En contraposición con el planteamiento de la Ley, y como explicación más convincente, hay que registrar las consideraciones de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en «Andalán» núm. 30, de 1 de diciembre de 1973: *Autopistas para parar un tren*, p. 3, comentando el precitado estudio de Mario GAVIRIA: *Libro negro sobre la autopista de la Costa Blanca*, Valencia, 1973.

altas intensidades medias diaria de circulación, de la suma de pequeñas y medias unidades contaminantes de ruido y gas tóxico, derivan también, y fundamentalmente, los efectos dañinos de la circulación automovilística, y esta perspectiva no es contemplada por el Código de la Circulación (31).

La Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972, dentro de las lamentables limitaciones que condicionaron su configuración (32), está orientada por las mismas características que el Código de la Circulación en el aspecto relativo a la circulación de vehículos de motor. Considera de modo aislado al pre-

(31) Las disposiciones que desarrollan el Código mantienen la misma orientación, considerando la unidad móvil como punto de referencia exclusivo en la concreción de niveles de ruido, gas o perturbaciones parasitarias radioeléctricas. *Vid.*, en este sentido, la Orden de 10 de julio de 1965 por la que se fijan los límites superiores admisibles para los ruidos emitidos por motores; Resolución de la Jefatura de Tráfico de 13 de enero de 1964, que concreta las normas para la comprobación de los humos producidos en el escape de gases de los motores, y Decreto de 14 de julio de 1968, aprobatorio del Reglamento sobre interferencias y perturbaciones parasitarias en la radiodifusión. La misma orientación caracteriza el Decreto de 22 de abril de 1971 sobre homologación de la emisión de gases contaminantes por vehículos de motor con encendido de chispa y el Decreto de 25 de mayo de 1972 sobre homologación de equipos y piezas de vehículos de motor, de conformidad con el acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, al que se adhirió España con fecha 11 de agosto de 1961.

(32) Sobre la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico es apreciable la confluencia de las contradicciones que influyen sobre la actividad administrativa en el sistema neoliberal. El texto de la ley tiene una exposición de motivos en la que es apreciable un estimable nivel de consciencia sobre la problemática que condiciona el medio ambiente, pero progresivamente delimita el ámbito de actuación, desde argumentos como «la falta de experiencia en no pocos aspectos», «la necesaria dosificación de los medios económicos que han de afectarse a estas actuaciones», «el diverso desarrollo de los estudios en unos y otros temas», «el diferente grado de los problemas planteados...», para concluir adoptando lo que la exposición de motivos denomina una «actitud pragmática» centrada en la actuación sectorial sobre la contaminación del aire.

En este presunto pragmatismo sectorial, que guarda más semejanza con el inhibicionismo que con la actitud coherente ante un problema que empieza a ser grave, se intuye la condescendencia de la Administración para con las primarias actitudes del capitalismo español, con un culto al rendimiento económico bruto, al que no es ajeno la confección peculiar de los Planes de Desarrollo y su continua divulgación de incrementos cuantitativos, como presuntos logros, sin considerar la incidencia cualitativa de cada cifra conseguida o aportada.

No obstante, el párrafo más revelador se concreta en el ambivalente texto que transcribimos:

«Las normas que se promulguen deben servir de un compromiso entre las exigencias higiénico-sanitarias por una parte; por otra, los imperativos económicos—impuestos por las disponibilidades globales y efectivas de recursos financieros para cada sector y por la competitividad en el mercado internacional—y, finalmente, las posibilidades técnicas de la depuración de las sustancias contaminantes de la atmósfera, de acuerdo con los conocimientos tecnológicos del momento.»

Obsérvese el término compromiso y el preconditionamiento de las exigencias higiénico-sanitarias por las disponibilidades económicas y la competitividad en el mercado internacional. Es constatable cómo la conjunción Cortes-Gobierno explicitan, en la exposición de motivos de una Ley tan peculiar como la considerada, que el bienestar del ciudadano puede ser pospuesto a una presunta competitividad que tomará como punto de referencia directo en sus presuntos beneficios a sectores privados muy definidos, y que sólo, indirectamente, beneficia a la comunidad. Desde otro punto de vista, no hay que olvidar que los sectores competitivos de la economía española, a nivel de internacional, se concretan fundamentalmente en el sector artesanal y agrícola (agrios, exportaciones

sunto vehículo contaminante, sin considerar que los efectos más negativos sobre el medio ambiente urbano no derivan del presunto infractor individual de unos niveles, quizá concebidos con generosa condescendencia, sino en la indiscriminada suma de vehículos que provoca elevadas intensidades medias diarias de circulación y de contaminación. Haciendo abstracción de estos planteamientos el artículo 3.º de la Ley se limita a disponer que:

«Los titulares de focos emisores a la atmósfera, cualquiera que sea su naturaleza, y especialmente de las instalaciones industriales generadoras de calor y vehículos de motor, están obligados a respetar los niveles de emisión que el Gobierno establezca previamente con carácter general.»

El *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, presenta, como condicionante que impide su posible operatividad en materia de circulación de vehículos automóviles, el hecho de que su artículo 4.º conecta el ambiguo término de «actividades» con la circunstancia de poseer un «emplazamiento» (33). Esta correlación impide la posible aplicabilidad del reglamento a situaciones fácticas que se caracterizan por la carencia de «emplazamiento», a las que sólo es posible aplicar el término más dinámico de localización. La circunstancia del emplazamiento impide la operatividad del concepto de actividad molesta o insalubre, sin duda, aplicables, según el tenor conceptual que

hortofrutícolas y productos vitivinícolas) y no se comprende bien a qué sectores puede ir referida la competitividad internacional como elemento que disculpe la posible contaminación. Especialmente cuando las exportaciones en el resto de los sectores tiene un carácter coyuntural, carente de tradición y sin que en el mercado internacional ni en la balanza comercial española sea trascendente. Posiblemente el término «compromiso» explique la construcción ideológica del párrafo comentado.

(33) El artículo cuarto del Reglamento dispone:

«Estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los Planes de Ordenación del respectivo Ayuntamiento...»

El condicionante del emplazamiento parece ser exigido por la naturaleza de las actividades sobre las que pretenden proyectarse el Reglamento. Es ilustrativo en este sentido el dato de que el nomenclátor del Reglamento está haciendo continuas referencias a «fabricación», «obtención», «producción»... y dedica un apartado específico (anexo 2) al punto concreto de las concentraciones máximas permitidas en el ambiente interior de las explotaciones industriales.

El «emplazamiento» como requisito condicionante de la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas parece también exigido para evitar los efectos paradójicos del Decreto de 16 de agosto de 1968, que declara sometidos al Reglamento las actividades ejercidas en terrenos de dominio público, y potencialmente productoras de efectos perniciosos para la higiene y seguridad ambiental, señalando que este tipo de actividades requerirán la previa licencia intervenida por la Comisión provincial de Servicios Técnicos correspondiente. Es evidente que la circulación automovilística es ejercida en terrenos de dominio público, pero sería pintoresco que tal actividad exigiera, conforme al Decreto considerado, la previa licencia intervenida por la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

confiere a estas categorías el artículo 13 del Reglamento, a los efectos derivados de la circulación de vehículos automóviles con altos o medios índices de intensidad de circulación. Como importante complemento de esta disposición tenemos que considerar el Decreto de 16 de agosto de 1968, sobre *Régimen de Poblaciones con Altos Niveles de Contaminación Atmosférica o de Perturbaciones por Ruidos y Vibraciones*. Este último Decreto realiza en su exposición de motivos una detenida consideración de la problemática medio-ambiental en las poblaciones, contemplando incluso el efecto aditivo en ruidos, vibraciones y gases. Como medio de neutralizar los graves efectos que denota, hace valer el Decreto la necesidad de intensificar los dispositivos del Reglamento actuando sobre las principales fuentes originarias de perturbación y contaminación, y remite a la elaboración de las correspondientes ordenanzas municipales contra la emisión de gases, polvos, humos o aerosoles, ruidos y vibraciones. El artículo 4.º del Decreto, a pesar de la conexión de esta disposición con el Reglamento y los problemas que crea la limitación de un ámbito de actuación a actividades con «emplazamiento», incluye en el ámbito que deben cubrir las ordenanzas a los vehículos de tracción mecánica. Con ello el Decreto de 16 de agosto de 1968 introduce nuevas perspectivas en la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, eludiendo el condicionante que en el texto de 1961 y en el nomenclátor impedían o condicionaban la actuación sobre los vehículos de transporte. En el estudio dedicado a las disposiciones territoriales específicas volveremos a considerar este Decreto y alguna de las ordenanzas en que se ha traducido.

La *Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera* de 27 de diciembre de 1947, y el *Reglamento Nacional de Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera*, aprobado por Decreto de 6 de febrero de 1976, muy pocas aportaciones pueden realizar en conexión con la conservación del medio ambiente urbano, cuando la influencia negativa de la carretera y la autopista sobre los núcleos de población deriva de limitaciones de las específicas leyes reguladoras de ambos elementos infraestructurales para la circulación. No es posible ignorar, en relación con ambos textos normativos, que, tanto las directrices que orientan la ordenación de los transportes mecánicos por carretera, como el transporte de mercancías peligrosas por carretera, encontraría un feliz complemento en sus objetivos si las Leyes de Carreteras y Autopistas tuvieran una menor incidencia sobre los núcleos de población, y se eludieran los núcleos urbanos en los trazados de carreteras y autopistas. No obstante, la Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos sí tiene un punto que hubiera sido motivo para una más perceptible ordenación del tráfico urbano, y que podría haber contribuido, eficazmente, a mejorar las consecuencias del tráfico sobre el medio ambiente urbano. Es el punto relativo a las estaciones destinadas a controlar las llegadas y salidas de los vehículos afectos a servicios públicos.

Volvemos a remitirnos a las consideraciones del tercer Plan, en este caso en referencia las estaciones terminales de transporte por carretera, en la monografía sobre estructura y servicios urbanos. La monografía señala la necesidad, para las ciudades mayores de 25.000 habitantes, de construir estaciones terminales de autobuses, constando el dato de que superan el centenar las poblaciones que no han iniciado tramitación alguna para la construcción de estaciones de autobuses. Las observaciones de este trabajo finalizan tratando de hacer ver la necesidad de fomentar la iniciativa privada municipal o sindical, adoptando las medidas legislativas oportunas (34). Las medidas legislativas propiciadas por el tercer Plan no parecen haberse hecho realidad, pero lo que sí es identificable como causa de la actual situación es el tenor literal del artículo 39 de la Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera que, eliminando el posible carácter preceptivo de la construcción de estaciones, se limitó a disponer que podían realizarse, previa autorización del Ministerio de Obras Públicas. El margen de tolerancia de la Ley de 1947 ha privado a la mayor parte de las poblaciones del país de un servicio como el de estaciones de autobuses y estaciones de transporte de mercancías por carretera, que, sin duda, hubiera contribuido, y no en mínima parte, a evitar las incomodidades que provoca, en la mayor parte de las ciudades, la dispersión de los centros de partida y llegada de los distintos concesionarios de líneas, y los problemas creados por las distintas agencias de transporte de mercancías al estar dispersos sus centros de recepción y entrega. La carencia de centralización de líneas de autobuses interurbanos y de concesionarios de transportes, y su dispersión por distintas zonas del casco urbano de las ciudades, es un factor más, no desdeñable, del deterioro del medio ambiente ciudadano, factor que, por incumplimiento de las previsiones del tercer Plan, aún carece de instrumentos normativos que neutralicen sus consecuencias negativas, aunque quizá fuera suficiente que el Ministerio de Obras Públicas, haciendo uso de las competencias que tiene atribuidas por el mismo artículo 39 de la Ley de 1947, utilizara las facultades conferidas para disciplinar un sector empresarial tan anárquico, como desinteresado de la comodidad de sus usuarios, y de la influencia negativa que ejerce sobre el medio ambiente urbano.

Finalizamos constatando, después de la estimación de las Leyes de Carreteras y Autopistas y de la normativa complementaria utilizada, cómo el ordenamiento jurídico no ofrece adecuadas soluciones para resolver el problema creado por la circulación automovilística sobre el medio ambiente urbano, y no sólo no ofrece adecuadas soluciones, sino que se puede imputar al mismo Ordenamiento, tan pró-

(34) Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos...*, cit., p. 327. La monografía referida refleja con especial grafismo la problemática provocada en Madrid por la carencia de estaciones terminales de autobuses interurbanos, señalando cómo la carencia de estas estaciones ha producido la progresiva invasión de las calles por estos vehículos. (Véase *opus. cit.*, p. 348.)

ximo en el tiempo como la Ley de Autopistas de 1972 y la Ley de Carreteras de 1974, el ser causante del actual deterioro ejercido por el transporte mecánico sobre los núcleos urbanos (35).

IV. LA NORMATIVA DE PUERTOS Y SU INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE URBANO

En las páginas iniciales de este trabajo señalábamos la compleja incidencia de sectores productivos, comerciales y de servicios que convergen en los puertos de interés general, y cómo la compleja actividad que los puertos desarrollan actúa de modo negativo sobre su contorno urbano. En la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 es posible encontrar una explicación. Los puertos implican para los núcleos urbanos con ellos conexos una estructura heredada, con unos condicionantes de tipo natural y otros condicionantes derivados de obras y decisiones lejanas en el tiempo, como complemento a los elementos preexistentes, que, conjuntamente, pueden influir, de modo negativo, sobre el medio ambiente urbano.

En relación con la Ley de Puertos es preciso dejar constancia de un dato predeterminado por la conformación de esta Ley; las Corporaciones Locales sólo en muy pequeña medida pueden alterar las variables negativas que como consecuencia de la actividad desarrollada en los puertos puedan significar elementos gravosos para las poblaciones a las que representan.

El artículo 16 de la Ley de Puertos es definitorio de lo expuesto. Atribuye al Ministerio de Fomento (Obras Públicas) ordenar los estudios y proyectos de toda clase de obras en los puertos de interés general, dictar su aprobación y disponer su ejecución, oyendo previamente al Ministerio de Marina. También corresponde al Ministerio de Obras Públicas el otorgar las concesiones, formar los reglamentos de servicio y designar el personal necesario, determinando las atribuciones de los funcionarios dependientes del Ministerio que hayan de dirigir e intervenir las operaciones. El artículo 19 del mismo texto legal confiere al Ministerio de Fomento el establecimiento, reparación, conservación y limpieza de los puertos, su régimen, servicio y policía en todo lo civil. Los preceptos considerados permiten apreciar la preponderante influencia del Ministerio de Obras Públicas en todos los aspectos relevantes que definen la estructura, organización y funcionamiento de los puertos de interés general, como categoría más cualificada de los puertos y como categoría más problemática sobre el medio ambiente de la población de entorno, al agrupar heterogéneas y complejas actividades empresariales.

Con carácter residual el artículo 17 de la Ley atribuye a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos la realización de estudios y pro-

(35) La Ley del Suelo y Ordenación Urbana debería complementar la referencia de los textos normativos. No obstante, teniendo en consideración que la Ley del Suelo y los Planes urbanísticos implican a todos los medios de transporte y no sólo los transportes por carretera, posponemos la consideración de la Ley del Suelo hasta el estudio del resto de los subsectores del sector transporte.

yectos en los puertos de interés provincial y local (menos problemáticos y conflictivos en relación con los factores ambientales), así como la ejecución de estudios y proyectos, pero mediando la aprobación del Ministerio de Obras Públicas; oído el Ministerio de Marina, circunstancias que, en apreciable medida, condicionan la autonomía de las Corporaciones Locales.

La clara enunciación de las competencias del Ministerio de Obras Públicas en los artículos 18 y 19 de la Ley de Puertos, necesariamente condiciona los posibles planteamientos de la legislación complementaria, y, en este sentido, la Ley de 20 de junio de 1968, reguladora de las Juntas de Obras de los Puertos en Régimen de Organismo Autónomo y de los Puertos en Régimen de Estatuto de Autonomía, muy poco pueden aportar como corrección a la influencia notable del Ministerio de Obras Públicas sobre los puertos de interés general. Las Juntas en los Puertos en Régimen de Organismo Autónomo limitan su ámbito de competencias a la actividad de gestión, pero el control permanece en el Ministerio de Obras Públicas. En este sentido es claro el enunciado del artículo 7.º de la Ley de 1968, en sus apartados *f)* y *g)*, que confieren al Ministerio la aprobación de los proyectos de obras e instalaciones, limitándose las Juntas a la proposición de proyectos. También es muy significativa la composición que el artículo 4.º de la Ley concreta para las Juntas de Puerto. Su composición permite apreciar cómo el presidente de la Diputación o Cabildo y el alcalde presidente del Ayuntamiento donde el puerto está localizado se diluyen entre los vocales representantes de la Administración Central, los representantes de intereses económico-profesionales conectados con el puerto y los directivos del puerto (36).

La situación no es muy distinta en los puertos con estatuto de autonomía respecto a la intervención administrativa en la determinación de los puntos más relevantes para la organización y funcionamiento del puerto (37).

(36) Conforme al artículo cuarto de la Ley de 1968, las Juntas de Puerto en régimen de organismo autónomo están formadas por un presidente, designado por Decreto a propuesta del Ministerio de Obras Públicas; un vicepresidente, propuesto en terna al Ministerio de Obras Públicas por la Junta, y, como vocales, por el comandante de Marina, abogado del Estado, administrador de la Aduana, el director del Puerto, el secretario, cuatro representantes de la Organización Sindical, dos representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, dos representantes del personal y el presidente de la Diputación y el alcalde del Ayuntamiento donde radique el puerto. Como punto de referencia obligado en el enjuiciamiento del sector portuario, *vid.* COSCULLUELA MONTANER: *Administración portuaria*, Madrid, 1973.

(37) La actividad del Consejo de Administración pasa por el tamiz del veto suspensivo concedido al delegado del Gobierno sobre los acuerdos del Consejo (art. 18 de la Ley). Como competencia del Gobierno, delegable en el Ministerio de Obras Públicas, el artículo 25 determina: «la alta inspección y vigilancia, la política de coordinación y ordenación del transporte, la aprobación de los planes financieros y de los programas generales de obras, la autorización de empréstitos y la determinación de la política de tarifas», aspecto, este último, que implica una apreciable mediatización del régimen financiero de los puertos, ya que este régimen, de acuerdo con la Ley de 28 de enero de 1966, encuentra su basamento en las tarifas por servicios y en los cánones por concesiones, controlados por el Ministerio de Obras Públicas (artículos 1.º y 14 de la Ley de 28 de enero de 1966).

No obstante, la posible influencia de las Corporaciones Locales sobre los puertos con estatuto autónomo es aún más irrelevante que en los puertos en régimen de organismos autónomos; el Consejo de Administración, tal y como es estructurado en el artículo 19 de la Ley, no reconoce a las Corporaciones Locales el derecho a integrarse en el Consejo de Administración (38).

Conforme a los datos expuestos, parece necesario concluir afirmando que ni la Ley de Puertos ni la estructuración de las Juntas y Consejos de Administración de los puertos son conscientes de la conjunción en los puertos de interés general de factores industriales, comerciales y de servicios, incluido el sector turístico, que es preciso conjugar con los factores urbanísticos que provocan la necesidad de un fortalecimiento de las competencias de las Corporaciones Locales en la organización y funcionamiento de los puertos. Como en el caso de los planes viarios en materia de carreteras y de la concreción de trazados de autopistas, las Corporaciones Locales permanecen prácticamente ignoradas en una materia que, como la portuaria, puede tener notable incidencia económica, urbanística y medio ambiental sobre las colectividades que las Corporaciones Locales representan.

Como confirmación de este planteamiento elusorio de las Corporaciones Locales en la posible conformación de las actividades portuarias que pueden afectar o afectan a las colectividades que administran, es posible considerar el cualificado caso del Decreto de 23 de septiembre de 1971, por el que se convocó concurso para la construcción y explotación de un puerto para graneles secos en la ría de Arosa (Pontevedra). En las bases se ofrece a los concursantes la posibilidad de «señalar el lugar exacto de emplazamiento del puerto, en función de los factores de la zona» (base primera), imponiendo como únicos condicionantes el razonamiento de las ventajas en la localización elegida (sin concreción del tipo de ventajas) y la ausencia de perjuicios o peligros para las condiciones naturales de la zona circundante, así como las medidas en orden a la protección y defensa de la riqueza pesquera y marisquera.

Al considerar el contenido de la base primera es apreciable, con independencia de la discutible técnica de la fórmula concesional, el hecho de que únicamente se toma, como punto de referencia limitador de la grave decisión de localizar un superpuerto, la no alteración de los factores naturales de la zona circundante, pero individualizando los

(38) De acuerdo con el artículo 19 de la Ley, el Consejo de Administración está formado por el presidente, designado por Decreto a propuesta del Ministerio de Obras Públicas, el comandante de Marina, el director del Puerto, el secretario y el número de vocales que se establezca en el respectivo estatuto de autonomía. Según el párrafo tercero del precepto, la designación de los vocales «se llevará a cabo entre representantes de los sectores económicos fundamentales afectados por el tráfico portuario y de los órganos de la Administración directamente relacionados con el Puerto».

La interpretación literal de órganos de la Administración no conduce a la representación de las corporaciones locales, que exigiría la calificación de Administración con el término local. No obstante, el buen sentido parece haber evitado la ausencia de las corporaciones locales en regulaciones estatutarias como la del Puerto de Huelva aprobada por Decreto de 2 de octubre de 1969.

«factores naturales» hacia los sectores pesquero y marisquero, concreción que monosectorializa, de un modo lamentable, los posibles factores naturales que circundan el futuro superpuerto y que, sin perjuicio de su calificación como factores naturales, tienen una innegable vertiente económica empresarial privada, por cuyo motivo la no alteración de los factores naturales parece reconducirse a la no alteración del equilibrio en los intereses económico-empresariales de la zona (39).

En contraposición se hace caso omiso de los municipios afectados por la posible localización del superpuerto. También son ignoradas las Diputaciones Provinciales como entidades afectadas en la infraestructura provincial sobre la que son competentes (40). Las Corporaciones Locales pueden ver comprometidos sus proyectos o bienes sin que el Decreto de convocatoria del concurso tenga la mínima atención para que los intereses locales y provinciales puedan ser oídos sobre una decisión que sería ingenuo pensar, sobre todo mediando la fórmula concesional, que sólo les depare beneficios. La monosectorialización de los factores naturales en la riqueza pesquera y marisquera y la elusión de las Corporaciones Locales permite apreciar graves errores en la confección del Decreto de 23 de septiembre de 1971, que sin duda, y por la especial complejidad que un superpuerto implica, no contribuirán a mantener el equilibrio ambiental de la zona ni de los núcleos de población afectados.

La problemática suscitada por la construcción del superpuerto en la ría de Arosa podría ser ampliada en sus consideraciones básicas a la ampliación de los puertos registrada durante los últimos años, materializando previsiones y proyectos de los planes de desarrollo. Las ampliaciones en el puerto de Bilbao, que lo eleva a categoría de superpuerto, o el cambio cualitativo registrado por el puerto de Huelva, muestran sólo dos ejemplos de decisiones administrativas tomadas sin conceder demasiada atención a las consecuencias que implican para las ignoradas comunidades urbanas del entorno, en unos casos congestionadas, y provocando, hasta elevar a límites inauditos, su congestión; en otros casos derivarán, como consecuencia de este tipo de actuaciones, cambios sustantivos en las tradicionales explotaciones económicas de la zona y auténticas mutaciones en la fisonomía y estructura de las poblaciones.

La desconsideración de los intereses ciudadanos presenta también notable gravedad en las unilaterales decisiones del Ministerio de Marina, amparadas por el artículo 18 de la Ley de Puertos, en lo que

(39) La base décima vuelve a incidir sobre el tema al establecer que serán elementos de máxima importancia a tener en cuenta para la calificación de las ofertas los siguientes: «F. La menor incidencia en la zona circundante y especialmente, y a juicio del Ministerio de Comercio (Subsecretaría de la Marina Mercante), en la riqueza pesquera y marisquera de la ría».

En conexión con la utilización del sistema concesional en el superpuerto de la Ría de Arosa, *vid.* COSCULLUELA, *opus. cit.*, pp. 278-293.

(40) Es significativo, dentro del aspecto de la desconsideración de las Diputaciones provinciales en la convocatoria del concurso, que el pliego de bases técnicas, anexo al Decreto de convocatoria, en su párrafo sexto, trate minuciosamente el tema de los accesos territoriales y viales sin prestar la menor atención a la casi segura repercusión sobre la red de carreteras y vías provinciales.

se refiere a la construcción de arsenales militares e instalación de bases militares en las que, como grave amenaza sobre los núcleos de población, no hay que olvidar la incidencia nuclear.

V. LA NORMATIVA REGULADORA DE AEROPUERTOS Y AERÓDROMOS. SU INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Con la finalidad de considerar la incidencia de la normativa reguladora de aeropuertos y aeródromos sobre el medio ambiente urbano, nuestro primer punto de referencia se concreta en la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960 como norma básica en la regulación del sector aéreo.

Una primera apreciación creemos oportuno hacer en referencia a esta disposición y en conexión directa con la trascendencia de los aeropuertos sobre personas y cosas: la peculiar redacción que posee y que parece pensar en la existencia de una relación jerárquica entre las necesidades de la navegación aérea y el ciudadano. Sintomática es dentro de esta perspectiva la redacción del artículo 4.º de la Ley:

«Los dueños de los bienes subyacentes soportarán la navegación aérea con derecho a ser resarcidos de los daños y perjuicios que ésta les cause.»

Del mismo modo son sensibles estas características en el artículo décimo de la Ley:

«En cada demarcación existirá el número de aeropuertos que se juzgue necesario...»

Ante estos proyectos podemos preguntarnos sobre quién juzga la necesidad de existencia de aeropuertos y sobre cuál es la causa justificativa de que los dueños de bienes subyacentes tengan que soportar la navegación aérea.

Los preceptos considerados no son sólo desafortunados en su confección, sino que definen la desafortunada orientación de los organismos públicos (Administración y Cortes) en el tema de la construcción de aeródromos y aeropuertos. Según el artículo 42 de la Ley, la construcción, calificación e inspección y explotación de los aeropuertos es competencia exclusiva del Ministerio del Aire, del mismo modo que se atribuye al Ministerio del Aire la determinación de los requisitos para otorgar las concesiones dentro de ellos.

Las Corporaciones Locales pueden construir o participar en la construcción de aeropuertos, pero sometiéndose a las condiciones que previamente fije el Ministerio del Aire, artículo 43 de la Ley. En la misma situación se encuentran los particulares o entidades que con el requisito de la nacionalidad española pretendan la construcción o instalación de un aeropuerto, artículo 44 de la Ley.

El esquema es similar al de la Ley de Puertos, con la particularidad de que si los puertos de carácter municipal o provincial y los puertos deportivos tienen viabilidad económica, la posibilidad de construcción y funcionamiento de aeropuertos de carácter provincial, local o particular tiene mayores dificultades técnicas y económicas, y la práctica parece mostrar la ausencia de iniciativas por parte de las Corporaciones Locales en la construcción y gestión de aeropuertos, como parece demostrar que las personas o entidades privadas, tanto a nivel de navegación comercial como deportiva, prefieren utilizar los servicios de aeropuertos y aeródromos.

Volvemos a constatar, como tuvimos ocasión de hacerlo en la realización de los planes viarios de carreteras, trazado de autopistas, y en materia de puertos, cómo se atribuyó a un solo Ministerio, en este caso el Ministerio del Aire, decisiones que afectan de modo trascendente a una pluralidad de intereses y que implican condicionamientos graves sobre bienes, personas y colectividades urbanas. En las páginas iniciales de nuestro trabajo tuvimos ocasión de señalar las servidumbres espaciales, electromagnéticas y sónicas, sin olvidar las consecuencias sobre el incremento de la contaminación del aire, servidumbres que se incrementan de modo progresivo con el gradual incremento del tráfico aéreo y la derivación de este tráfico hacia los tipos de aparato supersónico de gran capacidad.

El conjunto de factores expuesto creemos justificaría que la localización de aeropuertos, como la determinación de sus peculiaridades en la instalación y la concreción de sus características técnicas, no fueran competencia exclusiva de un Ministerio, por añadidura tan especial como el Ministerio del Aire, en el que los aspectos militares pueden contribuir a no considerar adecuadamente los factores de índole civil. La misma redacción de preceptos, como los transcritos y comentados, denota la proclividad a una vertiente autoritaria. Parece incuestionable la necesidad de que otros organismos administrativos participen en la concentración de la política de navegación aérea, especialmente necesaria es esta participación cuando concurre la circunstancia de que este tipo de transporte está en función de una posterior conexión territorial, normalmente núcleos urbanos, que hace necesario para una adecuada estructuración de las conexiones aéreas y terrestres el que no sean marginados ni el Ministerio de Obras Públicas con su competencia sobre las comunicaciones por carretera, autopistas y ferrocarril, lamentablemente también exclusiva, ni las Corporaciones Locales como organismos competentes sobre la estructura territorial determinada por los núcleos de población como destino normal del transporte aéreo.

No obstante, la razón fundamental que justifica la intervención de las corporaciones locales en las decisiones que afectan a la navegación aérea en general y a los aeropuertos en particular se concreta en las servidumbres que la navegación aérea, y especialmente los aeropuertos, implican para los núcleos urbanos. Las consecuencias derivadas

de la no participación de las corporaciones locales en la estructuración de la red de aeropuertos es fácilmente perceptible; dificultades en los accesos a los núcleos urbanos más poblados, ausencia de conexión de los aeropuertos con los distintos medios de transporte terrestre, malestar y disconformidad de los habitantes de núcleos urbanos por los ruidos y las servidumbres impuestas, degradación del medio físico y biológico (piénsese en las dificultades impuestas para la vida de las aves), degradación del valor de bienes y propiedades..., todo ello sin ofrecer a los afectados posibilidad de ser oídos, ni razones justificativas de la opción adoptada, ante la consciencia de la pluralidad de las posibles alternativas. Al ciudadano, a las colectividades locales, se les impone, de acuerdo con el tenor del artículo cuarto de la Ley de Navegación Aérea, la gratuita obligación de soportar, por el hecho de que el Ministerio del Aire, de acuerdo también con el tenor del artículo diez del mismo texto legal, tiene concedida la discutible facultad de establecer en cada demarcación el número de aeropuertos que juzgue necesario. La técnica de *manu militari* es patente y sus lógicas consecuencias lamentables. No parece injustificado afirmar que una sociedad que no está en conflicto bélico tiene derecho a utilizar criterios de decisión un poco más sofisticados que los que ha previsto la elemental y primaria Ley de 21 de julio de 1960, que, si concurriera el desconocimiento de la fecha de su promulgación, a la vista del tenor literal de sus preceptos, sería identificable con facilidad con un producto normativo de los años iniciales de la década de 1940. No parece tampoco injustificado el poder afirmar que la sociedad tiene derecho a participar en decisiones que le afectan a través de sus instituciones representativas, y las corporaciones locales, sin perjuicio de su innegable necesidad de perfección en el plano representativo, son las llamadas a tener una activa participación en la estructuración y conformación de un medio tan importante para las comunicaciones y tan trascendente sobre los sectores urbanos como el servicio aéreo.

El simple deber de soportar, impuesto gratuitamente al ciudadano, es inaceptable y se opone a la misma raíz etimológica y sustantiva de la condición de ciudadano, y de modo especial cuando la posible compensación al gratuito deber de soportar sólo está compensado por una indemnización, difícil de actualizar, salvo en las circunstancias límite, e incluso en las circunstancias límite de daños sobre las personas está concebida con la mezquindad con que lo hace la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960, que fija las indemnizaciones en función del peso de la aeronave y con un límite máximo en el nivel económico de la indemnización, taxativamente fijado en la propia Ley; artículo 119. Sin duda mediante esta técnica, tan fácil víctima de la rápida devaluación, no son tampoco el ciudadano ni la posible colectividad afectada los beneficiarios de la presunta indemnización, sino las empresas que encuentran garantizado, por la Ley, el coste exacto de explotación en el punto relativo a accidentes. Es éste un factor, entre otros, que no es del caso explicar, el que ha contribuido

en nuestro país, al menos hasta el ejercicio de 1976, a los rendimientos de una cualificada actividad empresarial.

La lamentada orientación de la Ley de Navegación Aérea es coherente con los presupuestos que definen los textos normativos complementarios. En este sentido es considerable la Ley de 2 de noviembre de 1940, reguladora del régimen y características de aeródromos y aeropuertos, que ignora la incidencia sobre terceros de los aeropuertos, aunque regula minuciosamente todos los aspectos relativos a seguridad del aeropuerto, radiodifusión, aerofaros, radiogoniómetros..., etc., aspectos que, paradójicamente, condicionan de modo notable todo el entorno del aeropuerto.

El Reglamento de la Red Nacional de Aeropuertos, en la misma línea que la Ley precedente, sólo parece plantear la existencia de terceras personas en el momento de considerar, en su capítulo segundo, las medidas de seguridad y orden, y los aspectos relativos al control de personas e instalaciones de los aeropuertos, artículos 38-44 de la Orden.

Muy significativas son, dentro de la orientación de considerar los aeropuertos como instituciones a soportar por los posibles ciudadanos afectados, siguiendo el tenor de la Ley de Navegación Aérea, las sucesivas Ordenes ministeriales que fijan las servidumbres aéreas en cada aeropuerto. Con un notable desenfado concreta líneas y perímetros en el artículo primero de cada Orden, y en el segundo se dispone la comunicación de las servidumbres a los «organismos políticos estatales, provinciales y municipales» para «su conocimiento» (41).

(41) Vid. Orden de 12 de noviembre de 1948, sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Barajas. Su tenor es el siguiente:

«Artículo 1.º Se confirma la existencia, en torno a las pistas que integran el aeropuerto transoceánico de Barajas (Madrid), de las servidumbres aeronáuticas previstas y definidas en los artículos 12 al 14, ambos inclusive, de las Leyes de 2 de noviembre de 1940 y 17 de julio de 1945.

Art. 2.º Para conocimiento de los organismos políticos estatales, provinciales y municipales a que dicha Ley se refiere, la Dirección General de Aeropuertos remitirá al Gobierno Civil de Madrid y a los Ayuntamientos afectados en su jurisdicción territorial por las referidas servidumbres (Barajas, Vicálvaro, Coslada, Torrejón de Ardoz y Paracuellos) un plano de escala uno diez mil descriptivo de las mismas.»

Obsérvese cómo en el área de servidumbres del aeropuerto se incluye al término de Torrejón de Ardoz, y se piensa en el dato de que sobre un área geográfica muy similar inciden un aeropuerto transoceánico y una base militar especialmente cualificada dentro de la red de bases aéreas americanas. La Orden de 12 de noviembre de 1948 ha sido confirmada por Orden de 11 de septiembre de 1959, de acuerdo con el Decreto de 2 de abril de 1954.

El mismo tenor tiene, salvo la concreción de términos municipales, a los que se les comunicarán las servidumbres, la Orden de 12 de noviembre de 1948, sobre servidumbres del aeropuerto del Prat (Barcelona), que afecta a los términos de Barcelona-Hospitalet-Prat de Llobregat-San Baudilio-Villadecamps y Gabá. La posterior Orden de 12 de diciembre de 1958 amplía las servidumbres a los términos municipales de Castelfelers-San Juan de Espi-San Baudilio de Llobregat y Hospitalet de Llobregat. La Orden de 9 de abril de 1965 realiza precisiones sobre las servidumbres del Prat.

Considerando el área afectada con un nivel de población muy elevado, parece

No menos problemáticas resultan las disposiciones que fijan y delimitan el emplazamiento de aeropuertos y aeródromos. El tenor de

posible cuestionarse sobre el acierto en la localización del aeropuerto y sobre si las corporaciones locales afectadas no verían con grado la radicación en lugar distinto de un aeropuerto como el del Prat.

Con posterioridad al Decreto de 24 de febrero de 1972, que introduce una notable tecnificación en la regulación de servidumbres aeronáuticas, se mantiene prácticamente la misma orientación en las sucesivas órdenes que fijan las servidumbres de los aeropuertos. Vid. en este sentido el Decreto de 15 de febrero de 1973, sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Fuenterrabía; Decreto de 15 de julio de 1963, sobre servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Naín; Decreto de 12 de julio de 1973, sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Bilbao; Decreto de 11 de octubre de 1973, sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Granada; Decretos de 16 de noviembre de 1973, que fijan las servidumbres aeronáuticas de los aeropuertos de Valencia, Ibiza y Manises; Decreto de 7 de febrero de 1974, que concreta las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de las Palmas; Decreto de 7 de marzo de 1974, que especifica las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Vitoria; Decreto de 27 de junio de 1974 sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Alcantarilla (Murcia); Decreto de 27 de junio de 1974, relativo a las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Griñón (Madrid), y Decreto de 9 de agosto de 1974, sobre servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Málaga.

Es necesario observar cómo los Decretos de 16 de noviembre de 1973, al fijar las servidumbres de los aeropuertos de Valencia, Ibiza y Manises, por la proximidad geográfica de los tres aeropuertos, crea un área afectada de modo intenso por las servidumbres aeronáuticas, con las consecuencias negativas que esto comporta sobre la zona.

Los Decretos de 9 de agosto de 1974, sobre servidumbres del aeropuerto de Málaga, y los Decretos de 8 de noviembre de 1974, sobre las servidumbres aeronáuticas de San Javier y Menorca, contienen un artículo 3.º muy significativo, por condicionar, de modo expreso, las autorizaciones, construcciones e instalaciones y plataformas, en los espacios y zonas señaladas, que puedan ser concedidos por los organismos del Estado y corporaciones locales, a las servidumbres y condiciones fijadas en los correspondientes Decretos. El tenor del artículo 3.º es el siguiente:

«Para conocimiento y cumplimiento de los Organismos interesados y mencionados en las disposiciones, la Subsecretaría de Aviación Civil del Ministerio del Aire, de acuerdo con el artículo 28 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, remitirá al Gobierno Civil de la provincia, para su curso a los Ayuntamientos afectados, la documentación y planos necesarios descriptivos de las características y extensión de las referidas servidumbres y su nueva configuración, sin que, de acuerdo con las mismas, los Organismos del Estado, así como los provinciales y municipales, puedan autorizar construcciones, instalaciones o plantaciones en los espacios y zonas señalados, sin previa resolución favorable del Ministerio del Aire, al que corresponde, además, de conformidad con el artículo 29 del repetido Decreto, las facultades de inspección y vigilancia en relación exclusiva al cumplimiento de las resoluciones adoptadas en cada caso concreto.»

La única disposición que se margina del tenor de las Ordenes y Decretos citados es el Decreto de 22 de junio de 1972, sobre «punto de referencia y zonas de ruidos en terrenos colindantes con el nuevo aeropuerto sur de Tenerife», cuyo tenor es el siguiente:

«Art. 2.º Los terrenos colindantes con el aeropuerto se verán afectados por los ruidos producidos por las aeronaves que operen en el mismo (a continuación delimita la zona).

Art. 3.º En los terrenos comprendidos dentro de la zona citada se prevé que el nivel de ruido percibido puede alcanzar los 120 PNdB, nivel que se tendrá en cuenta en los planes de ordenación urbana, normas y ordenanzas que se aprueben, modifiquen o revisen, según la situación y destino de las construcciones e instalaciones a que los mismos se refieran.

Art. 4.º En las autorizaciones o licencias que se expidan por los organismos competentes de la Administración central o local para nuevas construcciones o instalaciones situadas en la zona se-

las disposiciones no está en correlación con los intereses que son afectados por el emplazamiento de un aeropuerto o aeródromo (42).

También son muy significativas, como muestra de elementalidad, las Ordenes que declaran abiertos los aeropuertos cerrados con posterioridad a la guerra civil (43).

En la misma línea de objeción es discutible la peculiar orientación de la Orden de 26 de octubre de 1966 sobre condiciones y normas para los aeródromos privados. La Orden se limita a concretar unos requisitos técnicos, sin la menor atención a los posibles intereses afectados y sin la menor atención a elementales aspectos procedimentales como la audiencia de interesados y la audiencia de las corporaciones locales implicadas por el emplazamiento del aeródromo, y sin condicionar, en ningún punto de la Orden, la efectiva utilización del aeródromo. Parece inadmisibles que una simple Orden del Ministerio del Aire, cumplidos unos requisitos técnicos, pueda permitir la instalación y

ñalada en el artículo 1.º, se hará constar expresamente el nivel máximo de ruidos a que dicha zona está expuesta.»

Esta disposición sólo es explicable por los intereses económicos conexos con una zona tan cualificada desde el punto de vista turístico.

Lamentable es registrar que la calidad en el nivel de vida o, mejor, el respeto del elemental derecho al silencio, como un aspecto parcial afectado por las servidumbres aéreas, sólo se ha reconocido, a nivel administrativo, cuando inciden importantes factores turísticos, si realmente esa es la explicación del Decreto de 24 de febrero de 1972 y su atipicidad en relación con las disposiciones normativas que fijan las servidumbres aéreas en el resto de los aeropuertos nacionales.

(42) La Orden de 29 de mayo de 1964, por la que se aprueba el emplazamiento del aeropuerto de Almería, tiene el siguiente tenor:

«Artículo único. Se establece el emplazamiento y establecimiento del nuevo aeropuerto de Alicante en el paraje denominado "El Alted", término municipal de Elche.»

Del mismo modo la Orden de 10 de febrero de 1965 determina, en su artículo único:

«Se aprueba el emplazamiento y establecimiento del aeropuerto de Almería en el paraje denominado "El Alquillán", comprendido entre la carretera de Almería a Nijar y la raya del Charco y la de Tabernas, en término municipal de Almería.»

(43) La Orden de 29 de octubre de 1949, sobre apertura al tráfico del aeropuerto de Sondica, dispone:

«Por aconsejarlo así las necesidades del tráfico aéreo, queda abierto al tráfico aéreo civil nacional completo e internacional de turismo y escalas técnicas de tráfico comercial, el aeropuerto de Sondica (Bilbao), en las mismas condiciones que para esta clase de aeropuertos se fijaba en el Decreto de 12 de julio de 1946.»

El Decreto de 12 de julio de 1946 regulaba el tráfico irregular de aviones extranjeros justificándolo desde «la solidaridad internacional para el progreso en la aviación» y «el deber urgente y beneficioso para la aviación civil de señalar un nutrido conjunto de aeropuertos abiertos al tráfico comercial o de turismo, internacional o nacional».

Del mismo modo, la Orden de 3 de marzo de 1967, sobre apertura al tráfico del aeropuerto de Gerona, determinó:

«A partir del día 1 de abril de 1967 se abre al tráfico aéreo civil nacional e internacional para pasajeros y mercancías el aeropuerto de Gerona-Costa Brava, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de 12 de julio de 1966.

Se considerará, a los efectos de la aplicación de la Orden de 31 de mayo de 1957, sobre derechos aeroportuarios, determinados en la Ley número 82/1965, como aeropuerto de primera categoría.»

funcionamiento de un aeródromo, haciendo caso omiso de los numerosos intereses que puedan ser afectados. Ni el «espíritu» de la Ley de Navegación Aérea, ni el «aumento de las necesidades de la aeronáutica civil», ni los «planes generales de desarrollo de nuestra patria», siguiendo los argumentos de la exposición de motivos de la Orden, pueden justificar tan grave e incondicionada limitación de derechos: en unos casos, privados; en otros, públicos.

Finalmente, y como en el supuesto antes considerado de arsenales y bases navales, no hay que olvidar el apartado relativo a aeródromos y bases militares, cuya instalación está totalmente incondicionada y que, por sus características peculiares, implica una latente y peligrosa amenaza para la seguridad y calidad de vida en zonas, paradójicamente, muy pobladas del país (44).

VI. LA NORMATIVA SOBRE FERROCARRILES. PLANTEAMIENTO EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE URBANO

La lectura de la normativa básica sobre ferrocarriles obliga a resaltar, desde la perspectiva de nuestro estudio, un dato: la ausencia de consideración del medio ambiente urbano como punto de referencia normativo.

La Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 está muy lejana de considerar el medio ambiente urbano como tema de referencia. La Ley de 1877 es producto de un momento histórico en el que se vive, salvo algunas excepciones, la euforia por la introducción de un ingenio, que parecía levantar las mismas ilusionadas esperanzas que aún provoca la instalación de una industria en las poblaciones no industrializadas de nuestro país.

La Ley de 23 de marzo de 1908 de Ferrocarriles Secundarios y Estratégicos, modificada por la Ley de 23 de febrero de 1912, no significa excepción respecto a la Ley General de Ferrocarriles, del mismo modo que la Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, con independencia del capítulo dedicado a las faltas cometidas por los concesionarios o arrendatarios que puedan repercutir sobre la prestación del servicio, se orienta por principios que toman como primordial punto de referencia la protección del ferrocarril. La conexión con zonas habitadas sólo es objeto de atención por la Ley de Policía de Ferrocarriles para imponer, por el artículo 3.º de la Ley, la servidumbre de prohibir la construcción de fachadas con aberturas o salidas a distancia menor de tres metros de la vía, permitiéndose únicamente la construcción de muros o paredes con la categoría de cerca. Esta medida de ningún modo implica preocupación por las posibles

(44) Para comprender los problemas implicados basta pronunciar el nombre de Torrejón de Ardoz, también por paradoja, inencontrable, a efectos de sus implicaciones con la navegación aérea, en los repertorios de legislación. Tenemos que reconocer que las colecciones legislativas no encierran, en ocasiones, todo lo que puede afectar al ciudadano.

consecuencias de los trazados ferroviarios sobre los núcleos habitados, sino que está en función de conseguir garantías para el adecuado funcionamiento de los ferrocarriles.

La normativa más próxima, constituida por la Ley de Ordenación Ferroviaria de 24 de enero de 1941 y por los planes de reconstrucción, mejora y modernización de RENFE, no aportan nada desde la perspectiva de la influencia del ferrocarril sobre el medio ambiente urbano. En la Ley de Ordenación Ferroviaria de 1941 late la preocupación fundamental de la constitución de una empresa que centralice la gestión de las distintas líneas de ferrocarriles. Las disposiciones relativas a la reconstrucción, mejora y modernización de RENFE, parten ya del dato básico de la constitución de la empresa y se centran en la determinación de obras y concreción de inversiones sin plantear el tema de la posible influencia medioambiental del ferrocarril sobre las comunidades urbanas. Unas «condiciones mínimas de economía, eficacia y seguridad» concretan el objetivo a conseguir por el plan de reconstrucción y mejora de RENFE, aprobado por Decreto de 20 de mayo de 1949, del mismo modo que la concreción en obras e inversiones muy específicas orienta el Decreto de 9 de diciembre de 1955, aprobatorio del posterior plan de reconstrucción de RENFE. La Ley de 16 de diciembre de 1964, aprobatoria del plan decenal de modernización de la compañía, está orientada por las mismas premisas.

La normativa general de ferrocarriles, como puede observarse, toma como punto de referencia la consideración exclusiva de la organización y desarrollo del ferrocarril, no planteándose desde ese proceso endógeno ni su trascendencia sobre terceros ni, más en concreto, su trascendencia sobre el medio ambiente urbano.

A nivel de normativa complementaria sí es posible encontrar alguna disposición que relativiza la introversión que caracteriza a la normativa general sobre ferrocarriles. El Decreto de 30 de septiembre de 1933 regula el concreto aspecto de la coordinación del transporte por carretera y ferrocarril, confiando el estudio del tema a una comisión que registra la peculiaridad, no extraña al resto de los sectores implicados en el transporte, de desconsiderar la representación de Ayuntamientos y Diputaciones (45).

La ausencia de las corporaciones locales en la Comisión referida permite apreciar las dificultades que encontraría la Comisión para plantear la adecuada coordinación ferrocarril-carretera, aspecto que tienen los núcleos urbanos como puntos ineludibles y más problemáticos en la coordinación del transporte terrestre. La previa necesidad de conectar en los más importantes centros urbanos las distintas estaciones ferroviarias, la consideración de la problemática que plantea la situación de las estaciones y el mismo tema de los pasos a nivel, con especial incidencia en los núcleos urbanos..., permiten apreciar aspectos condicionantes de la coordinación carretera-ferrocarril que,

(45) La Comisión integraba a los representantes de los Ministerios económicos, cinco representantes de las Compañías concesionarias de ferrocarriles, dos representantes de las asociaciones de transportistas y tres vocales representantes obreros.

como consecuencia de la no participación de Ayuntamientos y Diputaciones en la Comisión coordinadora, difícilmente podían encontrar un planteamiento correcto cuando pudieren afectar a los intereses de las compañías, ampliamente representadas en la Comisión.

El tema de los enlaces ferroviarios, estaciones y pasos a nivel, con independencia de su repercusión sobre el punto concreto de la coordinación de los distintos sectores del transporte, tiene una notable influencia sobre el medio ambiente urbano como objeto de nuestro trabajo. Las estaciones implican para los núcleos urbanos un punto conflictivo como consecuencia de los flujos de circulación automovilística que crean y como consecuencia de confluir en ellas los distintos trazados ferroviarios, que, al margen de su posible repercusión negativa sobre el núcleo urbano de cada línea confluyente, provoca un aglutinamiento de unidades ferroviarias con su secuela de ruidos y con sus consecuencias sobre la polución atmosférica. Desde el punto de vista urbanístico tampoco pueden desconsiderarse las consecuencias negativas que para el uso del suelo tienen las estaciones, al implicar la fractura del tejido urbano y al provocar una degradación del valor de los terrenos afectados por las estaciones.

La problemática creada por las estaciones ferroviarias se agrava cuando sobre un mismo núcleo urbano pueden existir varias estaciones como consecuencia de la política concesional, por líneas, que caracterizó la construcción de la infraestructura ferroviaria. Complementariamente el tema de los pasos a nivel de los núcleos urbanos constituye un aspecto problemático que condiciona de modo negativo la circulación urbana, que afecta, también negativamente, a la adecuada estructuración del tejido urbano, que desvaloriza el valor del suelo urbano implicado y que, sin olvidar sus consecuencias negativas sobre el medio ambiente, llega a constituir un sensible peligro potencial para las personas.

A continuación trataremos de analizar los aspectos relativos al tema de los enlaces ferroviarios, estaciones y pasos a nivel.

1.º *Los enlaces ferroviarios*

Las ciudades de Bilbao, Zaragoza y Barcelona han sido las más afectadas por la normativa reguladora de los enlaces ferroviarios.

En Bilbao, por Decreto de 23 de mayo de 1933, se constituyó la Comisión de enlaces ferroviarios, que fue encargada del estudio de la centralización del servicio de viajeros y de líneas de gran velocidad en una sola estación, disponiéndose la dedicación de terrenos y edificios sobrantes para fines urbanos. La Comisión estaba formada por ingenieros de los servicios del Ministerio de Obras Públicas y por representantes de las compañías concesionarias. Resulta extraño y, sin duda, es un factor criticable el que se registre la ausencia de representación de las Corporaciones Locales en un aspecto como el de la centralización de líneas y servicios de ferrocarril, en el que los factores urbanísticos afectados parecen requerir la activa participación de estas Corpora-

ciones. La elusión de las corporaciones locales se agrava por el posterior Decreto de 3 de enero de 1935, que disuelve la Comisión de enlace de Bilbao, y encarga la misión que tenía encomendada por el Decreto de 1933 a la Jefatura de enlace y construcción de ferrocarriles, que, como órgano inserto en la administración directa del Estado, excluye todo tipo de participación extraadministrativa. Un posterior Decreto de 26 de mayo de 1936, ofreciendo una lamentable imagen de inestabilidad normativa, recrea la Comisión de enlace, integrando a tres representantes del Ministerio de Obras Públicas, los representantes de las compañías concesionarias, un representante de la Junta de Obras del Puerto y un representante de la Diputación Provincial de Vizcaya. Al margen de la objeción de la injustificada ausencia de las representaciones municipales, sobre las que incide en mayor medida que sobre la Diputación provincial, las consecuencias de la localización de los servicios ferroviarios centralizados, sucesivas disposiciones sobre las comisiones de enlace, que con posterioridad consideramos, volverán a modificar la composición de enlaces ferroviarios de Bilbao.

La Comisión de enlace de Zaragoza fue creada por Decreto de 3 de julio de 1934, concediendo, a diferencia de la Comisión de Bilbao, representación a la Comisión gestora de la Diputación provincial y a la Comisión gestora del Ayuntamiento, junto a los representantes de las compañías concesionarias. No obstante, este correcto enfoque es neutralizado por Decreto de 3 de enero de 1935, que disuelve la Comisión y encarga la correspondiente competencia a la Jefatura de enlace y construcciones de ferrocarriles.

En la Comisión de enlace de Barcelona es posible registrar la concesión al Ayuntamiento de la posibilidad de estar representado en la Comisión. El Decreto de 24 de marzo de 1933, al regular el Plan de electrificación y enlace, crea una Comisión en la que el Ayuntamiento y la Generalitat están representados al lado de la Junta de Obras del Puerto y las compañías concesionarias. El posterior Decreto de 23 de marzo de 1936 al conferir una nueva composición a la Comisión también reconoce la presencia de dos representantes del Ayuntamiento de Barcelona y un representantes de la Generalitat, al lado de dos representantes del Ministerio de Obras Públicas, un representante del Ministerio de Hacienda y los representantes de las compañías concesionarias

En 1944, por Orden de 20 de mayo, las Juntas de enlace reciben un tratamiento unitario, que inicialmente comprendió las ciudades de Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Valencia y Bilbao, sin perjuicio de poder afectar a otros núcleos que designaría el Ministerio de Obras Públicas. La composición de las Juntas previstas por la Orden admitía la representación de los Ayuntamientos junto a los representantes de los servicios implicados en el tema dependientes del Ministerio de Obras Públicas y los representantes de las compañías de los ferrocarriles de vía estrecha. No obstante, este correcto planteamiento que

podría contribuir a orientar con perspectiva de acierto la política de enlaces ferroviarios es reconsiderado por posterior Orden de 18 de febrero de 1947, que reduce la presencia de los representantes de los Ayuntamientos y de las compañías de vía estrecha, a la categoría de vocales, «que actuarán cuando circunstancialmente lo ordene el Ministerio de Obras Públicas y previa invitación en su caso» (punto 2.º de la Orden). Como puede observarse las corporaciones locales vuelven a sufrir por parte del Ministerio de Obras Públicas una incomprensible relegación, que, sin duda, ha repercutido y repercute en la idoneidad de los planes de enlaces y en la adecuada coordinación de las estaciones ferroviarias con el resto de los sistemas de transporte.

Como consecuencia de este planteamiento, tan poco respetuoso con las competencias municipales, es explicable que la Ley de 7 de junio de 1953 al aprobar los enlaces de estaciones en Alicante, disponga, en su artículo 8.º, que los terrenos disponibles como consecuencia del levantamiento de instalaciones «se venderán al Ayuntamiento de Alicante» en la superficie necesaria para calles, y, el resto, convenientemente parcelado, se enajenará en pública subasta.

Del mismo modo es explicable, aunque no sea posible justificarlo, con facilidad, el que el plan de enlaces de Barcelona, elaborado por los servicios técnicos de la Dirección General de Transportes Terrestres, conforme al artículo 2.º de la Orden de 15 de marzo de 1967, aprobatoria del Plan, sean modificados dos años después, mediante Orden de 16 de junio de 1969, con la finalidad, de «reducir su importancia económica», provocando alteraciones que no se pueden considerar irrelevantes sobre los valores del suelo urbano, sistema de comunicaciones, expectativas de inversión..., como factores económicos incidentes sobre los ciudadanos, sin olvidar, las expectativas fallidas para los ciudadanos, y los perjuicios para la adecuada conformación de la estructura urbana, que pueda implicar la presunta reducción de la «importancia económica» del proyecto (46).

2.º Estaciones de ferrocarril

Las estaciones, a salvo de las consecuencias de los planes de enlaces considerados en el punto precedente, han sufrido escasas innovaciones en cuanto a su localización. Sin embargo, las muestras que se

(46) Con la finalidad de hacerse idea de las consecuencias que sobre el tejido urbano puede tener la decisión del Ministerio de Obras Públicas, es suficiente considerar las modificaciones efectuadas, señaladas por el párrafo segundo de la exposición de motivos de la Orden:

«... sustituir la estación terminal Norte-Villabona por un apeadero; llevar el servicio de largo recorrido Norte a la estación de Sagrera, y las instalaciones de mantenimiento a San Andrés Condal. Las de este mismo tipo, correspondientes a la estación de Sans, se llevan a Casa Antúnez, con sólo sustituir la tercera vía Sans-Hospitalet por la de Sans-Casa Antúnez, y emplazar la estación centro de mercancías de Barcelona en la Llagosta, inmediata a la de Aduanas».

ofrecen permiten apreciar la supeditación de los intereses municipales a los intereses formados por el conjunto Ministerio de Obras Públicas RENFE. Desde este punto de vista es muy significativo volver a registrar cómo en la construcción de la nueva estación de Logroño, Ley de 26 de febrero de 1953, se dispone, en su artículo 8.º, con el mismo planteamiento del artículo 8.º de la Ley de 17 de junio de 1953, relativa a los enlaces de las estaciones de Alicante, que los terrenos disponibles previstos para calles serán vendidos al Ayuntamiento, siendo el resto de los terrenos parcelados y vendidos en pública subasta. Desde el punto de vista de dotación de terrenos para actividades colectivas, ya hay que considerar como un error la venta de terrenos en pública subasta. No obstante, preciso es señalar cómo a ambos Ayuntamientos se les sitúa ante la poco comprensible alternativa de tener que adquirir los terrenos destinados a viales, aparte de la obligada contribución económica que en ambos textos legales se impone a los Ayuntamientos para la financiación de las obras realizadas en las nuevas estaciones.

En el caso de la supresión de la estación de Soria-San Francisco y la concentración de actividades en Soria-Cañedo, aprobada por Ley de 21 de julio de 1962, aunque no se disponía expresamente la venta al Ayuntamiento de los terrenos destinados a calles, sí se condiciona la cesión de terrenos a la entrega de la aportación pactada con el Ayuntamiento para la realización de las obras (47).

La discutible técnica utilizada por las leyes precitadas no es utilizada en las Leyes de 3 de diciembre de 1953, de construcción de la estación común de Burgos, construida con cargo al Estado, y en la Ley de 23 de diciembre de 1961, aprobatoria del plan sur de Valencia que dispuso, en el artículo 2.º, C, la construcción de la nueva estación de viajeros, y mercancías, que con criterio más lógico establece la cesión gratuita al Ayuntamiento de los terrenos sobrantes, artículo 11-2 de la Ley (48).

3.º Pasos a nivel

Escasas consideraciones merecen los pasos a nivel para mostrar las consecuencias negativas que tienen sobre el tráfico por carretera

(47) La técnica de venta al Ayuntamiento de terrenos sobrantes es también explicitada en la Ley de 16 de diciembre de 1954, que aprueba la desviación de la línea Valencia-Tarragona. Junto a la imperativa aportación económica del Ayuntamiento para la realización de la línea, se impone la venta al Ayuntamiento de Valencia de los terrenos disponibles que se consideren necesarios para calles, debiendo ser subastado públicamente el resto de los terrenos sobrantes.

(48) Señalemos cómo la inversión en estaciones, dentro del Plan General de Inversiones, aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1955, está dotada con una de las más pequeñas inversiones del Plan: 368 millones de pesetas, frente a la inversión en material móvil, 1.980 millones; señalización, 2.680 millones; por electrificación, 1.848 millones, y renovación de vías, 2.100 millones.

La Ley de 16 de diciembre de 1964, aprobatoria del Plan Decenal de Modernización de Renfe, lamentablemente no especifica partidas, limitándose a concretar los fondos totales disponibles para cada año. Señalemos cómo no nos ha sido posible encontrar en los repertorios de legislación referencia a la importante realización de la estación de Chamartín en Madrid y la clausura de la estación del Norte-Príncipe Pío.

y sobre los núcleos urbanos afectados, en relación, especialmente, con la seguridad de las personas.

El Decreto de 20 de septiembre de 1962 establece medidas para la supresión de pasos a nivel, pero su proyección se limita a los pasos a nivel en carretera y en función de una intensidad media diaria (49). El tercer Plan de Desarrollo concretó entre sus objetivos prioritarios la desaparición de «cerca de mil pasos a nivel» (50). Al margen de la carencia de precisión del objetivo señalado, no sólo en referencia al número de pasos a nivel especificado, sino de si se refieren a carreteras o medio urbano, es preciso señalar cómo su desaparición no ha sido fomentada por la política de inversiones de RENFE, que, como apuntábamos en nota, ha tomado como objetivos prioritarios las inversiones en material y electrificación.

Apreciando conjuntamente las disposiciones relativas a Comisiones y Juntas de enlaces ferroviarios, estaciones de ferrocarril y pasos a nivel, como factores que por su inadecuada estructuración (incluso discutible existencia como en el caso de los pasos a nivel) puede condicionar negativamente el medio ambiente urbano, podemos llegar a la conclusión de la ignorancia de los factores medioambientales, como posible causa que pudiera haber sido objeto de tratamiento por las disposiciones consideradas.

La ignorancia que en referencia al medio ambiente manifiestan las disposiciones generales sobre ferrocarriles así como las disposiciones más específicas que acabamos de estimar, encuentran su complemento, también negativo desde el punto de vista de la normativa específica relativa a los ferrocarriles metropolitanos, reducidos a los casos de Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla. Ni las disposiciones relativas al metropolitano de Madrid (51), ni las disposiciones relativas al metropolitano de Barcelona (52), ni las recientes disposiciones sobre los metropolitanos de Bilbao y Sevilla, ofrecen la menor atención a las posibles consecuencias negativas que puedan derivar para el me-

(49) Fijada en 24.000 vehículos día. La automática supresión de los pasos a nivel al alcanzarse estas medias no parece haber sido realidad, y el Decreto parece olvidado.

(50) Vid. Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: Tercer Plan. Madrid. 1971, p. 463.

(51) Vid. en este sentido las más recientes disposiciones: Decreto de 28 de octubre de 1965, sobre concesión a la Compañía Metropolitana de la línea Callao-Carabanchel; Decreto de 22 de julio de 1967, aprobatorio del Plan de ampliación del ferrocarril metropolitano de Madrid; Orden de 30 de mayo de 1970, sobre concesión a la Compañía Metropolitana de la línea Callao-Ventas; Decreto de 6 de julio de 1972, sobre concesión de las líneas IV, VI y VII, y Orden de 24 de marzo de 1973, relativa a la concesión de la línea Diego de León-Alfonso XIII. La cota más próxima a los factores medioambientales alcanzada por las disposiciones citadas se sitúa en el nivel primario, e incumplido, de obligar a la Compañía concesionaria a mantener constantemente en perfecto estado la línea, sus materiales, instalaciones y dependencias. Los reiterados accidentes registrados por el metro madrileño en el último trimestre de 1976 demuestran, sin necesidad de mayores precisiones, el juicio de valor emitido.

(52) Vid. Decreto de 6 de abril de 1967, sobre explotación del ferrocarril subterráneo por el Ayuntamiento de Barcelona; Decreto de 22 de julio de 1967, aprobatorio del Plan de ampliación del Ayuntamiento de Barcelona; Decreto de 29 de febrero de 1968, que adjudica al Ayuntamiento de Barcelona la explotación de varios tramos.

dio ambiente urbano (53). Quizá entre las condiciones técnicas fijadas para los proyectos de las líneas sea posible encontrar factores que consideren la neutralización de aspectos que pudieran ser negativos para el objeto de nuestro estudio, incluso es posible admitir que el «metro» como medio de transporte es el menos perturbador. No obstante, la falta de atención expresa de los valores medioambientales en las normas reguladoras de los metropolitanos obliga a soportar, a veces como mal menor, vibraciones, trepidaciones, averías en redes de suministro, socavones... En la lectura de la Ley que autoriza la constitución del consorcio de transportes de Vizcaya, y desde la complejidad del área metropolitana de Bilbao con el cúmulo de problemas que plantea y que ha obligado a buscar la fórmula consorcial entre la Administración central, provincial y local, es posible encontrar una explicación a la elusión de los factores medioambientales por las disposiciones relativas a los metropolitanos. La saturación y congestión de superficie obliga, como salida forzada, a buscar un posible alivio en el transporte subterráneo, pero esta solución no pasa de ser una medida económica coyuntural, y gravada por las mismas limitaciones que provocan el fracaso de la política de transporte por superficie, y que se pueden considerar tan ajenas a los intereses generales de la comunidad, entre ellos los factores medioambientales, como el derivativo de la fórmula metropolitana, entre cuyos méritos quizá sólo sea posible registrar el de la mayor beligerancia concedida a las Corporaciones Locales.

VII. LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE Y SU CONSIDERACIÓN POR LOS PLANES URBANOS

De modo previo a la consideración de los concretos planes urbanos es obligado observar el planteamiento que la Ley del Suelo y Ordenación Urbana hace en relación con la infraestructura del transporte.

El artículo 3.º, apartado *f)*, del texto refundido de 9 de abril de 1976, dispone que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá la formulación del trazado de vías públicas y medios de comunicación. Como complemento de este precepto, las distintas categorías de planes previstas por el texto refundido, especifican el contenido de la formulación.

El artículo 8.º, apartado *d)*, como contenido de los planes directores territoriales de coordinación, determina el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas. El artículo 12, párrafo 2.º, establece que los planes generales deberán contener, según el apartado *e)*, además de las determinaciones de carácter general, la concreción del trazado y

(53) *Vid.* Ley de 30 de diciembre de 1975, que autoriza la constitución del consorcio de transportes de Vizcaya, cuyo artículo 5.º autoriza la posible explotación del metropolitano en base a una sociedad anónima, a constituir por el consorcio. En la misma línea, *Vid.* la Ley de 31 de octubre de 1975, que autoriza la construcción y explotación del metropolitano de Sevilla.

características de la red viaria y previsión de aparcamientos, con señalamiento de alineación y rasantes para la totalidad o parte de este suelo. En referencia a los planes parciales, el artículo 13-2 del texto refundido al concretar sus requisitos establece en el apartado e) la necesidad de concretar el trazado y características de la red de comunicación propia del sector, y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada cien metros cuadrados de edificación.

Dentro de los planes generales municipales, los programas de actuación urbanística deberán contener, según el párrafo segundo del artículo 16, en su apartado c) el trazado de las redes de comunicaciones.

El artículo 17-1 dispone la redacción, si fuera necesario, y en desarrollo de las previsiones contenidas en los distintos tipos de planes, de planes especiales para la protección de las vías de comunicación, punto que desarrolla el artículo 20 del texto refundido limitando la protección en el orden urbanístico de las vías de comunicación, en cuanto se refiere a la restricción del destino del uso de los terrenos situados en los márgenes (54).

Finalmente no hay que olvidar que el artículo 81-2 del texto refundido supedita la calificación como suelo urbano a la posesión de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de agua, y el artículo 83-3 obliga a los propietarios del suelo urbano a la cesión de viales y a costear la urbanización. La misma obligación establece para los propietarios de suelo urbanizable programado en el artículo 84-3 del texto refundido.

La consideración de estos preceptos permite evaluar la Ley del Suelo desde la perspectiva de la infraestructura de los transportes pudiendo afirmar:

1.º La generalidad con que contempla el tema del trazado de vías públicas y comunicaciones, no estableciendo ningún preconditionamiento ni requisito que tome como referencia estándares ciudadanos de calidad de vida.

2.º El considerar, como un imponderable para las estructuras urbanas el tráfico automovilístico. La circulación automovilística parece un presupuesto ineludible para el planeamiento urbano. Los accesos rodados como requisitos para la calificación como suelo urbano, las conexiones de las redes de comunicaciones con el sistema general de

(54) Según el artículo 20 del texto refundido, la restricción en el uso de los terrenos marginales permitirá:

- a) Dividir los terrenos en zonas de utilización, edificación, vegetación y panorámicas.
- b) Prohibido limitar, de acuerdo con la legislación vigente, el acceso directo de las fincas desde la carretera.
- c) Señalar distancias mínimas para la desembocadura de otras vías.
- d) Disponer el retranqueo de las edificaciones como previsión de futuras ampliaciones y el establecimiento de calzadas de servicio.
- e) Ordenar los estacionamientos y los lugares de aprovisionamiento y descanso.
- f) Mantener y mejorar la estética de las vías y zonas adyacentes.

comunicaciones y la correlación de la red viaria con la previsión de aparcamientos en planes generales y parciales, permiten apreciar que la Ley del Suelo considera como un prerrequisito ineludible, incondicionado y sin matices, la circulación automovilística por los núcleos urbanos.

3.º Como efecto inducido de los dos puntos precedentes es preciso resaltar la unidimensional perspectiva de la idea de «protección de las vías de comunicación» con el contenido que le confieren el artículo 20 del texto refundido de la Ley del Suelo, ignorando los factores negativos que la circulación automovilística tiene sobre los núcleos de población, apreciación que no sólo es constatable a nivel de estudios doctrinales o sociológicos, sino al nivel de opinión ciudadana. La Ley del Suelo, ignorando la necesaria protección del ciudadano frente a los efectos de la circulación rodada en las ciudades, adopta la insólita posición de la «protección de las vías de comunicación», desde una perspectiva, que considerado el tenor del artículo 20 de la Ley, puede ser calificada como la estética de las comunicaciones, cuando, en contraposición, parece llegado el momento de plantear la necesidad de una ética de las comunicaciones que garantice al ciudadano el disfrute del elemental derecho de su tranquilidad personal, conculcada por el ruido, la emisión de gases, el peligro de daños físicos..., actuando a nivel de residencia personal y de espacio ciudadano en el que se ve obligado a desenvolverse.

4.º Desde el punto de vista de las competencias coincidentes sobre los diversos sistemas de comunicaciones, el texto refundido de la Ley del Suelo no registra ningún pronunciamiento. Como consecuencia de ello las Leyes de Carreteras, Puertos y Aeropuertos no ven neutralizado el ascendente del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio del Aire sobre las construcciones que afecten a las áreas urbanas. Teniendo presente el lógico preconditionamiento que la Ley del Suelo implica sobre los planes urbanísticos, analizamos a continuación diversos planes de distinto nivel y entidad, para señalar cómo la posible hipótesis de perceptibilidad de los presupuestos orientadores de la Ley del Suelo por los planes de urbanismo está desprovista de contenido.

Los planes que consideramos (55) permiten apreciar la supeditación de la planificación urbana a la infraestructura de carreteras existente

(55) Los planes considerados coinciden con los publicados por la «Revista de Derecho Urbanístico» desde 1967, año de su fundación. Las dificultades existentes en el conocimiento de los planes o el restringido ámbito de su divulgación han impedido la consideración de una muestra más completa. No obstante, creemos que los planes incluidos en la «Revista de Derecho Urbanístico» permiten apreciar que la muestra es significativa. En referencia a los planes que afectan a Madrid y Barcelona hemos utilizado el Código de la Administración Local y del Urbanismo, del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «BOE», Madrid, 1975. Hacemos la observación de que el hecho de que los planes considerados sean anteriores a la reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 no obstaculiza la consideración como punto de referencia del texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, al no ser afectados por la reforma los supuestos básicos referentes al tema de las comunicaciones como objeto básico en el que se centra nuestro estudio, aunque ciertamente ha sufrido modificación la estructuración de los distintos tipos de planes.

a nivel nacional y la supeditación a las instalaciones ferroviarias, portuarias, y aéreas existentes. Pasamos a analizar cada uno de estos puntos.

1.º *La supeditación de la planificación urbana a la infraestructura de carreteras existente a nivel nacional*

Es sintomática en este sentido la ignorancia, por el texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Barcelona de 23 de mayo de 1960, y por el texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963, de las redes arteriales e interconexiones entre las carreteras nacionales. La elusión de estos importantes aspectos urbanísticos implica el que ambos Municipios consideran las redes nacionales de carreteras sobre las que extiende su competencia el Ministerio de Obras Públicas como un dato, que preconditiona los planteamientos urbanísticos de ambos Municipios coartando las posibilidades de las respectivas corporaciones para replantear la red nacional de carreteras incidente sobre sus términos. La Ley del Area Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1963 no contribuye a modificar esta perspectiva, al remitir la concreción de las distintas variables urbanísticas, al plan general de ordenación, planes parciales y programa de actuación, condicionados, en su proyección operativa, por los planteamientos de la Ley del Suelo, que mantiene las competencias que la Ley de Carreteras atribuye al Ministerio de Obras Públicas en la red de carreteras nacional, dificultando la acción de los Municipios sobre los tramos de carretera nacional que afectan a su núcleo urbano.

Las Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación para el término municipal de Madrid, aprobadas por acuerdo de 19 de febrero de 1972, permiten apreciar la supeditación de una ciudad sobre la que incide un grado manifiesto de congestión viaria (56), a un sistema de tránsito rodado que admite el concepto de autopista urbana

(56) Según datos de la Delegación de Circulación y Transporte del Ayuntamiento de Madrid, el paso de vehículos por la plaza de las Cibeles alcanza medias de 201.000 unidades. El mayor aforo lo registra la plaza de Gregorio Marañón, con 402.000 vehículos. El eje Norte-Sur (paseo del Prado-paseo de Recoletos-paseo de la Castellana) es el más congestionado, registrando la media en la plaza de Atocha, de 212.000 vehículos día.

Las cifras evitan todo comentario. (Vid. diario «El País» de 17 de octubre de 1976.) El mismo diario dedica el editorial del mismo día al tráfico madrileño, bajo el título *El tráfico, problema endémico*. Del editorial extraemos un significativo párrafo:

«Circular en Madrid a determinadas horas se ha hecho poco menos que imposible. La enorme cantidad de tiempo que los madrileños pierden al volante, el consumo adicional e innecesario de petróleo, son datos que habría que añadir al número de horas no trabajadas y al derroche de energía que a veces se practica entre nosotros. Para qué hablar de los problemas psicológicos y humanos que se crean en el ciudadano sometido a una agresión constante de ruidos, humos y olores. Todo el mundo está de acuerdo en que los madrileños han perdido su tradicional simpatía. Esta es una ciudad agresiva y antipática, y todos coinciden en señalar que el tráfico y la contaminación son causas determinantes del malhumoramiento ciudadano.»

y autovía urbana (punto 19 de la Ordenanza), conceptos que sin establecer, no sólo garantías para la circulación, sino sin establecer garantías para los ciudadanos y para la adecuada estructuración del tejido urbano, hay que considerar criticable. Las velocidades mínimas establecidas para autopistas y autovías, 80 Km. hora (punto 20 de la Ordenanza), y la densidad de circulación, contribuye a crear en el entorno urbano de las denominadas autopistas y autovías urbanas unas condiciones medioambientales que con dificultad podrán ser consideradas soportables. A este desafortunado planteamiento hay que añadir el no menos discutible enfoque de que son objeto las vías arteriales, reguladas por el punto 19-C de la ordenanza, que permite el enlace de las autopistas y autovías urbanas con el tráfico que realiza grandes desplazamientos. Desde un punto de vista técnico la coincidencia de tráficos de distinta procedencia y velocidad de circulación es considerada unánimemente como negativa. Sin embargo, la ordenanza parece hacer caso omiso de estos pronunciamientos.

La admisión de autopistas y autovías urbanas y los requisitos de aislamiento en el acceso por parte de las zonas colindantes provoca el efecto negativo de fracturar el tejido urbano y obligar a una costosa infraestructura para salvar la compartimentalización de sectores urbanos provocada por autopistas y autovías (57).

El problema viene agravado por la dudosa virtualidad de las ordenanzas municipales de Madrid a efectos de garantizar una defensa adecuada contra el deterioro del medio ambiente producido por la indiscriminada admisión del automóvil y de sus infraestructuras en el entramado urbano. En este sentido es muy elocuente la lectura de la Ordenanza Municipal sobre la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de 30 de abril de 1969. En su artículo 2.º incluye a los vehículos y medios de transporte entre los objetos y actividades regulados por la Ordenanza. La protección contra ruidos y vibraciones la fundamenta en una clasificación de zonas realizada en función del uso ciudadano a que están destinadas, en las que fija unos niveles máximos de emisión de ruidos, distinguiendo dos niveles: de ocho a veintidós horas como nivel mayor, y de veintidós a ocho horas como nivel menor (art. 6.º de la Ordenanza). Sin necesidad de entrar en el detalle de la valoración técnica de los niveles admitidos, la Ordenanza carece de posibilidades de efectividad en la neutralización de ruidos y vibraciones, desde el punto de vista de que el presupuesto sobre el que se pretende fundamentar; la zonificación de usos, es inexistente en Madrid (58). Al margen de esta reserva, y como sín-

(57) Este grave defecto ha sido imputado al Plan Bahía, en Santander, acusando al Plan de «hacer una ciudad en función de una red viaria». Vid. N. PARDO CASTILLO: *El Plan Bahía visto por un abogado*, «Revista de Derecho Urbanístico» número 48, 1976, pp. 70-71.

(58) La Ordenanza establece cuatro categorías zonales: sanitaria, vivienda y oficinas, comercial, industrial y almacenes. Un ligero conocimiento de Madrid denotará que la falta de coincidencia de la estructura urbana madrileña con esta división es manifiesta. La falta de vigencia de zonas de distinto uso ha sido recientemente evidenciada por las asociaciones de vecinos del barrio de Salamanca,

toma de supeditación de la Ordenanza a las exigencias del tráfico y de la red viaria, es muy significativo el punto tercero del artículo 6.º de la Ordenanza, que permite el incremento de los niveles de emisión de ruido en las vías con tráfico rápido o muy intenso, y en las vías de tráfico pesado o muy intenso. Este margen de tolerancia denota que la Ordenanza más que como condicionante sobre los puntos de emisión de ruidos y vibración derivados del tráfico viario, se siente condicionada por lo que pudieran considerarse las exigencias del tráfico y de la circulación en las vías públicas.

Al mismo nivel de inoperatividad de la Ordenanza sobre ruidos y vibraciones, es posible considerar la Ordenanza reguladora de la actividad municipal para combatir en Madrid la contaminación atmosférica, de fecha 28 de junio de 1968, y orientada por principios dispositivos que no pasan de ser elementales normas pedagógicas. Muy ilustrativo, para denotar este peculiar carácter, es el interés del Ayuntamiento madrileño por sus ciudadanos, en el artículo 17 de la Ordenanza, disponiendo que:

«Los motores deberán mantenerse en un régimen de mínimo consumo, conduciéndose los vehículos con el aprovechamiento óptimo que proporciona su gama de velocidades.»

Al margen de esta peculiaridad, la ordenanza está gravada en su posible eficacia por la tradicional consideración individualizada de los vehículos, volviendo a ignorar que los efectos de adición de vehículos, que cumplen individualmente las exigencias estipuladas, excluye los efectos pretendidos por la Ordenanza, observación ya hecha al considerar el planteamiento del Código de la Circulación sobre el tema de la emisión de ruidos y gases por los automóviles.

Las dos Ordenanzas consideradas permiten concluir afirmando que el meritorio Decreto de 16 de agosto de 1968, ya referido, sobre régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de denunciando la pérdida del carácter residencial con que fue planificado y construido.

En la zonificación de usos y como ejemplo de errónea confección en la distribución de usos se puede considerar el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa, en cuyo capítulo segundo, punto 19-C, considera como una categoría de uso el de «vivienda y circulación», cuyo contenido es objeto de concreción por el punto 21 del mismo capítulo:

«Comprenderá viviendas particulares, caminos para peatones y plazas, aparcamientos, calles para vehículos, incluidos servicios o instalaciones para las calles y, en especial, emplazamientos para los servicios de comunicación precisos para el transporte de personas y mercancías.»

La incondicionada confusión de viviendas, espacios peatonales, espacios para vehículos y espacios para servicios de transporte y mercancías, es válida como constatación de lo que ya existe, pero es impropia de un plan que, por definición, debe tratar de racionalizar y condicionar lo dado, y, en concreto, en la provincia de Guipúzcoa, la confusión de vivienda y circulación no sólo es un factor dado, sino un factor conflictivo, que deteriora gravemente el medio ambiente en las zonas urbanas de la provincia.

perturbaciones por ruidos y vibraciones, que, después de una magnífica exposición sobre la problemática del medio ambiente, remitía a las Ordenanzas municipales para la corrección de los efectos negativos que denotaba, es neutralizado en sus posibles efectos, y, en concreto, para la ciudad más significativa desde el punto de vista del deterioro del medio ambiente urbano, por las desafortunadas Ordenanzas del Ayuntamiento de Madrid de 28 de junio de 1968 y 30 de abril de 1969.

La causa de la inviabilidad de los efectos pretendidos por el Decreto de 1968 hay que encontrarla, sin duda, en la supeditación al imponderable del tráfico automovilístico incardinado en el entramado urbano, incardinación que impone sus peculiaridades al resto de las actividades ciudadanas.

La supeditación del núcleo urbano a las redes de carreteras nacionales se complementa con las servidumbres que el tráfico, interno y exógeno, crea en el interior de la población. Finalmente, y en relación con la actividad planificadora en Madrid, es preciso considerar el Decreto de 18 de agosto de 1972, dictado en desarrollo del artículo 22 de la Ley aprobatoria del tercer Plan, y que bajo la idea de «urbanismo concertado» pretendió crear, mediante concurso público, tres zonas de 40.000 viviendas en la provincia de Madrid. El tema ha sido estudiado por GARCÍA DE ENTERRÍA (59) y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (60), manifestando ambos autores sus reservas sobre el concurso y la problemática creada por la realización del proyecto. Con independencia de las específicas implicaciones jurídicas que crea, el problema es reconducible al planteamiento crítico efectuado por GARCÍA DE ENTERRÍA en relación con el tema, al señalar que se trata de un concurso no de planeamiento, sino de un concurso para permitir cambios de calificación del suelo espectaculares y generar un sistema de plusvalías que pudiese hacer atractivo el sistema de iniciativa privada, y

«suplir lo que la Administración, a través de este espectacular Decreto, viene a confesar que es una situación de impotencia y omisión reiterada durante años y años. La Administración no ha creado infraestructuras; parece que además no se siente capaz de crearlas, puesto que remite estas famosas suplementaciones de infraestructuras exteriores a los adjudicatarios de los concursos e intenta, en fin, que ante la magnitud del problema metropolitano de la provincia, y a través de un sistema tan elemental como el que he descrito, se pueda poner remedio a esta situación» (61).

(59) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Madrid*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 47, 1978.

(60) Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

(61) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Régimen especial en materia de urbanismo...*, cit., p. 30.

En relación con el mismo tema, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ha señalado cómo la entrega del urbanismo a unas pocas y grandes empresas parece haber sido buscada conscientemente como una solución menos perjudicial que la actual diversificación minifundista de la oferta. En contraposición, señala cómo por renunciar a una responsabilidad, la Administración ha contraído otra no menos grave: controlar a estos grandes protagonistas privados. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ constata cómo el sector privado ha realizado lo que la Administración no ha conseguido: constituir una reserva de suelo capaz de atender cualquier necesidad futura.

El Decreto de 18 de agosto de 1972 nos recuerda también la problemática suscitada y las reservas manifestadas en relación con el sistema concesional previsto para las autopistas y para el superpuerto en la Ría de Arosa. Desde esta perspectiva crítica nos parecen muy acertadas las palabras de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ al hacer la apreciación de que las nuevas ciudades, construidas conforme al Decreto de 1972, pueden ser emplazadas en terrenos «que no sirven para otra cosa» (62).

Sin duda en la omisión de la Administración (63) y en la carencia de una infraestructura (64), más costosa a medida que se incrementa y adquiere complejidad el problema, se encuentran las causas que tan negativamente condicionan al urbanismo madrileño, aunque fácil es deducir que el fenómeno no es exclusivo de la ciudad ni del área madrileña.

Un planteamiento también condicionado en medida apreciable por la ineludible primacía de la infraestructura viaria es posible observarlo en la Ley de 3 de diciembre de 1953, de Ordenación Urbana de

(62) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El urbanismo concertado...*, cit., páginas 108-109, y p. 102.

(63) Como ejemplo de omisión por la Administración en aspectos relacionados con la actividad urbanística directamente correlacionada con el transporte viario, es posible citar el incumplimiento, con el tácito consenso de la Administración, de las normas de edificación respecto a aparcamientos y garages, altura de edificios y densidad de población..., que se traduce en la falta de cumplimiento de los planes parciales de urbanismo. El editorial citado del diario «El País» de 13 de octubre de 1976 testimonia sobre estos datos.

(64) Tampoco pueden ser ignoradas las actuaciones que no tienen en consideración la problemática global que afecta al objetivo pretendido, con lo que pierden proyección operativa y crean la falsa conciencia de resolver un problema. Como muestra de este tipo de actuaciones, y referido al caso de Madrid, se pueden citar la Ley de Ordenación de Transportes de Madrid de 12 de mayo de 1956, que pretendió plantear la solución del problema de los transportes madrileños, omitiendo la consideración y tratamiento de los factores estructurales que condicionaban y condicionan los transportes en Madrid; accesos radiales por carretera, ausencia de conexiones periféricas entre los distintos accesos con el obligado cruce por el centro de Madrid del tráfico en tránsito, estructura radial de las comunicaciones ferroviarias y dispersión de las distintas estaciones, ausencia de centralización en las estaciones de autobuses... Sobre la Ley de Ordenación de Transportes, vid. *Discurso de presentación en las Cortes por el Conde de Mayalde*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 88, 1956, pp. 577 y ss.; José Antonio GARCÍA TREVIANO: *Plan de Transportes de Madrid*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 88, 1956, pp. 583 y ss., y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Transportes de Madrid, ferrocarriles subterráneos y suburbanos*, núm. 35 de esta REVISTA, 1961, páginas 317-348.

Barcelona y su comarca, que en su artículo 66, apartado *d*), plantea el ya discutido aspecto de la «defensa de las comunicaciones». Quizá haya que considerar este precepto como antecedente de la «protección de las vías de comunicación», prevista y regulada por los artículos 17-1 y 20 del texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976.

La supeditación a la red viaria nacional es también sensible en el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, aprobado en 1968 (65). En su capítulo primero, punto 2.13, regula las distancias mínimas de los distintos tipos de carreteras en relación con las parcelas colindantes, pero, de modo incomprensible, cuando considera las «travesías» en las zonas de casco de población, determina que «las distancias serán las que autorice la Jefatura de Obras Públicas con conocimiento del Gran Bilbao y la aprobación de su Comisión Ejecutiva». La admisión de esta posibilidad de reducción de distancias, en un ámbito espacial con las peculiaridades de Vizcaya, en el que la orografía ha provocado la estrechez de los viales en su penetración en los cascos urbanos, significa la consagración de las situaciones más conflictivas en la circulación por carretera, congestionada en todo el área de Bilbao, con el agravante de un denso tráfico pesado que condiciona, aun de modo más negativo, el deterioro del medio ambiente urbano en todas las localidades comprendidas en el plan (66), cuyos núcleos urbanos tienen una originaria estructura rural. En el punto más problemático para las localidades afectadas, que exigiría para subsanar el deterioro del medio ambiente, el erradicar las travesías, el plan, en contraposición, y mostrando una actitud inexplicada, opta por la posible admisión de las travesías de poblaciones.

El Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Logroño, aprobado en 1974 (67), muestra también una sensible sumisión a los planes de carreteras, sin duda, estimable desde la perspectiva del Ministerio de Obras Públicas, pero que, a medio y largo plazo, con la previsible industrialización de Logroño, dejará sentir sus efectos negativos. El punto quinto de la Orden (vías de comunicación), norma 31-1, determina:

«El Plan comarcal fundamenta la ordenación urbanística que establece en el sistema general de comunicaciones terrestres, constituido por la autopista del Ebro, la red de carreteras y enlaces nacionales, comarcales, provinciales y locales y las carreteras y caminos vecinales.»

(65) Vid. «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 9, 1968, pp. 99 y ss.

(66) El ámbito territorial cubierto por el plan, según el capítulo primero, punto 1-02 del Plan comprende los siguientes términos de la comarca: Abarto, Ciérbana, Arrigorriaga, Baracaldo, Basauri, Berango, Derio, Echeverri, Galdácano, Guecho, Larralezna, Lejona, Lujua, Auscues, Portugaleta, San Salvador del Valle, Santa María de Lezama, Santurce Antigua, Santurce Ortuella, Sondica, Zamudio y Zaratamo.

(67) Vid. «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 39, 1974 (Orden de 19 de julio de 1974), pp. 89 y ss.

El conformismo de la norma es notorio: el punto de referencia y la previsión del Plan se identifican en lo dado, en lo ya existente.

Como ejemplo de intento de superación de los condicionantes que la red de carreteras nacionales, provinciales y comarcales impone, es preciso registrar los planteamientos realizados por el Plan provincial de ordenación urbana de Guipúzcoa (68). Este Plan, bajo el epígrafe «Expansión de las carreteras», correspondiente al capítulo sexto del Plan, trata con desusada visión prospectiva el tema de las carreteras, previendo zonas marginales de expansión para el aumento de tráfico en una proyección de necesidades de veinticinco, quince y diez años, en función de la categoría de las carreteras.

También determina la existencia de zonas de protección tomando como referencia la categoría de las carreteras y su intensidad media diaria de circulación. No obstante, este planteamiento adolece de un defecto fundamental: el olvido de que las zonas más conflictivas, desde el punto de vista de la circulación, están constituidas por las travesías de poblaciones en las que concurren las mismas circunstancias que las señaladas para las poblaciones comprendidas en el Plan General de Bilbao. El pretender establecer zonas de expansión y protección olvidando las travesías de poblaciones y la notable urbanización de la provincia, que ha encontrado como línea de crecimiento las carreteras, especialmente las nacionales, es olvidar que todo proyecto debe ser viable, efectivo y actuar sobre los puntos más problemáticos. Hubiera sido más realista haber regulado las condiciones a reunir por las variantes de las carreteras nacionales y provinciales, extrapolando el tráfico fuera de las poblaciones. Alternativa que, en algunas poblaciones, encontraría serias dificultades en su viabilidad como consecuencia del anárquico crecimiento de la provincia de Guipúzcoa. Poblaciones como Placencia de las Armas o Mondragón, quizá, tendrían que excluir la solución de variantes para solventar el problema de las travesías mediante la expropiación de las propiedades de una de las líneas de carretera. Su crecimiento horizontal ha quedado anulado por el entorno de la cuenca y el valle.

2.º *Supeditación a las instalaciones ferroviarias existentes.*

La normativa reseñada para Madrid y Barcelona en el punto precedente ignora el tema de la inserción de los ferrocarriles en dichos municipios y en sus respectivas áreas. La concreción de planes especiales que consideren el tema ferroviario implica la tácita sumisión a los planteamientos del Ministerio de Obras Públicas sobre el tema y, al mismo tiempo, implica la no consideración del sistema de transportes como un sistema integrado que combine los distintos medios. La desconsideración del tema ferroviario por la normativa especial de Madrid y Barcelona contrasta con los pronunciamientos registrados en las monografías del III Plan de Desarrollo. Para Madrid el III Plan

(68) Vid. «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 6, 1968, pp. 97 y ss.

señala, como la suburbanización de los servicios ferroviarios aprovechando las líneas nacionales, puede ser por sí una de las grandes oportunidades para resolver la congestión y expansión de Madrid (69). También para el área de Barcelona el III Plan considera la necesidad de integrar las estaciones ferroviarias con el resto de las terminales de transporte, justificando la medida en la necesidad de incremento de la productividad, la seguridad de las mercancías y comodidad para el usuario (70).

El Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa (71), que, como hemos visto, presta especial atención al tema de las carreteras, ignora el ferrocarril. Se limita, en el capítulo 2.º, apartado g) a citarlo dentro de las zonas de «uso especial y servicios», que incluye una desafortunada mezcla de elementos heterogéneos (72). La desconsideración de los ferrocarriles por el Plan Provincial parece no estar en correlación con la problemática creada en Guipúzcoa con la desaparición de los ferrocarriles de vía estrecha, a la que tuvimos ocasión de referirnos en páginas precedentes, y que ha provocado que las poblaciones y centros fabriles del interior de la provincia sólo puedan utilizar la carretera como medio de transporte.

El Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Logroño, ya considerado con anterioridad, al desarrollar el punto concreto de las comunicaciones por ferrocarril, se limita, en la norma 34.1, a calificar como ferroviarias las zonas ya destinadas a las instalaciones y servicios propios del ferrocarril, disponiendo para la zona el efectivo destino al servicio ferroviario. La escasa atención del Plan Comarcal de Logroño al aspecto ferroviario puede ser disculpada si se considera que por la precitada Ley de 26 de febrero de 1953 se dispuso la construcción en Logroño de una nueva estación de ferrocarril.

3.º *Supeditación a la infraestructura de puertos y aeropuertos existentes*

Como muestras cualificadas de supeditación de los Planes de Ordenación Urbana a la infraestructura de puertos y aeropuertos existentes, es posible estimar el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, que en su capítulo 17, al hacer objeto de consideración la zona portuaria, se limita a definirla y a regular las

(69) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos*, Tercer Plan, Madrid, 1972, p. 349.

(70) Comisaría del Plan-Presidencia del Gobierno: *Estructura y servicios urbanos...*, cit., pp. 432-433.

(71) Vid. «Revista de Derecho urbanístico» núm. 6, 1968, pp. 97 y ss.

(72) La letra G, núm. 37, del capítulo segundo, considera como zonas de uso especial y servicios:

«Las instalaciones especiales, como conventos, instalaciones mancomunales deportivas y culturales, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, mataderos, depuradoras, hospitales, calles y carreteras provinciales, verde de aislamiento interzonal, ríos, etc.»

La mezcla de componentes es, sin duda, caótica y desafortunada.

condiciones de volumen, uso y estética (73). El limitarse a la consideración de estos aspectos sin plantearse el problema de accesos y servicios al puerto permite o bien estimar resueltos todos los problemas de conexión de un núcleo urbano con un importante puerto marítimo, situación que no coincide con el caso del puerto de Bilbao, o bien eludir los graves condicionantes que el puerto implica para la población de Bilbao.

Otro dato que no puede pasar inadvertido en el Plan Comarcal de Bilbao es la ignorancia del conflictivo tema del Aeropuerto. Con base en el trabajo de ALLENDE LANDA (74) sobre el Aeropuerto de Sondica, conocemos que el planteamiento de la Corporación municipal de Bilbao consistía en localizar el actual Aeropuerto en otro lugar, reservando los terrenos del Valle de Elosua, actual localización de Sondica, a la expansión urbana de Bilbao. La posterior Orden del Ministerio del Aire de 18 de febrero de 1962 frustró esta alternativa municipal (75). No obstante, la opción municipal no parece tener reflejo en el Plan Comarcal, al menos en el texto por nosotros utilizado, y la lamentable ignorancia en el Plan de este aspecto tan conflictivo no contribuye a racionalizar un problema que, como denota el trabajo citado, tiene notables implicaciones sobre el área poblacional del entorno.

Un planteamiento al que no es ajeno cierta ligereza caracteriza también el Plan Provincial de Guipúzcoa en el tratamiento del tema de puertos y aeropuertos. Bajo el epígrafe «Otros factores» y en el subepígrafe «Servicios», en el número 240, el Plan hace la siguiente consideración:

«Con respecto a la agricultura, puertos, aeropuertos, aguas, alcantarillado y electricidad, la legislación vigente es suficientemente específica y sólo los estudios especiales a realizar determinarán unas posibles normas complementarias.»

(73) Vid. puntos 17-01, a); 17-04 del capítulo 17.

(74) Vid. ALLENDE-LANDA: «Conflicto urbano y regional en la ubicación de grandes obras de infraestructura: el caso del "Aeropuerto Nacional de Bilbao"». En el volumen *Economía Regional en España*, décimo aniversario, 4-b). Servicio de Estudios del Banco de Urquijo. Barcelona, 1975, pp. 264-276.

(75) El trabajo de ALLENDE-LANDA, al margen de señalar la idónea localización del Valle de Elosúa para la expansión urbana de Bilbao, constata las graves consecuencias que tiene para una extensa área urbana. Dentro de la zona de setenta d) y b) están comprendidos según el trabajo citado los siguientes edificios: El Colegio de Mercedarios, Colegio de Subnormales, Casa de Ejercicios del Opus Dei...; en la zona ochenta d) y b): El Colegio de los Agustinos, Colegio de Vizcaya, Club Asoleta, gran parte de Algorta y Neguri...; dentro de la zona noventa d) y b), la Universidad Autónoma, Colegio de Huérfanos de las Casillas, Colegio San José Artesano, Seminario...; en la zona cien d) y b), el Club Landachueta, y las localidades de Derio, Zanubio, Lujua...; dentro de la pista, el Colegio Italiano y el Colegio de la Veracruz.

Como complemento no puede ser olvidado el problema meteorológico como condicionante que, por sí solo, invalidaría la existencia del Aeropuerto. Su localización en Vitoria, con carácter de Aeropuerto regional, es la solución postulada por ALLENDE-LANDA, *vid. opus cit.*, pp. 267-268.

El planteamiento del Plan Provincial de Guipúzcoa parece ignorar la grave problemática que crea la legislación de Puertos y Aeropuertos, genéricamente considerada y, de modo casuístico, las consecuencias que para la provincia de Guipúzcoa ha tenido. Es suficiente tener presente la problemática urbana que crea el puerto de Pasajes sobre su entorno poblacional y denotar la congestión de tráfico e insuficiencia de servicios, molestias y daños ambientales creados para la población y suficiente sería considerar las dificultades que para el tráfico aéreo y para la población de su entorno crea el denominado aeropuerto en San Sebastián, localizado en el fronterizo término municipal de Fuenterrabía, circunstancia fronteriza que implica un grave obstáculo para las maniobras de despegue y aterrizaje y que por razones de maniobrabilidad crea un plus de molestias sobre el medio ambiente de la zona que sufre las consecuencias negativas en su preponderante orientación turístico-residencial.

Como apreciación final, relativa a este punto, podemos concluir señalando cómo los condicionantes que pesan sobre la muestra de los planes urbanísticos considerados permite establecer una correlación entre las limitaciones derivadas de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y los Planes confeccionados conforme a sus directrices. El esfuerzo de las Corporaciones locales por superar los limitados planteamientos de la Ley del Suelo, o no han existido o no han encontrado viabilidad.

4.º *La política de polos y polígonos en los Planes de Desarrollo*

Como aspecto relacionado con la planificación del suelo, y en íntima conexión con la incidencia del sector transporte sobre el planeamiento de los usos del suelo, no se puede eludir la consideración de la política seguida en referencia a los polos y polígonos de desarrollo.

No es necesario entrar en exposiciones prolijas para significar que la concentración de industrias en polos y polígonos implicó, al margen de las emisiones directamente producidas por las industrias instaladas, la polarización en torno a los asentamientos de polos y polígonos de un tráfico por carretera y ferrocarril intenso en frecuencia y, en carretera, caracterizado por el gran tonelaje. Estas circunstancias hubieran sido suficientes para haber justificado la concreción de cautelas que salvaguardaran la calidad de vida de los núcleos de población del entorno. No obstante, hay que lamentar que no haya sido ésta la orientación que ha primado en la normativa y en la ejecución de polos y polígonos. Es posible constatar en las disposiciones que los regulan una sensible falta de rigor en la determinación de las superficies destinadas a polos y polígonos.

La Orden de 1 de febrero de 1964 concreta la localización de los polígonos de promoción de Burgos y Huelva, y los polos de La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza. En los polos y polígonos en los que la concreción es mayor se señalan líneas de ferrocarril, puntos

kilométricos de carretera, puntos de referencia geográficos..., sin prestar la menor consideración a las posibles razones justificativas que aconsejaron la opción tomada. En el polígono de Burgos y en el Polo de Valladolid, la elementalidad es sorprendente; el ámbito territorial se identifica con la totalidad de los respectivos términos municipales de Burgos y Valladolid. Sin duda puede ser considerado ingenuo el pretender, eucrónicamente, que se hubiera realizado una valoración de posibilidades y alternativas complementarias, la euforia desarrollista hacía considerar como deseado y providencial el merecer la distinción del otorgamiento de un polígono o polo, y las consideraciones de tipo ambiental o estético eran impensables e implanteables, tanto en la localización de asentamientos en el primer Plan como en la concreción por el segundo Plan de los Polos de Granada, Córdoba, Oviedo y Logroño, en que el «despegue» de los primeros polígonos y polos hacía desear el ser agraciado con el señuelo de las primadas inversiones industriales previstas para los polos, como panacea en la que parecía compendiarse la fórmula para resolver todas las contradicciones económicas y sociales.

El tenor de la Orden de 22 de septiembre de 1964, con posterioridad a la concreción de las localizaciones efectuadas por la precedente Orden de 1 de febrero de 1964, al dictar las normas de Ordenación de los territorios de Polos y Polígonos, poco podía hacer para racionalizar la urbanización, salvo combinar las constantes ya predeterminadas. La posterior Orden de 17 de mayo de 1969 por la que se delimita el territorio del polo de Granada, y la Orden de 29 de marzo del mismo año, por la que se delimitan los territorios de los polos de Córdoba, Oviedo y Logroño, operan con la misma técnica que las Ordenes que concretaron las superficies de los polos determinados por el primer Plan. Se especifican las superficies sin justificar las razones que avalan la decisión tomada.

La demarcación del polo de Villagarcía de Arosa por Orden de 14 de octubre de 1970 presenta idéntica problemática, y las Ordenes de Ordenación provisional de los territorios pasan por el mismo condicionamiento de la Orden de 1 de febrero de 1964 (76). En lógica coherencia con la clásica supeditación de los municipios a todas las actividades ministeriales que sobre ellos puedan incidir, sucesivas disposiciones de Ordenación presentan la constante de permanecer supeditadas en sus previsiones urbanísticas a las premisas definidas por la ordenación de los polos.

Las consecuencias que ha provocado la carencia de estudios previos de localización, el craso error de querer localizar, en algunos casos, los polos en los términos municipales de las capitales provinciales, se ofrecen en toda su conflictividad al constatar la identificación, en muchos

(76) Vid. Orden de 16 de marzo de 1970 sobre Ordenación provisional del polo de Granada; Orden de 11 de diciembre de 1970 sobre Ordenación provisional del polo de Oviedo; Orden de 24 de julio de 1971 sobre Ordenación provisional del polo de Villagarcía de Arosa; Orden de 11 de diciembre de 1971 relativa a la Ordenación provisional del polo de Logroño.

casos, de núcleo urbano y polo, y al experimentar cómo los accesos a los polos presentan la grave confluencia de tráfico urbano, tráfico que toma como punto de referencia el acceso o salida del polo, y tráfico en tránsito por las carreteras nacionales comunes a tan heterogéneos tipos de tráfico. Al nivel ejemplificativo la travesía de Valladolid o Burgos en dirección norte sur permiten apreciar la paradójica imprevisión de un sistema planificador. La memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo del año judicial 1975-1976, y las consideraciones que hace sobre la contaminada ciudad de Huelva, es también muestra cualificada de unos problemas que denuncian imprevisión en el planeamiento.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

1.^a Parece posible extraer como consecuencia de la exposición que precede la carencia de operatividad de los valores sociales medioambientales. Ni la Ley de Carreteras, ni la Ley de Puertos, ni la Ley de Navegación Aérea, ni la Ley del Suelo, ni los Planes Urbanísticos, hacen consideración de los valores medioambientales como punto de referencia normativa.

2.^a Es apreciable la marginación de las Corporaciones Locales, como derivación de la exclusividad de competencias atribuidas al Ministerio de Obras Públicas en la Ley de Carreteras y Puertos, y en la normativa sobre ferrocarriles, así como de las facultades atribuidas al Ministerio del Aire en la Ley de Navegación Aérea. La Ley del Suelo no afecta a las competencias del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio del Aire, aunque carreteras, puertos, ferrocarriles, y aeropuertos, puedan actuar negativamente en núcleos de población sobre los que se articula la planificación urbanística.

3.^a Es sensible la ligereza en la confección de los Planes Urbanísticos y Ordenanzas Municipales. La elusión de los aspectos más problemáticos, la inviabilidad de objetivos señalados en los planes, las dudosas zonificaciones efectuadas, la actuación sin considerar todas las variables que condicionan un problema, la estimación de que importantes factores infraestructurales están suficientemente considerados por su «legislación específica» cuando, en contraposición, afectan de modo negativo sobre la realidad medioambiental..., ofrecen un panorama que, sin duda, permite apreciar que la planificación urbana y las Ordenanzas de las corporaciones locales no son elaboradas por los intereses realmente afectados por los factores objeto de regulación.

4.^a Parece incuestionable la necesidad de que los Organos administrativos competentes orienten su acción como representantes de los intereses de sus comunidades, orientación que corregirá la disfunción de las normas en relación con las realidades que tratan de regular. Este planteamiento previo permitirá que las actividades portuarias, ferroviarias y aéreas, se articulen conforme a un Código de Valores que debe comenzar por considerar, como valor básico,

el respeto de primarios y elementales derechos, como el conculcado derecho al silencio, a la respiración de un aire no contaminado, a la tranquilidad en los desplazamientos peatonales, al uso de zonas de servicio y expansión en el propio entorno habitacional... Como efecto derivado debe ser replanteada y cuestionada la idea de que el tráfico automovilístico individual tenga que ser un punto incuestionable en la planificación urbana.

5.ª Los distintos Organos administrativos tienen que superar el caos de la reivindicación de competencias propias sobre el espacio urbano, y la paradójica inhibición que prosigue a la inicial reclamación de competencias, y actuar coordinadamente, con unidad de plan. Con ello se otorgaría la necesaria unidad de planteamiento a los distintos medios de transporte y se incardinarian los transportes en la unidad del Plan que considere la ordenación del territorio en su conjunto, eludiendo la escasa flexibilidad de las regulaciones jurídico-administrativas, muy sectorializadas, y poco territorializadas, y que son causa de retrasos y erróneos planteamientos en sus actuaciones.

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO

Departamento de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Salamanca