
Incorporación de los principios

del ordenamiento territorial en los planes de infraestructuras viarias en España

Incorporation of the principles of territorial planning
in road infrastructure plans in Spain

Carlos López-Escolano

María Luz Hernández Navarro

Universidad de Zaragoza, Facultad de Filosofía y Letras,
Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Zaragoza, España
cle@unizar.es; mlhernan@unizar.es

Resumen

La planificación reciente de las infraestructuras de transporte en España se ha desarrollado bajo diferentes planes específicos que, formalmente, han incluido los principios propios de la ordenación del territorio como son la cohesión, la convergencia y la corrección de los desequilibrios territoriales existentes, entre otros. Sin embargo, su fundamentación ha sido muy escasa y superficial, minimizando así el papel que el enfoque del ordenamiento territorial desempeña sobre los efectos territoriales del desarrollo de los planes. Asimismo, el desarrollo de los planes ha estado marcado por acciones sociopolíticas que han difuminado estos objetivos y, en consecuencia, han aparecido o se han fortalecido determinadas tensiones socio-territoriales producto de una gestión politizada y menos técnica de las infraestructuras de transporte. A modo de reflexión, este trabajo aporta una revisión sobre la inserción de los principios propios de la ordenación del territorio en los planes de infraestructuras de transporte por carretera en España.

PALABRAS CLAVE: infraestructuras de transporte; ordenación del territorio; planificación; carreteras.

Abstract

Recent planning transport infrastructure planning in Spain has been developed under different specific plans that have formally included the principles of territorial planning such as cohesion, convergence and correction of existing territorial imbalances, among others. Nevertheless, its basis has been very scarce and superficial, minimizing the role that the territorial planning approach plays in the territorial effects of plans development. Furthermore, the plans development has been marked by socio-political actions that have blurred these objectives. Consequently, certain social and territorial tensions have emerged or have been strengthened by a politicized and less technical management of transport infrastructures. As a final observation, this paper provides a review on the incorporation of the principles of territorial planning in the road transport infrastructure plans in Spain.

KEY WORDS: transport infrastructures; territorial planning; planning; roads.

1. Introducción

Los sistemas de transporte y sus infraestructuras adquieren sentido al entender su función espacial y territorial como la estructurante y vertebradora para la población, los servicios y las actividades (Banister y Berechman, 2000). La disponibilidad a las mismas genera además, diferencias en la accesibilidad de la población y de los territorios, viéndose éstos beneficiados o perjudicados por trazados e itinerarios que, en ocasiones, consideran los principios fundamentales de la ordenación territorial que propician las condiciones para el desarrollo equilibrado. Por ello, la planificación de infraestructuras debe realizarse previendo que determinadas inversiones conducen al incremento de las desigualdades en lugar de reducir las disparidades territoriales (Vickerman, 1991; 1995), resultando lógica la necesidad de conocer, planificar, programar y gestionar de forma adecuada esta relación entre infraestructuras y territorio, por su especial impacto sobre el desarrollo y bienestar, y en especial ante las modificaciones invasivas y profundas que las infraestructuras de transporte generan sobre el territorio (Governá, 2001; 2007).

Desafortunadamente, en los últimos años y al menos en el contexto que ocupa esta investigación, en España se ha obviado que la gestión territorial del transporte ha de ser equitativa, sostenible y beneficiosa para el conjunto (Brunet, 2004), buscando los principios de la ordenación territorial como son la equidad, la compensación o la corrección de los desequilibrios para lograr la distribución equilibrada, sostenible y justa de los recursos financieros; así como de los servicios y equipamientos, principios que deben garantizar unas condiciones de vida y oportunidades lo más homogéneas posibles indistintamente de la ubicación de la población.

En el caso español, la relación entre infraestructuras de transporte y territorio ha conllevado la generación de marcos de desarrollo socioterritorial

diferenciados (Pueyo Campos *et al.*, 2017a), y si bien el avance en la mejora de la accesibilidad territorial ha sido constante y generalizado, en especial en la accesibilidad viaria, no se ha dado con la misma intensidad en todos los espacios (Serrano Martínez, 2001; López-Escolano *et al.*, 2016). Este hecho, con base en políticas de construcción de infraestructuras con importantes inversiones por parte de todas las escalas administrativas y para buena parte de los modos de transporte, ha desembocado en un proceso de reflexión sobre el redimensionamiento de las infraestructuras y en los procesos de toma de decisiones futuras por parte de todos los actores que busque, definitivamente, integrar los valores de la ordenación del territorio en la planificación española.

Este trabajo plantea una reflexión crítica sobre el papel y peso de la ordenación del territorio en las diferentes propuestas de planificación de infraestructuras viarias realizadas en España en las últimas décadas, desde el lanzamiento en 1984 del primer plan de infraestructuras del actual periodo democrático. Para ello, se marcan los siguientes objetivos: 1) considerar el concepto de ordenación del territorio en relación con las infraestructuras de transporte; 2) revisar y valorar en qué medida los planes de infraestructuras de transporte han incorporado nociones, directrices y objetivos propios de la ordenación del territorio; y 3) reflexionar sobre los factores sociopolíticos que han podido influir en una integración poco efectiva de la ordenación del territorio en la planificación.

El trabajo se estructura en cinco apartados partiendo de este introductorio donde se ha planteado el interés de la investigación y los objetivos de la misma. La sección segunda considera la relación existente entre la ordenación del territorio y las infraestructuras de transporte como una de sus herramientas fundamentales. El apartado tercero revisa los diferentes planes de infraestructuras

viarias desarrollados en España en las últimas décadas, atendiendo a sus enfoques sobre ordenamiento territorial. La sección cuarta plantea, a modo de discusión, las cuestiones sociopolíticas que han podido incidir en la debilidad de la inserción de los principios de la ordenación del territorio en los planes de infraestructuras. Por último, el apartado quinto expone las principales conclusiones del trabajo.

2. Relación entre ordenación del territorio e infraestructuras de transporte

Para la gestión territorial de los transportes y de sus infraestructuras en relación a la ordenación del territorio deben plantearse tres cuestiones básicas de forma previa, en especial a partir de estudios realizados desde la Geografía, y que son las relativas a la política, la planificación y la ordenación. Así, Rodrigue *et al.* (2017) plantean que los términos política y planificación se usan muy vagamente y con frecuencia son intercambiados en muchos estudios de transporte. Mezclarlos es engañoso, ya que, siguiendo su explicación ‘la política y la planificación representan partes separadas de un proceso general de intervención’. Estos mismos autores indican, asimismo, la dificultad de encontrar definiciones precisas sobre ambos términos, incluso desde su concepción anglosajona, por lo que se refieren a la política de transportes como la que ‘se ocupa del desarrollo de un conjunto de construcciones y propuestas establecidas para alcanzar objetivos particulares relacionados con el desarrollo social, económico y medioambiental, así como para el funcionamiento y rendimiento del sistema de transporte’ (Rodrigue *et al.*, 2017).

Por otra parte, se refieren a la planificación del transporte como la que ‘se encarga de la preparación e implementación de acciones diseñadas

para abordar problemas específicos’ (Rodrigue *et al.*, 2017). De este modo, la planificación se ocupa de todo lo necesario para dar soluciones a los problemas concretos que plantean, en este caso, la ejecución y desarrollo de las políticas de transporte. Cabe decir que éstas son a su vez una política sectorial que debe estar integrada en una política global de directriz superior, como lo es la ordenación del territorio, y que presenta sus propios objetivos.

Conviene por lo tanto precisar qué es la ordenación del territorio, concepto inequívocamente ligado a la ciencia geográfica así como a las ciencias regionales, económicas o sociales; pero en ocasiones olvidado en la aplicación y prácticas habituales, y también entremezclado con los conceptos anteriormente descritos. Una definición de carácter más semántico es la realizada por Escolano Utrilla (2004: 9), quien describe ordenar el territorio como “*designar al conjunto de acciones encaminadas a producir configuraciones territoriales acordes con objetivos y principios socialmente establecidos (casi siempre, la ‘ordenación del territorio’ es una ‘reordenación del territorio’). Al mismo territorio semántico pertenecen conceptos como ‘lugar’, ‘sitio’ y ‘paraje’*”.

Por su parte, Zoido Naranjo (1998: 21) habla de “*la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan*”.

Más allá, la descripción aportada por Merlin y Choay (1988) incorpora la noción de visión prospectiva y la mención en la propia definición a los medios de transporte: ‘la acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de

comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas'. Esta responde a la acepción extendida desde *l'aménagement du territoire* de visión francófona.

Avanzando un poco más, Bielza de Ory (2008) especifica que 'ordenar el territorio implica un conjunto de actuaciones, fundamentalmente de relocalización, encaminadas a corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, y otro físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí', enfatizando en la acción de intervención. Este mismo autor reconsidera también el papel de los subsistemas territoriales en el ejercicio de la planificación territorial a partir de las propuestas de Hildenbrand Scheid (1996: 34), quien consideraba el valor del 'sistema relacional', del que forman parte los 'trazados y puntos de conexión para redes de transportes, energía y telecomunicaciones', así como de Posocco (2003), quien considera el 'sistema conectivo' y que 'incluye las infraestructuras y los lugares en los que se producen los intercambios materiales' (Bielza de Ory, 2008).

3. La ordenación del territorio en los planes de infraestructuras viarias españolas

En España se puede afirmar que no existe una política integral de ordenación del territorio, sino que ésta ha sido sustituida por la planificación sectorial (infraestructuras de transporte, hidrológica, ambiental, etc.), que ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas u otras administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales. Así, las infraestructuras de transporte viario de escala estatal son planificadas y gestionadas por la Administración del Estado mediante el diseño

desarrollo de planes de infraestructuras desde 1978.

A partir de entonces, y con la aprobación de la Constitución, se produjo el traspaso de diversas competencias a las Comunidades Autónomas, entre ellas las relacionadas con infraestructuras y servicios de transporte (CUADRO 1) y, por otra, la definición de la nueva red de carácter estatal o Red de Interés General del Estado -RIGE- (FIGURA 1). Esto supuso el cambio en la titularidad y gestión de buena parte de la red de carreteras (Balaguer Camphuis, 1999), y por lo tanto efectos en la planificación de las mismas.

Hasta 1977 la red de carreteras españolas era gestionada por diferentes organismos que se pueden clasificar en cuatro grupos (Balaguer Camphuis, 1999):

- 1) Las adscritas al Ministerio de Obras Públicas, y que gestionaba la Red de Carreteras del Estado (nacionales, comarcales y locales).
- 2) Las pertenecientes a Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, con carreteras provinciales y caminos vecinales.
- 3) Ayuntamientos, para la gestión de carreteras municipales.
- 4) Otros organismos: Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), entre otros.

En el proceso de transferencia el Estado mantuvo competencia sobre la red viaria principal (RIGE), que quedó configurada por una malla viaria cerrada y homogénea que suponía más del 50% del tráfico total y que enlazaba los grandes núcleos de población, los principales centros de actividad económica, las conexiones e itinerarios internacionales, el acceso a puertos y aeropuertos de interés general, y estructurante en las comunidades sin generar grandes vacíos espaciales. A modo de excepción, la totalidad de la red que discurría en la Comunidad Foral de Navarra y el

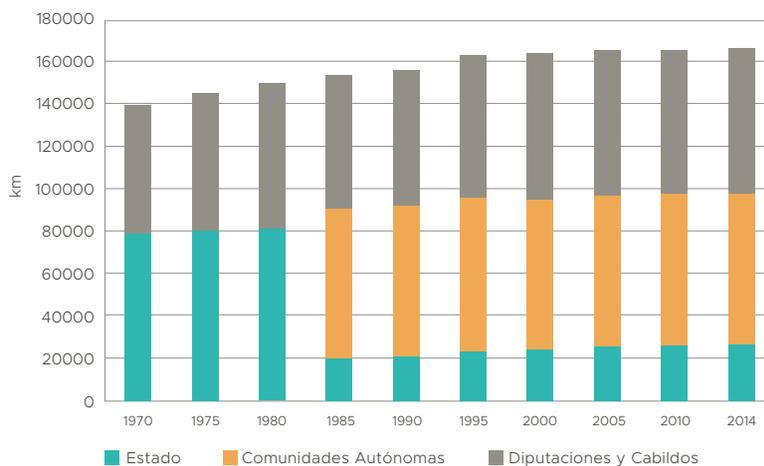
CUADRO 1 Transferencia de competencias en materia de infraestructuras y servicios de transporte por parte del Estado a las comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	Ley Orgánica	Real Decreto	Efectividad
Andalucía	6/1981	28-3-1984	1-7-1984
Aragón	8/1982	8-2-1984	1-7-1983
Principado de Asturias	7/1981	1-8-1984	1-7-1984
Illes Balears	2/1983	1-8-1984	1-7-1984
Canarias	10/1982	1-8-1984	1-7-1984
Cantabria	8/1981	8-3-1984	1-7-1983
Castilla-La Mancha	9/1982	22-2-1984	1-7-1983
Castilla y León	4/1983	11-4-1984	1-7-1984
Catalunya	4/1979	31-7-1980	1-10-1980
Extremadura	1/1983	28-3-1984	1-1-1984
Galicia	4/1981	26-9-1983/26-9-1984	1-7-1982/7-11-1984
La Rioja	3/1982	1-8-1984	1-7-1984
Comunidad de Madrid	3/1983	11-4-1984	1-1-1984
Región de Murcia	4/1982	1-8-1984	1-7-1984
Comunidad Foral de Navarra	13/1982	-	Anterior
Comunitat Valenciana	4/1982	1-8-1984	1-7-1984
País Vasco	3/1979	26-9-1980	1-1-1981

FUENTE: URIOL SALCEDO, 1992

FIGURA 1 Red de carreteras según competencia, 1970-2014.

FUENTE: SUBDIRECCIÓN GENERAL DE EXPLOTACIÓN Y GESTIÓN DE RED, D. G. DE CARRETERAS. MINISTERIO DE FOMENTO, CONSEJERÍAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DIPUTACIONES, 2015



País Vasco fue traspasada a estas comunidades para su gestión, bajo un acuerdo de cooperación (excluyendo las autopistas de peaje), así como en Baleares y Canarias por su situación de insularidad (Balaguer Camphuis, 1999).

Por su parte, las comunidades autónomas han formulado sus respectivos planes de ordenación del territorio, competencia propia de estas escalas administrativas, en los que se incluyen directrices y lineamientos para el diseño y desarrollo de aquellas infraestructuras viarias sobre las que tienen competencia en sus territorios, y que son aplicados posteriormente mediante planes específicos de rango regional y tipo sectorial (Ministerio de Medio Ambiente, 2008). De este modo, es complicado que los planes sectoriales de infraestructuras de las comunidades autónomas tengan un carácter estructurante del territorio ante la falta de una planificación territorial integral en la que poder insertarse, y a la limitación de vías sobre las que poder actuar. Esta situación se acentúa además por las diferencias en la visión territorial entre las diferentes escalas y administraciones, que hacen compleja la coordinación necesaria para la optimización de los recursos mediante actuaciones conjuntas (Arminio Pérez, 2015).

Todo ello ha conllevado a un reparto confuso de las inversiones, el descontrol en los costes financieros en los distintos niveles de administración, y la conformación de unas estructuras técnicas y políticas que impiden parcialmente el acceso y evaluación de la información por parte de la sociedad en lo relativo a la construcción de infraestructuras. Los intereses diferenciados entre las comunidades autónomas y el Estado han llevado a un desarrollo diferenciado, tanto espacial como temporal, de las actuaciones en nuevas infraestructuras viarias.

En España, desafortunadamente, las políticas e inversiones en infraestructuras han sido instrumentos utilizados en muchas ocasiones

con una falta de prospectiva y de perspectiva, considerando las infraestructuras no tanto por su papel potenciador para el desarrollo económico y el reequilibrio territorial, sino para fortalecer al mismo tiempo otros procesos económico-políticos a otras escalas y con otros impactos.

Además, ello ha favorecido una forma determinada de hacer política y de diseñar la planificación en connivencia con ciertos sectores -algunos de ellos afines al *establishment* sociopolítico y económico de cada momento. Ello ha consolidado un modelo dual de desarrollo que parece ir en contra de los propios principios de la ordenación del territorio y que, en definitiva, no han logrado encontrar el reequilibrio territorial que presumían en sus planteamientos previos al desarrollo de las infraestructuras demandadas.

Si bien es cierto que la mayor parte de los planes de infraestructuras desarrollados durante las últimas décadas han incluido, en su formulación, criterios y principios propios de la ordenación territorial encaminados a lograr un territorio más equilibrado y cohesionado tras la implementación de cada plan, hay ejemplos evidentes de una posterior falta de coherencia en su implementación y ejecución.

De este modo, a continuación se revisan los planes de infraestructuras de transporte que se han implementado en España atendiendo sectorialmente a las carreteras y focalizando en sus objetivos relacionados con la ordenación del territorio.

3.1 Plan General de Carreteras 1984-1991/93

El Plan General de Carreteras 1984-1991/93 fue el primer plan de infraestructuras desarrollado después del franquismo. Se trató de un plan sectorial, pues la política ferroviaria se articuló mediante el Plan de Transporte Ferroviario en 1987. Supuso la instauración del cambio de enfoque y de modelo, ya que fue desarrollado por parte del Estado en

colaboración con las comunidades autónomas tras el traspaso de competencias y de titularidad de una parte relevante de la red viaria (Borrajo Sebastián y Rubio Alférez, 1987), y con objetivos renovados respecto a los planes anteriores, muy ligados a la economía.

El carácter del plan lo estableció como un elemento de coordinación con las actuaciones en materia de política territorial, económica y social, de manera que se promueva una adecuada localización de actividades, se tienda a un equilibrio territorial y se articule una acertada asignación de recursos (MOPU, 1985).

En sus directrices, se consideraba la contribución de un mayor equilibrio territorial y social, refiriéndose a la movilidad de actividades localizadas en el espacio (perspectiva territorial), acción que se debería desarrollar mediante el incremento de la accesibilidad en las zonas deficitarias (y suponiendo un condicionante para su desarrollo) actuando en circuitos alternativos a los principales itinerarios (MOPU, 1985).

3.2 Plan Director de Infraestructuras 1993-2007

Al Plan General de Carreteras le da continuidad el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), que adoptó criterios evidentes de ordenación y equilibrio territorial (Cruz Villalón, 2017), con la consideración de las infraestructuras de transporte como instrumentos de reequilibrio y fomento de la competitividad (MOPTMA, 1997).

Valoraba impactos a largo plazo propios de las políticas de ordenamiento territorial como la mejora de la productividad y de la competitividad de distintos sectores económicos por la reducción de los tiempos y costes del transporte, la mejora de la vertebración territorial, la mayor accesibilidad, y el mayor equilibrio regional.

Entre sus objetivos: *a)* favorecer las condiciones para el incremento de la competitividad

y la productividad en el conjunto del territorio; *b)* impulsar el desarrollo equilibrado entre los distintos ámbitos espaciales; y *c)* mejorar la calidad y el nivel de vida de la población en todos los territorios.

3.3 Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007

En el año 1997, con un cambio de Gobierno, se lanza el Plan de Autopistas (BOE, 1997), que aun no siendo un plan de infraestructuras de transporte integral, supone un cambio importante en la planificación de infraestructuras, y el ejemplo más evidente de la falta de previsión, objetivos y perspectivas en la planificación de infraestructuras reciente en España. Planteado como herramienta transitoria hacia un nuevo plan integral -el Plan de Infraestructuras de Transporte, PIT 2000-2007; su objetivo era la descongestión de algunos de los ejes viarios más saturados, además de la aceleración de otros aludiendo al interés general y a su carácter de urgencia, para lo cual se optaba por retomar mayoritariamente el modelo de autopistas de peaje al usuario en vez de autovías libres como estaba recogido en el PDI 1993-2007 vigente hasta el momento.

Ello supuso un cambio de enfoque en la planificación de infraestructuras, y aun siendo un plan parcial, no consideró cualquier noción sobre ordenamiento territorial. De hecho, la opción por infraestructuras de pago al usuario y la prórroga de concesiones de determinadas autopistas profundizó el modelo dual de carreteras al dilatar en el tiempo la coexistencia de autovías libres junto a autopistas de peaje (hasta la actualidad), decisión que contribuyó a incrementar la dicotomía territorial en el acceso a las infraestructuras viarias y de la que se desprende una parte de la concatenación de situaciones caracterizadas por el denominado 'agravio comparativo' entre territorios, y donde las infraestructuras de transporte

son una de las principales cuestiones de debate (Cruz Villalón, 2015; 2017).

Recientemente, la falta de previsión se ha impuesto en los resultados de explotación de la mayor parte de las infraestructuras lanzadas en este plan, como la quiebra económica ante la baja rentabilidad por la proyección de escenarios demasiado optimistas (Ortega Hortelano *et al.*, 2011), contribuyendo a generar un intenso debate público sobre el modelo de gestión de las infraestructuras viarias en España (Baeza Muñoz y Vassallo Magro, 2011; Cruz Villalón, 2015).

Posteriormente, se propuso el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 (PIT), que establecía los objetivos básicos de plena convergencia socioeconómica real de España con la Unión Europea, mediante la vertebración y cohesión territorial (Ministerio de Fomento, 2000). Los criterios del plan establecían incrementar el potencial de crecimiento, promocionar el equilibrio regional y la cohesión territorial; y entre los objetivos destacaba la vertebración y cohesión territorial. Sin embargo, los conceptos básicos que sirvieron de soporte al plan fueron los de seguridad, calidad y modernidad (Solé Pérez, 2004), olvidando cualquier relacionado con la ordenación del territorio.

3.4 Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020

Por su parte, el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2000 (PEIT), entre sus objetivos principales establece, en su punto segundo, el de fortalecer la cohesión social y territorial asegurando una accesibilidad equitativa al conjunto del territorio e identificando los beneficiarios potenciales del desarrollo del plan, evitando transferencias regresivas de renta (Ministerio de Fomento, 2005). Además, considera la integración de políticas públicas estableciendo las bases para

la integración progresiva de los objetivos de las políticas de ordenación del territorio.

Por su parte, las directrices para el conjunto del sistema establecen que a partir de los objetivos y de las opciones estratégicas definidas por el plan, la política de infraestructuras y servicios de transporte se ajustará a las siguientes directrices de actuación de equilibrio territorial y mejora de accesibilidad: *a)* las actuaciones en el sistema de transporte se conciben como elementos al servicio de los objetivos de política territorial; *b)* las redes de transporte terrestre deben desarrollarse corrigiendo los sistemas radiales del pasado, estableciendo conexiones con el resto de redes, y limitando la concentración de infraestructuras de gran capacidad en el territorio; y *c)* la accesibilidad real al territorio la proporcionan los servicios y no únicamente las infraestructuras, por lo que su mejora debe basarse en el establecimiento de servicios públicos efectivos de acceso hasta los nodos de las redes de altas prestaciones.

Por último, el PEIT establece en las directrices específicas para el desarrollo de las políticas sectoriales de carreteras un apartado donde indica que la programación de actuaciones en medio urbano debe canalizarse a través de mecanismos de cooperación adecuados con las administraciones competentes en el transporte y la ordenación territorial en el ámbito de la actuación, aunque no se trata en el fondo de un directriz específica de ordenamiento territorial.

3.5 Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024

Por último, el documento del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PI-TVI), actualmente en vigor, no hace mención a 'Ordenación del Territorio' o palabras clave semejantes, aunque en sus objetivos estratégicos incorpora el papel de plan como refuerzo de la

cohesión territorial y la accesibilidad de todos los territorios del Estado a través del sistema de transporte (Ministerio de Fomento, 2012; 2015).

Para ello, indica que se deberá proporcionar accesibilidad al conjunto de la sociedad española y del territorio nacional, incluidos los territorios no peninsulares. Desde el punto de vista de la cohesión territorial, deberá dar soporte al desarrollo de sinergias entre territorios, incluidas las regiones transfronterizas, sobre la base de las potenciales complementariedades económicas y sociales. En el apartado de estudios ambientales, se indican las relaciones y sinergias entre ordenación urbana y del territorio con las infraestructuras de transporte.

Otra cuestión relevante en la planificación es el periodo de desarrollo de los planes, suponiendo que la culminación del conjunto de actuaciones propuestas por cada plan se puede considerar como el escenario adecuado para poder valorar las incidencias territoriales del mismo y sus efectos reales sobre principios habituales como la vertebración, el reequilibrio o la cohesión.

En el caso de los planes analizados, ninguno ha visto culminar su periodo temporal de actuación –exceptuando el PITVI, actualmente en vigor–, debilitando por lo tanto sus objetivos y erosionando uno de los sentidos lógicos de la ordenación territorial como es la actuación planificada y prospectiva. Ello se debe a que cada cambio de gobierno del Estado ha ido de la mano del lanzamiento de un nuevo plan, muy semejante en el fondo a su predecesor, pero actualizado a sus estrategias y objetivos propios (Cruz Villalón, 2017).

A continuación, el CUADRO 2 recoge para cada plan de forma sucinta su tipología, el periodo de ejecución y su desarrollo temporal final, y los objetivos propios relativos al ordenamiento territorial con el objetivo de evidenciar el valor del nivel de incorporación de los principios de la ordenación del territorio en cada plan.

Finalmente, para cerrar este apartado, cabe indicar que otra de las cuestiones relevantes es la falta de mecanismos de revisión y seguimiento de los planes, cuestión de difícil solución en nuestro

CUADRO 2 Objetivos propios de la ordenación del territorio considerados en los planes de infraestructuras viarias españoles

Plan	Tipo	Periodo	Objetivos
Plan General de Carreteras	Sectorial. Carreteras	1984-1991/93	Reequilibrio y minimización de los desequilibrios espaciales, y accesibilidad territorial
Plan Director de Infraestructuras (PDI)	Integral. Infraestructuras de transporte, hidráulicas, ambientales y costeras	1993-2007, interrumpido en 2000	Incremento de la competitividad y la productividad, impulsar el desarrollo equilibrado entre los distintos ámbitos espaciales, y mejorar la calidad y el nivel de vida de la población
Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT)	Integral. Infraestructuras de transporte	2000-2007, interrumpido en 2005	Vertebración y cohesión territorial
Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT)	Integral. Infraestructuras de transporte	2005-2020, interrumpido en 2012	Cohesión social y territorial
Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI)	Integral. Infraestructuras de transporte y vivienda	2012-2024, en ejecución	Cohesión territorial y accesibilidad

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

contexto, aunque probablemente responde a la falta de una cultura de planificación en España, al esfuerzo técnico que conlleva y a las repercusiones políticas que ello implica (López Escolano, 2017). Sobre esta misma cuestión, pero aplicado a la planificación ferroviaria, incide Cruz Villalón (2017) indicando las consecuencias de la sustitución de un plan por otro en breves espacios de tiempo, unido a que ninguno de ellos ha sido sometido a un proceso de evaluación y revisión de sus principios, objetivos o propuestas.

4. Discusión

El estudio de estas circunstancias, para el caso español, debe comprenderse sin embargo desde un escenario actual de crisis política, social e identitaria (Gómez Mendoza *et al.*, 2015), que hace necesarios nuevos cauces de reflexión y participación para la toma de decisiones, como la de inversión territorial (Pueyo Campos *et al.*, 2017b). Aunque en cierta medida está emergiendo un nuevo contexto ideológico, recuperando los valores y conceptos propios de la ordenación del territorio como la equidad o la transparencia, por ello se hace todavía más necesaria la evaluación y reconsideración de los proyectos desarrollados y de los previstos sobre infraestructuras, y que ahora se consideran como causantes de algunos de los problemas del país.

Como desarrolla Burriel de Orueta (2008; 2015), la ‘década prodigiosa del urbanismo español’ supuso la consolidación de un modelo insostenible de desarrollo urbano, donde las rápidas transformaciones de las estructuras económicas y sociales, junto a un aumento de la complejidad en la gestión y diseño de infraestructuras y servicios, ha desembocado en un contexto sociopolítico enmarañado. No obstante, cabe decir que la mayor parte de estas actuaciones e inversiones fueron demandadas por la población y por el sector produc-

tivo y político (Cruz Villalón, 2015), y por lo tanto, atendiendo en buena parte de casos a demandas locales y regionales, y por ello sin la valoración integral y global que el ejercicio de la ordenación del territorio requiere. En este sentido, no debe olvidarse tampoco que las políticas territoriales y/o sectoriales son instrumentos fundamentales de las sociedades desarrolladas (Pujadas i Rúbies y Font i Garolera, 1998), aunque en ocasiones puedan servir para la legitimación democrática de las acciones que benefician a una parte de las élites (Pueyo Campos *et al.*, 2017b).

Por ello, cobra especial relevancia la recuperación del auténtico papel y significado de la planificación territorial, en el que las infraestructuras de transporte son, como ya se ha indicado previamente, una pieza fundamental. De acuerdo a Farinós Dasí (2007: 35): *“no son pocas voces -en un momento en el que va cobrando vigor la idea de la necesidad de una planificación territorial estratégica, a pesar de la reticencia de quienes siguen considerando el plan como instrumento supremo suficiente- que hacen la misma interpretación pero invirtiendo los términos. La pregunta entonces es si se puede diseñar un plan de infraestructuras de transporte sin haber definido previamente la planificación territorial”*. Ante ello, las nuevas políticas de ordenación del territorio deberán ser defensoras del dinamismo del desarrollo y también de la solidaridad interregional (DGFC, 2014), ayudando a mejorar las condiciones de crecimiento socioeconómico, de calidad de vida y mejora de las condiciones medioambientales.

El escenario actual está provocando cambios que, en algunas ocasiones, no se ajustan a las realidades territoriales, y cuyas improntas escapan a los límites administrativos tradicionales en cuestiones como el desarrollo socioeconómico, el sistema de organización política y territorial, o la distribución de la población y de las actividades. Sin embargo, y como indican Short y Kopp (2005),

las diferentes dimensiones del planeamiento, debate, evaluación y decisión e inversión son todavía una cuestión esencialmente de ámbito nacional -como así lo es para las principales infraestructuras de transporte también en España, aunque en nuestro contexto la multiplicidad de escalas administrativas hace más complejo este modelo en España (Cruz Villalón, 2014).

En este contexto, cabe también reflexionar sobre el papel político en el diseño y en la implementación de los planes de infraestructuras, y aunque se trata de un campo todavía poco explorado en España, debe destacarse la especial relación entre construcción de infraestructuras y resultados políticos (Artés, 2013; García-Viñuela *et al.*, 2015). Tal vez aquí está uno de los factores explicativos sobre la aceleración de determinadas infraestructuras y la ralentización de otras, a pesar de poder ir en contra del interés común y/o de la compensación territorial que las infraestructuras otorgan.

Ante esta situación, “*los geógrafos deben asumir el compromiso no sólo ciudadano, sino también disciplinar de implicarse de forma decidida en el debate en curso: [...] el planteamiento y la gestión de las infraestructuras*” (Gómez Mendoza *et al.*, 2015: 11). Por ello, actualmente resulta indispensable plantear políticas socioterritoriales que desde la Geografía identifiquen necesidades y prioridades para corregir las inercias del pasado y conformar mejores perspectivas de futuro.

Al mismo tiempo, no se debe olvidar que en España, como en el conjunto de Europa, han aumentado las diferencias sociales y regionales relativas a las condiciones de vida y a la generación de riqueza (Fundación FOESSA, 2014), producto de un mal entendimiento de la competencia entre espacios dentro de un marco supranacional. En España, además, acentuado mediante el reparto desigual de inversiones en infraestructuras (Serrano Martínez, 2005) tanto de forma espacial como temporal. Todo ello ha traído importantes

efectos territoriales con la exclusión polarizada y selectiva de la población cualificada y marginada frente a la más formada, competitiva, con redes y recursos (Pueyo y Hernández, 2013), que ha sido forzada a emigrar o vivir en la precariedad. Y las infraestructuras han jugado un papel sumamente importante en ello en cuanto a su condición de potenciadores del desarrollo territorial.

Para incorporar definitivamente este apartado intrínseco a la planificación se requiere lograr previamente grandes consensos, a todas las escalas administrativas y sociopolíticas, dentro de modelos de gobernanza aplicados a la planificación de infraestructuras (Farinós Dasí, 2007) que consideren los preceptos generales de la ordenación del territorio.

5. Conclusiones

Para concluir, este trabajo ha expuesto como la carencia en una inserción adecuada de los principios propios de la ordenación del territorio en los planes de infraestructuras viarias españoles durante las últimas décadas ha llevado a una falta de inclusión de lineamientos territoriales estratégicos en los planes sectoriales realizados, derivando en situaciones de desarrollo desigual y generando tensión social y política entre territorios. Ello se ha debido a diferentes factores, entre los que destacan:

- El reparto competencial entre diferentes administraciones, que hace más complejo la ejecución de políticas de ordenación del territorio o la inclusión formal de las mismas en los planes de infraestructuras.
- Las connotaciones y orientaciones políticas existentes en los planes, que se han superpuesto a la ejecución de los mismos (ante la falta tanto de un consenso común de objetivos y priorización de las actuaciones), así como a la ausencia de mecanismos de control y evaluación de los planes.

- La falta de continuidad y de finalización de los planes en los periodos propuestos de los propios planes de infraestructuras, invalidando parte los efectos esperados sobre el territorio en relación a la cohesión, convergencia o compensación territorial.

Consecuentemente, la política de infraestructuras viarias en España ha carecido de una conexión con el territorio así como con las diferentes políticas de ordenamiento territorial realizadas por parte de las diferentes administraciones. Con ello, el desatino en el modelo de planificación de las infraestructuras viarias ha provocado discontinuidades en algunos proyectos, cambios repentinos de las inversiones y tensiones sociopolíticas y territoriales. Además, ha primado una visión a largo plazo que ha sido alterada por los intereses de determinados grupos -políticos, sociales y económicos- que en ese momento influían en las decisiones territoriales y que han obviado las nociones, aún vagas y sintéticas, incluidas en los planes sobre cohesión y equilibrio territorial.

Respecto al nivel de inserción de los principios del ordenamiento territorial en los planes, cabe destacar que el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) ha sido el que mayor atención

ha prestado en su diseño a los principios de la ordenación del territorio, además de considerar un plazo para su ejecución de 14 años, suficiente para haber conseguido poner en servicio la mayor parte de las actuaciones propuestas. No obstante, solo estuvo cuatro años en desarrollo, sustituido por un plan parcial en 1997 (Plan de Autopistas) y sucedido por el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 (PIT), donde los objetivos del ordenamiento territorial fueron en buena parte diluidos. El resto de planes (Plan General de Carreteras 1984-1991/93, Plan de Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020 y Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024) han incorporado de forma poco efectiva el enfoque que se ha tratado en este trabajo.

Finalmente, esta investigación aporta elementos de reflexión crítica en un momento de redefinición de los objetivos, prioridades y sensibilidades en la planificación de infraestructuras, que sin duda debe reincorporar de forma efectiva los principios y orientaciones de la ordenación del territorio para la búsqueda de un desarrollo armónico y equilibrado que ayude además a liberar tensiones entre territorios producto de la construcción de las propias infraestructuras.

6. Referencias citadas

- ARMINIO PÉREZ, M. A. 2015. "Actuaciones concertadas entre diversas administraciones públicas en Aragón". *Carreteras*, 201:80-81.
- ARTÉS, J. 2013. "Do Spanish politicians keep their promise?" *Party Politics*, 19(1): 143-158.
- BAEZA MUÑOZ, M. A. y J. M. VASSALLO MAGRO. 2011. "La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje: ¿vamos por buen camino?". *Presupuesto y Gasto Público*, 65(4): 51-60.
- BALAGUER CAMPHUIS, E. 1999. "Las carreteras españolas en el siglo XX". *Obra Pública: Ingeniería y territorio*, 48:28-37.
- BANISTER, D. & J. BERECHMAN. 2000. *Transport Investment and Economic Development*. UCL Press. Londres, Reino Unido.

- BIELZA DE ORY, V. 2008. *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Prensas de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE). 1997. *Orden de 26 de mayo de 1997, por la que se acuerda excepcionalmente la ejecución de determinadas actuaciones en materia de carreteras por razones de reconocida urgencia e interés público debidamente fundadas*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE 133, de 4 de junio de 1997, pp. 17.163-17.164. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/. [Consulta: julio, 2017].
- BORRAJO SEBASTIÁN, J. y J. RUBIO ALFÉREZ. 1987. "La planificación de carreteras en España". *Situación, servicio de estudios del Banco de Bilbao*, 1:95-113.
- BRUNET, R. 2004. *Le Développement des territoires: formes, lois, aménagement*. Éd. de l'Aube. La Tour d'Aigues, Francia.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. 2008. "La 'década prodigiosa' del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270-64).
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. 2015. "Empty urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble". *Urban Research & Practice*, 9(2):158-180.
- CRUZ VILLALÓN, J. 2014. "Las políticas de infraestructuras del transporte en España". *GeocritiQ*. 26. Disponible en: <http://www.geocritiq.com/>. [Consulta: junio, 2017].
- CRUZ VILLALÓN, J. 2015. "Las infraestructuras del transporte: magnitud y contrastes de una transformación histórica". En: J. GÓMEZ MENDOZA; R. C. LOIS GONZÁLEZ y O. NELLO COLOM (Eds.), *Repensar el Estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Encuentro de geógrafos. pp. 93-100. Universidade de Santiago, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico. Santiago de Compostela, España. (Toledo, 18 y 19 de abril, 2013).
- CRUZ VILLALÓN, J. 2017. "La política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74:339-359.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS (DGFC). 2014. *Aplicación de los principios horizontales y objetivos transversales. Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid, España.
- ESCOLANO UTRILLA, S. 2004. "Geofocus en la palabra: territorio y espacio". *GeoFocus*, 4:8-10.
- FARINÓS DASÍ, J. 2007. "Planificación de infraestructuras y planificación territorial. Gobernanza y gestión de dinámicas multiescales". *Papers*, 44: 32-43.
- FUNDACIÓN FOESSA. 2014. *Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012*. VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España.
- GARCÍA-VIÑUELA, E.; ARTÉS, J. e I. JURADO. 2015. "Strategic voting and non-voting in Spanish elections". *Party Politics*, 21(5): 738-749.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; LOIS GONZÁLEZ, R. C. y O. NELLO COLOM. 2015. "Introducción". En: J. GÓMEZ MENDOZA, R. C. LOIS GONZÁLEZ y O. NELLO COLOM (Eds.), *Repensar el Estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Encuentro de geógrafos. pp. 11-13. Universidade de Santiago, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico. Santiago de Compostela, España. . (Toledo, 18 y 19 de abril, 2013).

- GOVERNA, F. 2001. "Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto". En: G. DEMATTEIS y F. GOVERNA (Eds.), *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*. pp. 27-48. Franco Angeli. Milán, Italia.
- GOVERNA, F. 2007. "Las infraestructuras de transporte como obras territoriales. Exigencias y estrategias de territorialización". *Papers*, 44:20-31.
- HILDENBRAND SCHEID, A. 1996. *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora. Sevilla, España.
- LÓPEZ-ESCOLANO, C.; PUEYO CAMPOS, Á.; POSTIGO VIDAL, R. y M. P. ALONSO LOGROÑO. 2016. "Valoración y representación cartográfica de la accesibilidad viaria en la España peninsular: 1960-2014". *GeoFocus*, 18: 169-189.
- LÓPEZ ESCOLANO, C. 2017. *Valoración de las transformaciones territoriales en la España peninsular mediante el estudio de la red viaria, indicadores de accesibilidad y de potencial de población*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España. Tesis de Doctorado.
- MERLIN, P. y F. CHOAY. 1988. En la voz "Aménagement du territoire" del *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses Universitaires de France. París, Francia.
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2000. *Plan de Infraestructuras 2000-2007*. Ministerio de Fomento. Madrid, España.
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2005. *PEIT: Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*. Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones. Madrid, España.
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2012. *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. PITVI (2012-2024). Documento inicial para presentación institucional y participación pública*. Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. Madrid, España.
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2015. *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. PITVI (2012-2024)*. Ministerio de Fomento. Madrid, España.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. 2008. *Instrumentos de ordenación territorial (Actualización 01/03/2008)*. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/>. [Consulta: mayo, 2018].
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES y MEDIO AMBIENTE (MOPTMA). 1997. *Informe Nacional de España. Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos urbanos. Hábitat II*. Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica. Madrid, España.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOPU). 1985. *Plan General de Carreteras (1984-1991). Memoria Resumen*. Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Carreteras. Madrid, España.
- ORTEGA HORTELANO, A.; BAEZA MUÑOZ, M. A. y J. M. VASSALLO MAGRO. 2011. "Autopistas de peaje en los accesos a Madrid: ¿qué lecciones debemos aprender para el futuro?". *Revista de Obras Públicas*, 35(19): 41-50.
- POSOCOCCO, F. 2003. La coordinación de las redes y espacios del patrimonio natural y cultural. En: *Nuevos Territorios para nuevas Sociedades, IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. pp. 381-384. Zaragoza, España.
- PUEYO CAMPOS, Á. y M. L. HERNÁNDEZ NAVARRO. 2013. "L'Espagne face à la Grande Récession depuis 2008". *M@ppemonde*, 111: 1-20.

- PUEYO CAMPOS, Á.; LÓPEZ ESCOLANO, C. y M. L. HERNÁNDEZ NAVARRO. 2017a. "La tensión entre las dinámicas productivas y residenciales. El papel de las infraestructuras". En: J. FARINÓS DASÍ y J. OLCINA CANTOS (Eds. y Coords.). *Geografía Regional de España: espacios y sociedades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España. En prensa.
- PUEYO CAMPOS, Á.; LÓPEZ ESCOLANO, C. y M. L. HERNÁNDEZ NAVARRO. 2017b. "Nuevos espacios y realidades a partir del análisis espacial. Un territorio distinto de ideas preconcebidas". En: J. FARINÓS (Ed. y Coord.). *Cómo hacer del territorio una cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Comme faire du Territoire une question politique d'État*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España. En prensa.
- PUJADAS I RÚBIAS, R. y J. FONT I GAROLERA. 1998. *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis, Col. Espacios y Sociedades, serie mayor. Madrid, España.
- RODRIGUE, J. P.; COMTOIS, C. & B. SLACK. 2017. *The Geography of transport systems*. Routledge (4ª edición). Abingdon, Reino Unido.
- SERRANO MARTÍNEZ, J. M. 2001. "Accesibilidad territorial en España: autopistas y autovías". *Papeles de Geografía*, 33:133-155.
- SERRANO MARTÍNEZ, J. M. 2005. "Convergencia regional y polarización territorial en España. Un devenir complejo". *Boletín Económico del ICE*, 2.830: 17-34.
- SHORT, J. & A. KOPP. 2005. "Transport infrastructure: Investment and planning. Policy and research aspects". *Transport Policy*, 12(4): 360-367.
- SOLÉ PÉREZ, J. 2004. *Un Nuevo escenario en el futuro de las Infraestructuras: La Nueva Ley 13/2003, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona, España. Tesina.
- URIOL SALCEDO, J. I. 1992. *Historia de los caminos de España. Vol. II Siglos XIX y XX*. Editorial AC. Colegio de Caminos, Canales y Puertos. Colección de Ciencias, Humanidades e Ingeniería, 41. Madrid, España.
- VICKERMAN, R. W. 1991. *Infrastructure and Regional Development*. Pion. Londres, Reino Unido.
- VICKERMAN, R. W. 1995. "The regional impacts of Trans-European networks". *Annals of Regional Science*, 29(2):237-254.
- ZOIDO NARANJO, F. 1998. "Geografía y ordenación del territorio". *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, 16:19-31.