

C E S E D E N .

MOVILIZACION DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL MOPU

- Por D. José Ignacio ZUMARRAGA ZUN
ZUNEGUI.
- Director General de Acción Terri-
torial y Urbanismo, Ministerio de
Obras Públicas y Urbanismo.

Febrero 1986.

BOLETIN DE INFORMACION n° 189-II.

Primera Parte: PLANTEAMIENTOS GENERALES

DEFENSA NACIONAL

La Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de Organización Militar (1), dedica su Título II a la "Contribución de los Recursos de la Nación a la Defensa Nacional", donde declara que son los propios ciudadanos la base fundamental de la Defensa Nacional (2) y establece claramente que "Todos los recursos, humanos y materiales, y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional o los planteados por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la Ley de Movilización Nacional" (3).

La Defensa Nacional se entiende como "la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión" (4).

Su finalidad última y esencial, es "garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. (Art. 97) (4).

La Defensa Nacional debe constituir "un conjunto armónico" capaz de "proporcionar una efectiva seguridad nacional", lo cual debe tenerse en cuenta no sólo en su ejecución, sino, y primeramente, en la preparación y organización de la misma (5).

POLITICA DE DEFENSA

Los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos, son determinados por la Política de Defensa, que como parte integrante de la política general (6) es determinada por el Gobierno, encargado también de organizar su ejecución (7), debiendo debatirse en las Cortes Generales las líneas generales de dicha política de defensa (8). El Gobierno cuenta con la Junta de Defensa Nacional como "superior órgano asesor y consultivo" en la materia (8 bis).

Parte integrante de la Política de Defensa, y "componente esencial" de la misma, es la política militar, que "determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta las posibilidades de la Nación en relación con la defensa" (9).

NECESIDAD DE COORDINACION

Si bien "los Ministros de los distintos Departamentos son responsables de la ejecución de la política de Defensa en la parte que les afecte" (10), la coordinación inmediata corresponde al Ministro de Defensa (10), entre cuyos importantes cometidos está, también, el "proponer al Gobierno los objetivos de la política de defensa" (10 bis).

Por su estrecha vinculación con la propia supervivencia de la Nación, la política de defensa tiene una importante y esencial componente totalizadora, que al superponerla con la estructura organizativa de las distintas instituciones y los diversos órganos del Estado, que lógicamente tienen un marcado acento sectorial (lo cual, de alguna manera viene avalado por el principio de la división del trabajo), nos lleva de manera inexorable a la necesidad de coordinación y cooperación entre ellas; coordinación y cooperación que deben ser permanentes, por la propia esencia de la Defensa Nacional, y que deben ser, también consecuentes con los resultados de considerar el principio de jerarquía, que en este caso es también esencial por la necesaria "unidad de mando" que debe darse en toda acción resultante de las actuaciones en materia de Defensa Nacional.

COORDINACION CON LAS CC.AA.

Permitiéndome un inciso en la línea expositiva que vengo manteniendo, sobre el cual casi seguro que volveré a insistir por su carácter actual y dinámico, quiero ya señalar aquí, que esta cooperación y coordinación debe afectar a todos los órganos del Estado, esto es a la Administración Central del Estado, a los distintos organismos de las Comunidades Autónomas y a la Administración Local (Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos). Insisto en la necesidad de cooperar y coordinar las actuaciones de las Administraciones Autonómicas, pues la vigente Ley Básica de Movilización Nacional, del año 1969, obviamente no tienen en cuenta el hecho autonómico. Y aunque en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilización Nacional (al menos en la versión informada por el MOPU en Noviembre de 1984), sí las considera, cuando establece que "los órganos del Servicio Nacional de Movilización, podrán recabar tanto de las CC.AA. como de la Administración Local cuantas informaciones precisen en materia de movilización, las cuales están obligadas a proporcionar" (11), nos parece una consideración insuficiente, a pesar del amplio alcance y de lo tajante de los términos "podrán" y "están obligados".

Supongo que esta cuestión se habrá tocado ya en lo que va de curso y habrá salido a colación en algún coloquio, pero me interesa señalar aquí (aunque más adelante haga referencias más precisas y concretas al tema) que necesitándose una "adaptación y respuesta ordenada, rápida y segura de los recursos de la Nación a las necesidades de la Defensa Nacional o los planteados por circunstancias excepcionales" (12), y teniendo en cuenta que en la actualidad el calificativo "rápida" es muy estricto, debieran articularse procedimientos que, con ayuda de las nuevas tecnologías (fundamentalmente de la Informática), permitiesen cubrir tales requisitos con mecanismos de información casi en tiempo real.

RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Se ha citado antes la "inmediata coordinación que corresponde al Ministerio de Defensa" con relación a la ejecución de la política de defensa por los distintos Ministerios, cuestión también recogida en el Real Decreto sobre Reestructuración del Ministerio de Defensa (13), cuando lo define como "Órgano de la Administración Central del Estado encargado de la ordenación-coordinación y ejecución de las directrices generales del Gobierno

no en cuanto se refiere a la política de Defensa", (14) política que como hemos puesto de manifiesto es más amplia que la política militar.

Tanto en este Real Decreto, como en la propia Ley Orgánica sobre criterios Básicos de Defensa Nacional y Organización Militar (15), se establecen los cometidos y las distintas responsabilidades de diversos órganos del Estado y diversos organismos del Ministerio de Defensa, en materia de Defensa Nacional, en los que desde luego no puedo, ni debo entrar, pero de los que me interesa destacar que si bien los distintos Ministerios son responsables, como ya dije, de ejecutar la parte de política de defensa que les afecte (16) y de preparar y ejecutar la movilización en sus respectivos ministerios (17) (como establece la Ley Básica de Movilización), es en los órganos del Ministerio de Defensa, en concreto el Estado Mayor de la Defensa, donde radica la "determinación de las necesidades a cubrir en materia de movilización" (18) a la vista "de las previsiones necesarias para la conducción de las operaciones militares en caso de guerra" (18) y la Dirección General de Política de la Defensa (DIGENPOL, que constituye la Secretaria de la Junta de Defensa Nacional), dependiente del anterior, es quien debe "coordinar la movilización a nivel interministerial" (19), así como "lo referente a las comunicaciones y los transportes de interés para la Defensa" (19).

RECURSOS AFECTADOS

Volviendo a lo señalado al principio, cuando me refería a la noción de Defensa Nacional y a la contribución de los recursos nacionales a ella, conviene recordar que la propia Ley Orgánica sobre criterios Básicos de la Defensa Nacional (20), si bien, (y en consonancia con el carácter totalizador y esencial para la supervivencia de la misma), establece que a la Defensa Nacional deban contribuir todos los recursos necesarios, enumera, y los califican de muy principalmente afectados, a los siguientes (21):

- Recursos energéticos, tanto de las fuentes propias como de las dependientes del exterior.
- Recursos básicos de materias primas y alimenticias, tanto propias como del exterior.
- Recursos industriales y recursos sanitarios.

- Las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire.
- Las telecomunicaciones.
- Los servicios de inteligencia y contrainteligencia.

Con una referencia final, muy amplia, "y en general, cuantos medios y recursos sean esenciales e incidan de forma sustancial en la defensa nacional".

PAPEL DEL MOPU.

Vemos pues, que al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en cuanto órgano de la Administración del Estado, responsable, entre otros, de importantes cometidos en materias de carreteras, puertos y obras hidráulicas (agua, materia prima y alimentación básica), le corresponde un papel importante en el tema, lo que de alguna forma justifica mi presencia en este Curso como conferenciante.

Este papel de importancia del MOPU, ya de alguna forma estaba también reconocido en la Ley Básica de Movilización del año 1969, aún vigente, y se vuelve a recoger, en términos más parecidos a los que he hecho referencia de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilización Nacional, al menos en la versión que pasó a informe del MOPU en noviembre de 1984.

REFERENCIA DE LA LEY DE MOVILIZACION

Señalada ya la importancia de los Recursos gestionados por el MOPU, creo que se deben recoger algunas cuestiones relativas a Movilización, con lo cual ya tendremos centrado el tema de la Conferencia.

La noción de Movilización Nacional está certeramente recogida en el Art. 1º del Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilización Nacional, en tanto que en la vigente Ley Básica de Movilización Nacional no hay una definición precisa, como no sea en el artículo 7º cuando se habla del "contenido".

DEFINICION

Así la Movilización se entiende como "conjunto de previsiones y acciones que garantizan la adaptación y respuesta ordenada, rápida y segura de los recursos de la Nación a las necesidades de la Defensa Nacional o los planteados por circunstancias excepcionales, cuando éstas no puedan afrontarse con las medidas contenidas en otras disposiciones legales " (22).

Merece, quizá, destacarse aquí:

- (i) la adaptación terminológica y conceptual a lo señalado en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (que se ha comentado anteriormente).
- (ii) La referencia a "circunstancias excepcionales" que no puedan combatirse con otras disposiciones legales. Así, hoy, para combatir los trastornos producidos por posibles huelgas en "servicios - esenciales" pueden utilizarse las disposiciones contenidas en el Real Decreto-Ley de Reforma de la Normativa sobre Relaciones Laborales de 1977 (23), y no hace falta recurrir a la "movilización" de las empresas como antaño (24).

CARACTERISTICAS DE LA MOVILIZACION

La movilización, o mejor los Estudios y Planes relativos a la movilización, es algo permanente, que debe hacerse de manera constante, acoplándose a las circunstancias, cada vez más cambiantes, a las que se debe de hacer frente. Así se recoge ya en la exposición de motivos de la Ley Básica de Movilización, - cuando dice "el Estado debe orientar en todo tiempo hacia los fines de la Defensa Nacional la organización de todas las actividades de la Nación aptas para cooperar directa o indirectamente en la consecución de sus objetivos".

Como he señalado antes, al estar estrechamente relacionada con las medidas para asegurar la supervivencia de la Comunidad como Nación-estado, otra característica esencial a tener en cuenta en la Movilización es su carácter globalizador, omnicomprensivo, a cuyo servicio deben ponerse "todos los recursos nacionales, cualesquiera que sea su naturaleza" que podrán ser movilizados (25).

De todas formas, condicionante básico para asegurar la operatividad, es abordar la cuestión con un espíritu analítico, que desmenuzando y partiendo el "todo" ayude a comprender la misión de cada una de las partes en esa cooperación conjunta a los trascendentales fines que deben cumplir. Solo así se puede, y se debe funcionar. Así se establecerán jerarquías y prioridades que permitan engarzar todos los recursos aptos para asegurar la Defensa Nacional, en el sentido amplio que nos ocupa.

NECESIDADES RECURSOS

Por eso, la propia Ley Básica de Movilización, justifica la creación de un Servicio de Movilización Nacional asignándole el importante papel, en su exposición de motivos, de "conocer los recursos nacionales de todo orden", y en base a este conocimiento que "desarrolle y armonice, en forma legal el empleo y la utilización de los mismos a la finalidad de la defensa del país en caso de guerra o de excepción".

Sobre estas cuestiones se vuelve, de alguna forma, en el articulado al distinguir dos fases en la movilización (26):

Preparación y Ejecución.

En la fase de Preparación, tanto en la Ley como en el Anteproyecto se establece que "los Servicios de Movilización han de efectuar en tiempo de paz, todas las operaciones que, en función de las directrices derivadas de la política nacional, sean precisas para:

- a) Conocer las necesidades de todo orden a los fines previstos en esta Ley.
- b) Conocer las posibilidades reales y potenciales de los recursos nacionales.
- c) Armonizar ambos, estableciendo un Plan General de Movilización y los Parciales derivados del mismo que fijan el ámbito de desenvolvimiento de cada Departamento". (27).

Otro aspecto a destacar es, que según la normativa vigente, "los Ministros son los responsables de la proposición y ejecución de la movilización con sus respectivos Departamentos" (28), por lo que en cada Ministerio se establece un Servicio

de Movilización con las misiones de "estudiar, proponer, planear, programar y ejecutar cuanto afecte a la movilización en la esfera de su competencia" (29). Sin embargo, estos Servicios Ministeriales están en estrecha dependencia con el Servicio Central de Movilización, del Ministerio de Defensa, en cuanto que además de "estructurar las líneas generales de organización, de aquellos deben fijar "sus objetivos", siendo el "elemento coordinador de un desarrollo" (30), además de tener a su cargo todo lo relativo a la movilización a nivel interministerial.

Hay, pues, que conocer los recursos disponibles. Los distintos Ministerios, y en particular el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, conocen los recursos que gestionan, tienen los necesarios inventarios, producen las estadísticas que consideran necesarias, etc... Evidentemente, tales actividades están fundamentalmente orientadas a servir a sus propias necesidades y, como no, a dar cuenta adecuada a los ciudadanos de su gestión. Es claro que con los inventarios existentes se puede tratar de satisfacer las necesidades de otros Departamentos, pero para el caso de un conocimiento adecuado de los recursos que se gestionan con visitas a su colaboración, a efectos de los supuestos de la Defensa Nacional, sería más operativo que el Ministerio de Defensa definiese, lo más precisamente posible, las necesidades a satisfacer, las prioridades, los elementos principales a conocer.

De este modo, sin entorpecer la labor del Ministerio afectado, tales cuestiones se pueden tener en cuenta y modificar y acoplar, en lo posible, los propios archivos de recursos a tales necesidades de más alto nivel. Podrían plantearse problemas presupuestarios, pero podrían resolverse con Convenios Interministeriales.

No podemos olvidar que los archivos son una imagen de la realidad, no a escala 1/1, pues no se pueden recoger todas las características de los recursos, por lo que en su diseño deben tenerse en cuenta la finalidad que se persigue.

Lo señalado para el conocimiento de lo existente, se puede ampliar para el diseño, proyecto y ejecución de lo futuro. Muy probablemente, con modificaciones no sustanciales, se pueden diseñar infraestructuras que cumplan con las necesidades que se señalen para la Defensa Nacional. Por poner un ejemplo, en la vigente "Instrucción relativa a las Acciones a considerar en el Proyecto de Puentes de Carreteras" del año 1972, que se hizo en coordinación con la Administración Militar, en

unas de las hipótesis de cálculo a considerar, se tienen en cuenta las solicitaciones producidas por un carro de combate de 60 Tm. Es decir, todos los puentes construídos desde tal fecha, permiten el paso de tal tipo de carro. Este es un camino a seguir.

Segunda Parte: SOBRE EL PAPEL DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO (Recursos gestionados - Papel en la Movilización)

INTRODUCCION

El progresivo desarrollo del proceso autonómico ha tenido un importante impacto en la Administración del Estado, lo que ha exigido acoplar las estructuras de diversos Ministerios para adecuarlas al marco competencia que les corresponde de acuerdo con las disposiciones vigentes (1). El vaciado de competencias que se ha ido produciendo, al ir entrando en vigor los sucesivos Decretos de Transferencias, ha exigido la actualización de los cometidos de los distintos Centros Directivos, que en el caso concreto del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se ha plasmado en el R.D. 1654/1985, de 3 de julio, publicado el pasado 17 de septiembre.

EL MOPU

De este modo, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (en adelante MOPU) se configura como "el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en relación con las Carreteras, las Obras Hidráulicas, los Puertos y las Costas, la Arquitectura y la Edificación, la Vivienda, el Urbanismo, el Medio Ambiente y las demás materias que le atribuyen las disposiciones vigentes " (2).

Para el desarrollo de los cometidos, además de una Subsecretaría, dispone de ocho Centros Directivos (con nivel -

orgánico de Dirección General) dependiendo directamente del Subsecretario, que son los siguientes (3):

1. Secretaría General Técnica.
2. Dirección General de Servicios.
3. Dirección General de Carreteras.
4. Dirección General de Obras Hidráulicas.
5. Dirección General de Puertos y Costas.
6. Dirección General de Arquitectura y Edificación.
7. Dirección General de la Vivienda.
8. Dirección General del Medio Ambiente.

Asimismo, dependiente también del Subsecretario y con nivel orgánico de Dirección General, existe el Instituto del Territorio y Urbanismo, creado en esta nueva estructura del MOPU (4).

La Subsecretaría, la Secretaría General Técnica y la Dirección General de Servicios, constituyen órganos de carácter global, que principalmente apoyan o controlan, desde distintos puntos de vista (económico-presupuestario, organizativo, administrativo y técnico), la labor de los otros Centros Directivos (5).

Hay, pues, seis Direcciones Generales de claro enfoque sectorial (Carreteras - Obras Hidráulicas - Puertos y Costas - Arquitectura y Edificación - Vivienda - y, Medio Ambiente) que recogen los aspectos antes citados como áreas de competencia del MOPU. Con su simple denominación, se deduce que todas ellas inciden sobre recursos o temas que son de importancia desde el punto de vista de la Defensa Nacional, si bien se podrían diferenciar distintos grados de interés.

EL INSTITUTO (Rfa. General)

Junto a estas Direcciones Generales sectoriales, se sitúa el Instituto del Territorio y Urbanismo, de carácter integrador (no sectorial), más como Centro de apoyo que netamente ejecutivo, y como un elemento generador de políticas territoriales, cuya ejecutoriedad o implantación debe, normalmente, conseguirse a través de las distintas políticas sectoriales que tiene a su cargo el MOPU, como los restantes organismos de la Administración del Estado.

Por todo ello, no está de más recoger ahora (al margen de una referencia posterior más concreta) las misiones que, con carácter general, se encomiendan al Instituto del Territorio y Urbanismo, en la reciente estructuración del MOPU. Tales son (4):

- . Elaboración de directrices y programas territoriales que sean competencia de la Administración del Estado, y el diseño de métodos y modelos para su realización.
- . Desarrollo de estudios que favorezcan la toma de decisiones con incidencia territorial y la mejor coordinación de actuaciones.
- . La formulación de programas y estructuras de apoyo a la participación estatal en las Organizaciones Internacionales en temas urbanísticos.
- . Y, en general, el ejercicio de las funciones relacionadas con las competencias que correspondan al Departamento en materia Territorial y Urbanística.

SOBRE IMPORTANCIA RECURSOS MOPU. AVANCE LINEAS ACTUACION

La importancia de los recursos nacionales sobre los que actúa, y en parte gestiona, el MOPU es evidente. Ya han sido enumerados antes y he puesto de manifiesto su notable contribución a la Defensa Nacional, más como elementos estáticos básicos, infraestructuras de apoyo, que como elementos dinámicos o esencialmente cambiantes de ubicación.

Desde el punto de vista de la Movilización de Recursos, no cabe duda que deben conocerse, deben estar adecuadamente inventariados. Cuando digo adecuadamente, quiero recoger que el modelo que se refleja a través de la información que de él se tome, debe diseñarse con vistas a su posterior utilización. No puede inventariarse todo, la información es necesariamente selectiva por limitaciones evidentes. Deben establecerse las necesidades primero, y después acoplar a ellas la toma de información.

Aparte de este conocimiento de las características de los recursos (físicas y técnicas) no cabe duda que hay una importante labor, fundamentalmente normativa (como ya recoge la vigente Ley Básica de Movilización) (6), cuya misión será que los futuros diseños, los futuros planes de actuación, tengan en cuenta

las esenciales necesidades de la Defensa Nacional, de modo similar a como he señalado que se hizo con la "Instrucción para el Cálculo de Puentes de Carreteras" del año 1972.

Esta colaboración, de alguna manera está hoy día legalmente contemplada, si bien con carácter espacialmente limitado, a los proyectos que se refieren a las Zonas de interés para la Defensa Nacional y a las Zonas de Seguridad de Instalaciones Militares o Civiles declaradas de interés para la Defensa (7). El Reglamento y la Ley de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional, establecen claramente las líneas de colaboración entre lo civil y lo militar para los proyectos y obras que se realicen en dichas áreas.

Debo resaltar que esta normativa tiene un carácter en cierto modo estático, se refiere a zonas perfectamente delimitadas en el territorio, al margen que de acuerdo con las necesidades y circunstancias puedan irse modificando.

Por ello quiero insistir en el aspecto dinámico de la Defensa Nacional, entendido en el sentido de contemplar la necesidad y de asegurar, con determinados condicionamientos técnicos, la movilidad de recursos entre diversas áreas de la Nación, aspecto que adquiere importancia cuando se habla, por ejemplo de carreteras, de puertos y de costas.

En este contexto, cuando antes me he referido a la labor normativa debe entenderse en un sentido más amplio que el que he expuesto con este ejemplo, de colaboración en la redacción de Instrucciones Técnicas, aunque ésta ya sea de por sí importante.

Las grandes actuaciones en materia de Obras Públicas, que vertebran de alguna manera el espacio de la Nación, o priman o favorecen determinadas relaciones, no nos cabe duda que de algún modo deben de tener en consideración (aunque no siempre explícitamente), las líneas principales que orientan los intereses, o condicionantes, de la Defensa Nacional. Sería como un nuevo punto de encuentro de los superiores intereses de la Defensa Nacional, de las posibilidades presupuestarias, reales, del país, y de la política subyacente a tal tipo de actuaciones sectoriales.

DE LAS COMPETENCIAS ACTUALES DEL MOPU.

Para destacar las líneas de las competencias que mantiene el MOPU sobre los diversos sectores que actúa, creo que re

sultará bastante ilustrativo hacer un repaso a las asignadas a las distintas Direcciones Generales en el reciente R.D. que estructura el MOPU. Trataré, no obstante, de destacar de entre ellas las que creo de mayor incidencia para el tema que nos ocupa.

SUBSECRETARIA

Así, la Subsecretaría tiene, entre otras, las siguientes funciones (8):

- La Inspección de todos los Centros Directivos y Organismos Autónomos dependientes o adscritos al Departamento.
- La coordinación con la Administración periférica del Estado, la cooperación con las CC.AA. y la comunicación con las demás Administraciones Públicas, en lo relativo a las competencias generales del MOPU.
- La dirección e impulso de las relaciones con la SEPES (Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo).

SECRETARIA GENERAL TECNICA

De la Secretaría General Técnica, creo que se debe destacar (9):

- La elaboración de estudios económicos y tecnológicos, ... y la programación y elaboración de las estadísticas del Departamento.
- Las relaciones internacionales del Departamento...
- Las funciones relativas a archivos, biblioteca y documentación.

DIRECCION GENERAL. SERVICIOS

De la Dirección General de Servicios, señalar que entre sus misiones se incluye (10): "La aplicación de la informática a las actividades y servicios del Ministerio".

DIRECCION GENERAL. CARRETERAS

Pasando ya a las Direcciones Generales sectoriales del MOPU, señalaremos entre los cometidos de la Dirección General de Carreteras (11), los siguientes:

- La elaboración de la planificación general de los planes y programas de actuación,.... en relación - con las carreteras a cargo del Ministerio.
- La permanente información, actualización, seguimiento, control de la situación y funcionamiento de la Red de Carreteras de interés general.
- La elaboración de la normativa técnica básica de interés general, y en particular la referida a señali- zamiento y balizamiento.
- Los estudios de planeamientos, previos, informativos, anteproyectos y proyectos correspondientes, in- cluso los de redes arteriales, en el ámbito de su competencia.

(Lo que puede ser de interés en tanto afecte a ac- tuaciones sobre instalaciones militares situadas en núcleos urbanos y en sus proximidades).

.....

- La conservación, explotación y señalización de ca- rreteras y sus servicios complementarios, así como, viabilidad invernal, y las normas de actua- ción en zonas de dominio público, de servidumbre y de afección de las carreteras (12).

.....

- Los estudios, informes, coordinación y control de las carreteras en régimen de gestión indirecta (13).

SOBRE LA RED A CARGO DEL MOPU.

Se han citado antes los términos "red de carreteras a cargo del MOPU" y "red de carreteras de interés general", sobre las cuales parece conveniente efectuar unas consideraciones, - principalmente de carácter informativo, en tanto que constitui-

rán un buen ejemplo para poner de manifiesto la importancia que tienen las CC.AA. en la gestión de los recursos del país, y, por ende, la necesidad de tenerlos en cuenta en los temas que nos ocupan, como he apuntado en la primera parte de esta conferencia.

La Constitución señala el marco en el que han de definirse las competencias estatales y autonómicas en materia de carreteras: el Estado tiene competencia exclusiva en obras públicas de interés general, o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma y las Comunidades pueden asumir competencias en carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad.

Este marco constitucional y los Estatutos de autonomías han constituido el soporte jurídico del proceso de transferencias de carreteras que se inició en 1980, y hoy día prácticamente finalizado.

Los criterios que se establecieron, conjuntamente entre la Administración Central y los representantes de las distintas CC.AA., para determinar los itinerarios de Interés General del Estado y, por tanto de titularidad estatal, persiguieron que en dicha red se incluyeran (14):

- los itinerarios de tráfico internacional (15)
- los itinerarios nacionales que soportan tráficos importantes de largo recorrido, un volumen considerable de pesados o una carga apreciable de mercancías peligrosas (16)
- los accesos a puertos y aeropuertos de interés general
- los accesos a los principales pasos fronterizos.

(Al incluir estos itinerarios y accesos, la red comunica, como es lógico, las poblaciones y centros de actividad económica más importante (17).

Asimismo, se trató de conseguir los siguientes objetivos:

- Que la red constituya una malla cerrada (18) y homogénea que se reparta de manera equilibrada entre las distintas CC.AA. y sin vacíos importantes, incluso donde el tráfico es débil (19).

- Evitar una estructura marcadamente radial estableciendo eje Norte-Sur y Este-Oeste que puedan ser en parte alternativos a los ejes que actualmente soportan la mayor intensidad de tráfico (20) y que permitan diversificar los accesos a determinadas Comunidades Autónomas.

Sobre la base de estos criterios previamente acordados se concretaron en reuniones bilaterales las carreteras que en cada caso debían transferirse. La red resultante, de 19.973 kilómetros, recoge del orden del 60 por 100 del tráfico que circulaba por la antigua red estatal (que sumaba 79.631 Km.) y enlaza núcleos en los que se encuentra cerca del 60 por 100 de la población total de las 43 provincias españolas por las que discurre.

Una cuantas cifras permitirán una buena radiografía de la situación antes y después de haberse desarrollado el proceso autonómico.

La Red española de vías públicas se evaluaba en 1984, en 317.763 Km. (21). Antes de iniciarse el proceso autonómico, el reparto según el organismo de quien dependieran era el siguiente (21):

- De la Dirección General de Carreteras (MOPU), el 25% (79.631 Km.).
- De las Diputaciones Provinciales, el 21,5% (68.326 Km.).
- El resto, estaba a cargo de otros organismos de la Administración Central del Estado (IRYDA, ICONA, etc.) y de los Municipios. En su conjunto más de la mitad (el 53,1%) de la red de vías públicas españolas.

Concluido el proceso autonómico, han pasado a depender de las CC.AA. unos 59.600 Km., quedando dependiente del Estado la red de interés general que supone, aproximadamente, un 25% de la primitiva red estatal y un 6% del total de vías públicas españolas.

Desde el punto de vista de la longitud, la nueva red estatal es de reducida importancia, pero desde la perspectiva del tráfico no ocurre así, pues se estima (como se ha señalado) que por ella circula el 60% del tráfico que circulaba por la antigua red estatal.

Un resumen por CC.AA., se tiene en el cuadro n°1 que especifica, para cada una de ellas, las longitudes de la primitiva red estatal, las de la nueva (red de interés general) y el porcentaje de red no transferida.

Si se compara la situación resultante con la de otras naciones europeas, se observa que España figura entre los países que más red han transferido. Mientras en España la red estatal supondrá, a partir de ahora, un 25 por 100 de las carreteras principales (la primitiva red estatal), ese porcentaje asciende a un 33 por 100 en Italia, a un 38 por 100 en Alemania Federal y a un 48 por 100 en Francia. Sólo en Suecia (14 por 100) y Suiza (9 por 100) es menor.

SOBRE EL PLAN DE CARRETERAS

En el año 1984, se ha puesto en marcha el denominado "Plan General de Carreteras 1984/91", que comprende un conjunto de actuaciones de extraordinaria importancia sobre la actual red estatal, y que también incide indirectamente sobre la red transferida a las CC.AA., toda vez que una mayoría de estas ha iniciado un Plan Regional de Carreteras, con metodología similar y objetivos concordantes con el Plan General.

Este Plan General de Carreteras se concibió de modo que cumpliera cuatro características, que por su importancia y posibilidad de extensión a otros planes estatales, de cualquier naturaleza, creo que merecen la pena destacarse (22):

- Documento integrador del conjunto de las actuaciones en la red estatal de carreteras superando anteriores planes fragmentarios, aislados e inconexos (Plan de Autopistas, Plan Redia, etc.)
- Instrumento de articulación de los planes de carreteras de las distintas administraciones con titularidad en las mismas y en particular de la Administración Central y de las Autonómicas.
- Elemento de coordinación con las actuaciones en el resto de las infraestructuras de transporte (y en concreto con los servicios de transporte por carretera). Ello en consonancia con la tendencia actual de englobar, o cuanto menos articular, los planes

CUADRO N°1: RED DE INTERES GENERAL POR CC.AA. (*)

COMUNIDAD AUTONOMA	Red Estatal 1980 (km.)	Red de Interés General (1)		Km. Autopista de Peaje de la Red de In- terés General (1983)
	(A)	(B)	(B/A)	
Andalucía	12.094,4	2.540,0	0,21	93,4
Aragón	7.234,4	1.892,8	0,26	162,6
Asturias	2.629,1	604,5	0,23	18,8
Baleares	1.341,6	--	-	--
Canarias	1.718,2	--	-	--
Cantabria	1.511,2	387,4	0,26	--
Castilla-León	15.288,0	3.868,8	0,25	199,8
Castilla-La Mancha...	11.186,7	2.910,3	0,26	--
Extremadura	4.404,7	1.199,8	0,27	--
Madrid	1.863,9	439,5	0,24	13,0
Murcia	1.691,3	355,7	0,21	--
Rioja	1.028,9	276,4	0,27	118,5
Comunidad Valenciana.	4.139,7	1.127,7	0,27	284,3
Cataluña	5.953,8	1.183,5	0,20	480,0
Galicia	6.462,9	1.518,9	0,24	86,1
Navarra (2).....	--	--	-	--
País Vasco.....	1.126,9(3)	--	-	174,0
Total España.....	79.631,7	18.314,7	0,23	1.659,0
TOTAL ESPAÑA con Autopistas de peaje		19.973,7		

(1) Sin autopistas de peaje.

(2) Todas las carreteras eran forales excepto tramo correspondiente A-68

(3) Sin carreteras forales.

* - Coincide con cuadro n°8, del Documento citado en (14)

- Las casas de Cataluña, Galicia y País Vasco se sitúan en último lugar, pues las transferencias se efectuaron en el período 1980-82, antes de que quedaran definidos y acordados los criterios citados en el texto.

de carreteras dentro de los planes de infraestructura de transporte o incluso de planes integrales de transporte.

- 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.

Así, pues, el Plan se concibió como elemento integrador y coordinador de las diversas actuaciones de diversos agentes institucionales.

Llamo la atención sobre la ausencia, en las citadas características (tomadas de la documentación del Plan) de cualquier referencia a las necesidades de la Defensa Nacional, en el sentido amplio que se ha considerado en la primera parte de esta conferencia.

En cuanto a los objetivos del Plan, cabe señalar la necesidad de considerar las carreteras no solamente desde la perspectiva del tráfico, del transporte motorizado al que sirven (que viene a ser la forma tradicional), sino también, y creemos que no con inferior importancia, desde la perspectiva del territorio que atraviesan. Es en este territorio atravesado por las carreteras donde se genera la demanda de transporte (si bien de modo, en gran parte, polarizado) y sobre el que en último extremo recaen los efectos externos (positivos y negativos) del tráfico que de ella se sirve.

Esta consideración, que en último extremo podríamos calificar de visión armónicamente integradora de las carreteras en el territorio, llevó a agrupar los objetivos del Plan en tres grandes paquetes (22):

- 1º.- Tráfico: adecuar el nivel de servicio de la red a la demanda de transporte, mejorar la seguridad vial y homogeneizar las condiciones de circulación en itinerarios completos, reduciendo el impacto del tráfico de paso en los núcleos de población.
- 2º.- Territorio: hacer más fluidas las comunicaciones entre las diferentes regiones mejorando los principales itinerarios de larga distancia e in

crementar la accesibilidad de aquellas zonas en las que el déficit de ésta signifique un condicionante al desarrollo de las mismas.

- 3º.- Economía: optimizar el rendimiento de la inversión que se haga, incrementando la eficacia y agilidad de la Administración, prestando especial atención a la conservación y modernización de la red existente, potenciando la integración de las carreteras en el medio natural y social, rehabilitando el patrimonio infraestructural histórico.

El horizonte temporal del plan es de 8 años (1984-1991), divididos en dos fases de cuatro años. El total de la inversión prevista es de 736.100 millones de pesetas (del año 84) de los cuales 55.000 millones se han invertido en el año 1984.

El conjunto de actuaciones previstas, se han agrupado en cuatro grandes programas (22).

- 1.- El Programa de autovías, en el que se desarrollan aquellos itinerarios que razones de demanda y equilibrio territorial así lo aconsejan, de acuerdo con la estructuración del Estado, las autopistas y autovías en servicio y la demanda actual - prevista en los mismos. Este programa pretende, en general, desarrollarse en itinerarios completos, aprovechar al máximo las infraestructuras existentes para disminuir costes e igualmente pretende mejorar la rentabilidad de las grandes infraestructuras en servicio.
- 2.- El programa de acondicionamiento de la red, que persigue modernizar y mejorar las condiciones geométricas generales y suprimir travesías hasta alcanzar el adecuado nivel de servicio en aquellos itinerarios que por su función en el sistema de transporte -principales itinerarios de larga distancia, conexión entre los principales núcleos de población y apreciable demanda- así lo exigen. En este programa se da prioridad a la terminación de los itinerarios incompletos o ya acondicionados en una parte importante de su desarrollo con objeto de conseguir la debida continuidad de los mismos.

- 3.- El programa de reposición y conservación, que se propone restablecer las adecuadas condiciones de capacidad estructural, acabado geométrico de la plataforma y correcta pavimentación en el resto de los itinerarios no incluidos en los anteriores programas.
- 4.- El programa de actuaciones en medio urbano, que pretende resolver los problemas específicos de la red de interés general en las áreas urbanas con el fin de garantizar la continuidad de los itinerarios y dotar de unos adecuados accesos a las principales ciudades y a los puertos y aeropuertos de interés general.

La situación de la red, una vez finalizadas las actuaciones programadas en el período 1984-91, será la siguiente:

Tipo de carreteras	Situación inicial (Km)	Situación final (Km)
Autopistas (peaje y libres)*	1.820	1.855
Autovías y desdoblamientos	483	2.842
Carreteras > 9 m.....	8.389	11.727
Carreteras < 9 m.....	9.281	3.584

Al llegarse a la situación final se habrá completado (o estarán adquiridos los compromisos para completarse) la red de gran capacidad constituida por autopistas y autovías. Esta red incidirá sobre la totalidad del territorio peninsular.

Esta red de gran capacidad se configura en buena medida sobre los corredores de transporte más importantes; su carácter es un tanto radial con las incorporaciones no radiales de las autopistas existentes. Pero este carácter radial queda mitigado si se contemplan las propuestas de acondicionamiento de la red referidas básicamente a itinerarios longitudinales y transversales, de tal forma que en la red resultante se compagina la respuesta a las actuales necesidades de desplazamientos según la existente localización de población y actividades en el territorio, y la búsqueda de un mayor equilibrio en la organización

* No incluye autopistas de Navarra (101 Km.)

territorial, evitando una indefinida y cada vez más acusada reproducción de la situación actual.

Además, en el resto de los itinerarios queda garantizada su conservación adecuada y la realización de mejoras puntuales acordes con su funcionalidad, de manera que aunque no llegue a estar completamente acondicionada al final del período considerado 1984-1991, si estará en situación conveniente para poder cumplir su función en el conjunto de la red.

En síntesis, el programa propuesto responde al conjunto de los problemas de la red, estableciendo diferentes tipos de actuaciones según la funcionalidad de cada itinerario, considerando aspectos de vertebración territorial junto con los específicos de tráfico, con lo que en definitiva es un plan de futuro que tiende a satisfacer necesidades presentes y pasadas.

SOBRE INVENTARIOS DE LA RED.

No quisiera acabar lo relativo a carreteras sin hacer una referencia, necesariamente breve, al inventario de la red. No cabe duda alguna de la importancia del conocimiento de las características (técnicas y geométricas) de las distintas carreteras, y ello con la adecuada actualización. Tal conocimiento es evidentemente importante desde el punto de vista, sectorial, del MOPU, pero estaremos de acuerdo en que también lo es desde la perspectiva de las necesidades de la Defensa Nacional.

En la primera mitad de la década de los 60, se hizo un inventario exhaustivo de las carreteras estatales (23). En él se recogen, para los distintos itinerarios, las principales características técnicas y geométricas de las carreteras (anchos de la calzada, de la mediana, de los arcenes; tipo, espesor y estado del pavimento; velocidad media; pendientes; curvaturas, visibilidad; intensidad media diaria del tráfico (IMD) incidencia del tráfico pesado, etc...). Asimismo, de las estructuras que se van encontrando en los itinerarios, se incluye una ficha con las principales características geométricas y físicas de las mismas.

En los últimos años, y en paralelo con la preparación del Plan General de Carreteras 1984-91, antes comentado con cierto detalle, se ha iniciado una importante campaña para el inventario de los aproximadamente 20.000 Km. de la red de interés general (nueva red estatal), que incluye cuatro campañas o tipos de inventario:

- Un inventario de características geométricas y físicas de la red de carreteras, que incluye la toma de vídeo de la propia carretera. Los datos se toman de manera automática, en cintas magnéticas, preparadas para su tratamiento por ordenador, lo que permite una amplia variedad de explotaciones.
- Un inventario de firmes (tipo y estado), próximo a iniciarse.
- Un inventario de puentes, próximo a iniciarse.
- Un inventario histórico de puentes, que está en ejecución, y cubre los construidos hasta 1936. En este inventario se incluyen diapositivas de los elementos más significativos.

Con respecto al primero de estos cuatro inventarios, el inventario de la red propiamente dicha, es de destacar las ventajas obtenidas con la automatización (o informatización) - del mismo. Pueden obtenerse, con facilidad, las salidas que interesan en cada caso (mediante el adecuado programa); entre otras salidas disponibles, se asociará al vídeo de la carretera (tomando en el sentido de avance) una banda con los principales datos. La actualización del inventario, también es relativamente sencilla.

Con lo anterior queda manifiesta la importancia concedida al adecuado conocimiento de un recurso básico y esencial, como es la red de carreteras.

Señalemos que diversas CC.AA. han iniciado programas de inventario de su red, con similares características a las seguidas para el inventario de la red estatal.

Volviendo a la línea expositiva anunciada, de referir los principales cometidos de los Centros Directivos, de carácter sectorial, del MOPU, y manteniendo el orden establecido al principio, nos toca referirnos al encargado de una materia prima básica como es el agua.

OBRAS HIDRAULICAS

A la Dirección General de Obras Hidráulicas, le corresponden, entre otros, las siguientes misiones (23) bis:

- El conocimiento cuantitativo y cualitativo de los Recursos Hidráulicos, así como su planificación y gestión, en relación con otras planificaciones sectoriales; propuesta y realización de las acciones necesarias para su conservación y ampliación y para la protección y mejora de su calidad.
- La realización de los proyectos de Obras de Infraestructura hidráulica y de conservación de las mismas, (incluye obras de conducción y distribución).
-, y las cuestiones relativas a la producción hidroeléctrica de competencia del Departamento.
-
- Las concesiones y autorizaciones en materia de aguas y sus cauces, la policía de las mismas y la Defensa de su calidad..., los aforos, la información sobre avenidas, los registros de aprovechamientos de aguas y la elaboración de estadísticas de controles de calidad.
-

(Mensualmente se edita un Boletín de Información Hidrológica que recoge evolución de la Reserva Hidráulica, su situación actual y comparada con años anteriores, la Producción de Energía Hidroeléctrica, la situación de los Embalses (agua embalsada y energía disponible). Evolución de la Reserva Hidráulica por Cuencas y Precipitaciones).

(Semanalmente, la Comisaría General de Aguas da un estado de situación).

A través de la Dirección General de Obras Hidráulicas, se adscriben al MOPU las diez Confederaciones Hidrográficas, Organismos Autónomos encargados del tema hidráulico en las distintas cuencas hidrográficas (Norte de España, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Sur de España, Segura, Júcar, Ebro y Pirineo Oriental), así como los también Organismos Autónomos, "Mancomunidad de los canales del Taibilla" y "Parque de Maquinaria".

Debe destacarse la unidad funcional que supone la organización de la "administración hidráulica" por cuencas hidrográficas, organización ya tradicional, establecida hace tiempo,

verdaderas unidades naturales, que como tales tienen límites no concordantes con los de las distintas CC.AA. (excepción de la - del Pirineo Oriental, toda ella dentro de Cataluña). Algunas Confederaciones, como la del Norte y la del Sur, no abarcan propiamente una cuenca, sino que son una yuxtaposición de pequeñas - cencas.

Esta "unidad de cuenca" se ha reforzado recientemente con la incorporación a las Confederaciones de las Comisarias de Agua que existían en cada cuenca y eran organismos periféricos de la Dirección General de Obras Hidráulicas.

Otro aspecto a destacar aquí, es que los recursos gestionados por el MOPU a través de esta Dirección General (presas, canales, conducciones, etc...) adquiere un papel relevante la - componente de "protección". Se conocen sus características, su situación, sus potencialidades y limitaciones, etc. hay en ellos un servicio de policía y vigilancia, que controla permanentemente y hasta donde puede (24), el estado de los elementos e instalaciones, y asegura la calidad de servicio; pero no cabe duda que deben estar previstas las adecuadas actuaciones para su protección, en caso de necesidad.

En este punto, debo referirme al esfuerzo que se ha puesto en marcha, para establecer en las distintas cuencas el de nominado "Sistema Automático de Información Hidrológica" (SAIH). Con ayuda de las nuevas tecnologías, una serie de sensores, ordenadores y equipos de ordenadores, se utilizará para controlar las principales cuencas con el doble objetivo de racionalizar la explotación de los recursos hidráulicos y de prevenir avenidas e inundaciones. Es un ambicioso plan a cuatro años, iniciado en 1984, incluido dentro del Plan de Seguridad y Explotación de Presas, para el que se prevé un presupuesto de 12.500 millones de pesetas (sólo para el programa SAIH). El SAIH es un sistema de vanguardia, existiendo realizaciones semejantes sólo en Japón y en algunas cuencas de Estados Unidos, Canadá, Francia y República Federal de Alemania.

PARQUE DE MAQUINARIA

Una última referencia al Parque de Maquinaria, Organismo Autónomo del MOPU, tradicionalmente adscrito a la Dirección General de Obras Hidráulicas (como ha señalado antes).

El Parque de Maquinaria tiene, en cierto modo, un carácter residual. Tuvo una gran importancia en sus comienzos (finales -

de los 40 y principios de los 50), cuando se establecía para la ejecución de obras públicas (dada la escasez de maquinaria existente en el país) un sistema de alquiler de los elementos disponibles en el Parque, que estaban a disposición de las Empresas que resultaran adjudicatarias de los distintos concursos convocados para la ejecución de las obras, las cuales abonaban las correspondientes tasas.

Con el desarrollo del país, y la progresiva apertura a los mercados internacionales, las Empresas Constructoras fueron creando su propio parque de maquinaria, y el papel del Parque de Maquinaria del MOPU ha ido descendiendo.

Hoy día, el Parque tiene dos programas de actuación: uno, la ejecución directa e indirecta de obras específicas y de emergencia, y, el otro, el mantenimiento del equipo y atención a los vehículos del Ministerio.

La dotación presupuestaria del Parque no ha dejado de descender. El presupuesto de inversión del año 1984 fue tan sólo de 27,3 millones de pesetas.

La utilización de la maquinaria afecta al parque viene, también, descendiendo de manera continuada. De 233.000 horas de trabajo en el año 1974, ha pasado a 99.000 horas en el año 84 (ha descendido al 43% en los diez años).

La maquinaria disponible, se viene agrupando en 8 grupos genéricos (Excavación, Movimiento de tierras, Transporte de tierras, Perforación, Machaqueo, Compactación y Apisonado, Afirmando y Varios), de los cuales sólo los tres primeros (Excavación y Movimiento y Transporte de Tierras) han tenido alguna actividad en el año 84 (estos tres grupos suman un total de horas de utilización de 96.000, o sea el 97% del total, y más o menos se reparte a partes iguales entre los tres grupos).

PUERTOS Y COSTAS

La Dirección General de Puertos y Costas tiene, entre otros, asignados los siguientes cometidos (25):

- La superior dirección de las inversiones en los puertos dependientes de la Administración Central, así como la autorización y aprobación, técnica y económica, de los proyectos correspondientes.

- La tramitación de las concesiones y autorizaciones demaniales o de servicios,... (y sus incidencias)
.....
- El control de la gestión de los Organismos y Entidades portuarias dependientes de la Administración Central,..... y la coordinación de las respectivas políticas de explotación.
.....
- La delimitación, defensa, generación, conservación, protección, gestión y vigilancia de costas,
.....
- La planificación, proyecto y construcción de obras e instalaciones relacionadas con las señales marítimas, así como su conservación, mantenimiento, inspección y funcionamiento.
- El desarrollo tecnológico de las materias a su cargo.....

A través de la Dirección General de Puertos y Costas se adscriben al Departamento, los Organismos Autónomos y Entidades Públicas siguientes:

- Los cuatro puertos con "Estatutos de Puertos Autónomos": Huelva, Barcelona, Bilbao y Valencia.
- Los 23 puertos con Junta de Puertos (Organismos Autónomos), a saber: Pasajes, Santander, Gijón, Avilés (Puerto y Ría), Ferrol, La Coruña, Villagarcía de Arosa, Pontevedra (Puerto y Ría), Vigo (Puerto y Ría), Sevilla y ría del Guadalquivir, Cádiz (Puerto y Bahía), Algeciras-La Línea, Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Castellón, Tarragona, Palma de Mallorca, Ceuta, Melilla, La Luz y Las Palmas; y Santa Cruz de Tenerife.
- La Comisión Administrativa de Grupos de Puertos (CAGP), Organismo Autónomo, que venía estando encargado de los denominados "Grupos de Puertos", - que engloban por provincias costeras los distintos puertos de interés general y de refugio (algo más

de 200) si bien la prácticamente totalidad de los mismos han pasado a depender de las respectivas CC.AA. (a excepción de Gandía y Motril).

Existe información completa y detallada de los recursos existentes en los distintos puertos españoles. Cada año, los 27 puertos principales (Autónomos o con Juntas) publican su preceptiva memoria, donde dan cuenta tanto del movimiento que han tenido en su explotación, como de su situación patrimonial y de sus características técnicas y geométricas. Se conocen con detalle las maquinarias existentes, los almacenes y talleres, las superficies terrestres disponibles, sus comunicaciones por tierra (accesos ferroviarios y de carreteras), y las características de sus muelles y elementos de atraque (longitudes, calados, etc...), etc... Una simple ojeada a una memoria del último año, de cualquier puerto, nos permitiría ver la calidad y actualidad de la información, que incluye planos detallados.

Con estas Memorias, la Dirección General de Puertos y Costas edita tanto su propia Memoria anual, como una serie de tomos con las memorias de todos los puertos.

Para los restantes puertos, la CAGP publicaba su memoria anual, con datos similares. Como la mayoría de los puertos gestionados antes por la CAGP han pasado (como ya se ha dicho) a depender de las CC.AA., la labor de información sobre éstos será realizada ya por los correspondientes organismos de las CC.AA.

SOBRE LA POLITICA DE COSTAS

No puedo acabar este breve repaso de las misiones asignadas a la Dirección General de Puertos y Costas, sin hacer una referencia, también necesariamente breve, a la "política de costas" ampliamente potenciada en los últimos tres años (26).

Las costas españolas totalizan casi 7.900 Kms. de longitud, de las que un 25% corresponden a playas. El patrimonio público de zona marítimo-terrestre y playas es de unos 113.560 Ha., de gran valor, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico.

En la orla litoral de una anchura de unos 5 Km., la población asentada ha pasado de ser un 12% del total, a principios de siglo, a ser del orden del 35% en la actualidad, con -

una densidad cuatro veces superior a la media nacional (en ciertas zonas llega a triplicarse estacionalmente, por la población turística, ya que el 82% de ésta se concentra en las costas).

La población industrial instalada en dicha zona, por facilidades de abastecimiento y distribución, alcanza ya el 64% del total nacional.

Alrededor de un 20% de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable; un 7% de ella está dedicada a instalaciones portuarias; un 3% a instalaciones industriales; el 8% tiene usos agrícolas; y, el 62% restante no tiene aún usos claramente definidos o irreversibles.

Esta importancia de la zona costera, no siempre ha sido reconocida por los hechos y actuaciones de la Administración, en lo que ha incidido: la insuficiencia de la legislación vigente (27), la falta de planificación, la escasez de inversiones (28), y la falta de unos Servicios técnico-administrativos adecuados (29).

Deben, no obstante, citarse, como un buen inventario con abundante información, los Planes Indicativos de Usos del Dominio Público (PIDU), ya acabados, que cubren toda la orla litoral. En estos estudios, sobre planos y fotoplanos de detalle (a escala 1/5000) se recogen las principales características de las zonas litorales (playas, tipo de costa, calados, accesos, paseos marítimos, emisarios, puertos de todo tipo, etc...) y las previsiones (nuevas superficies de playas, nuevas masas forestales, zonas a defender o regenerar, etc...), así como los usos indicativos preferentes.

Respecto a la actual política de costas, señalaremos que se sustenta en cuatro aspectos u objetivos generales:

- 1) conseguir un nuevo marco normativo;
- 2) Alcanzar una planificación protectora e integrada de la costa;
- 3) Potenciar los Servicios técnico-administrativos; y
- 4) Conseguir un aumento significativo de las inversiones.

Se han establecido, así, cuatro programas de actuación:

1. Un Programa Normativo (hay un anteproyecto de nueva Ley de Costas), que se ha ido plasmando en diversas recomendaciones y sugerencias sobre el planeamiento del territorio litoral a las CC.AA. y a los Ayuntamientos costeros.
2. Un Programa de Planeamiento y Actuaciones en la Costa. A corto plazo persigue el diseño de soluciones para los problemas puntuales de erosiones de playas, salvaguardando al máximo la calidad ambiental y estética del entorno. A medio-largo plazo, se pretende alcanzar una planificación y gestión adecuada de la defensa de grandes tramos costeros que permitan el mantenimiento y/o recuperación de las zonas costeras de singular valor.
3. Un Programa de Clima Marítimo y Banco de Datos Oceanográfico, que nos parece de interés para el tema que hoy nos ocupa.

Es básicamente un programa de información cuya aplicación posterior más importante va a ser la definición posterior de las actuaciones a realizar en el Medio Marino, y en concreto, de las obras portuarias y costeras, y de las rutas de navegación.

Los datos se refieren, fundamentalmente, a oleaje, vientos, corrientes y mareas, que tienen una incidencia prioritaria en los problemas de Ingeniería Costera.

Este Programa se estructura en dos áreas de actuación:

- . Area de Datos.
 - . Area de Modelos Numéricos (proceso y análisis de datos, previsión del oleaje, modelos de propagación y de circulación).
4. Un Programa de Acondicionamiento de playas y Vigilancia de Costas que se inició en el verano de 1983 como labor de apoyo a los Ayuntamientos y en cooperación con el Instituto Nacional de Empleo (INEM). En 1983, repuso 242 millones de ptas.; 580 millones en 1984 y en 1985 se preven 1.050 millones

ARQUITECTURA Y EDIFICACION

Continuando, más resumidamente, con las restantes Direcciones Generales sectoriales del MOPU, señalaremos que a la Dirección General de Arquitectura y Edificación, le corresponde, entre otros, los siguientes cometidos (30):

- Fomento de, y elaboración de normas sobre la calidad de la arquitectura, de la vivienda y de la edificación en general....

.....

- ... actuaciones sobre el patrimonio arquitectónico del Estado.

.....

- Elaboración de programas de actuación sobre edificaciones del Estado (en coordinación con otros Ministerios).

- La ordenación del sector de la edificación en general y la elaboración de normas básicas, tecnológicas, de diseño y de calidad de la edificación.

.....

VIVIENDA

La Dirección General de la Vivienda, que asumirá las funciones del IPPV (Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda) a partir del 1 de enero de 1986, tiene asignadas, entre otras, las siguientes misiones (31):

- Elaborar normas económico-financieras sobre promoción y protección a la vivienda.
- Estudios y propuestas para elaborar planes y programas a nivel estatal.

.....

- Estadísticas para seguimiento de los planes de vivienda.

- Formulación de bases para la coordinación del sector vivienda, en relación con la planificación general de la actividad económica...

.....

- La realización de actuaciones de emergencia en promoción pública de viviendas.

MEDIO AMBIENTE

A la Dirección General del Medio Ambiente se le asignan, entre otras, las siguientes misiones (32);

- La elaboración de proyectos de legislación básica en materia de medio ambiente, y su desarrollo, en el ámbito de sus competencias.
- La elaboración de planes ambientales de ámbito nacional, y el impulso y coordinación de actuaciones integradas para la protección del medio ambiente.
- Metodologías para evaluar impacto ambiental.
- La elaboración y desarrollo de los programas de educación e información ambientales de interés general.

EL INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Tras el anterior y rápido repaso sectorial de las competencias del MOPU, el papel y los cometidos asignados al Instituto del Territorio y Urbanismo (que he citado al principio de la segunda parte de mi conferencia), entiendo que adquieren un más completo significado.

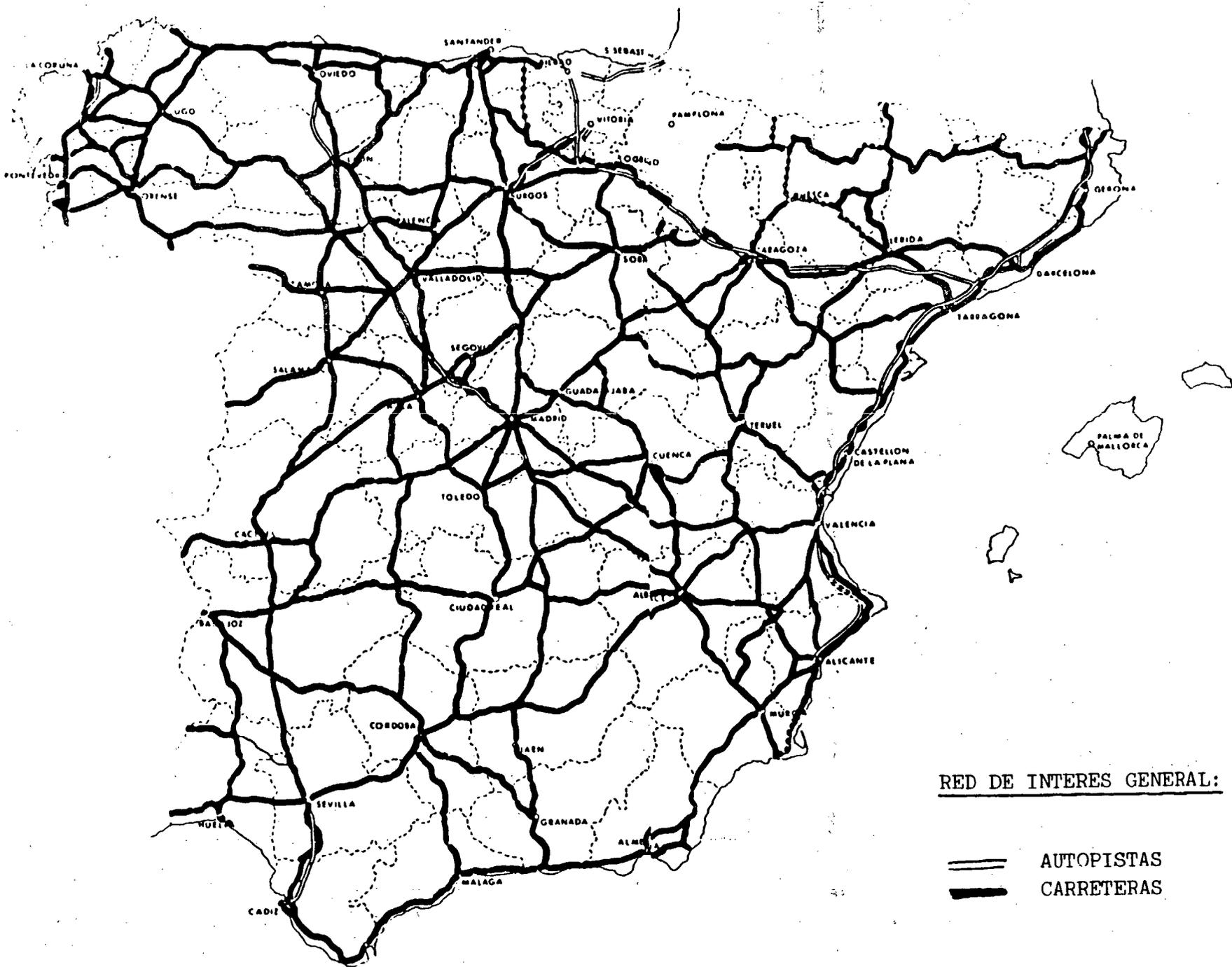
Es evidente la importancia, cuantitativa y cualitativa que las acciones sectoriales realizadas por el MOPU tienen sobre el territorio y sobre su estructuración. Parece también evidente que en los planteamientos de la política de defensa, de tan amplio sentido, la consideración de la estructura territorial del país y de la incidencia sobre ella de las distintas actuaciones, debe tenerse en cuenta.

Por mandato constitucional, las CC.AA. tienen competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, y de hecho en muchas de ellas se han dado pasos importantes para la consecución de unas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, con diversos grados de vinculación a todos los niveles y casi todos los sectores de la Administración, en cuanto gestores de actuaciones transformadoras del territorio.

El conocimiento y seguimiento de estas Directrices y el apoyo, en su caso, es una labor fundamental para adquirir un conocimiento "territorial" del conjunto del país. Esta labor se viene realizando por parte del Instituto del Territorio y Urbanismo, tanto a través de actuaciones conjuntas con diversas CC.AA. para la consecución de tales Directrices, como a través del análisis crítico, con visión compatibilizadora interadministraciones, de los que, de manera autónoma, han ido realizando otras CC.AA.

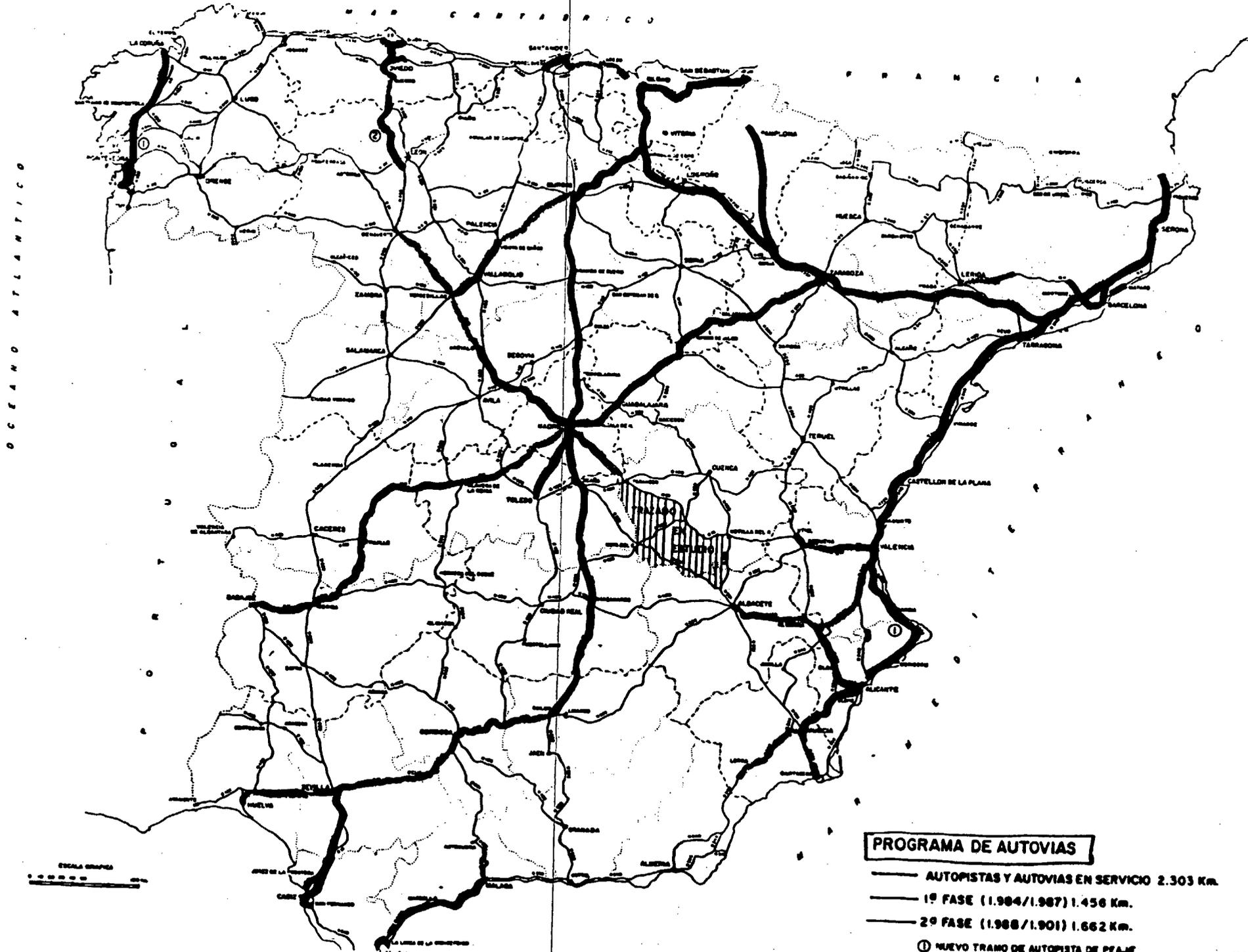
Todo este bagaje de cultura y conocimiento territorial está, obviamente, a disposición de Defensa, para, mediante los adecuados mecanismos de cooperación y colaboración institucional, conseguir una visión integradora del territorio que ilumine, oriente y dirija las actuaciones que en materia de Defensa Nacional tienen impacto territorial. Deben coordinarse todos los esfuerzos, deben aunarse todos los conocimientos para alcanzar una visión integral y territorial del país que permita definir las necesidades y planificar las acciones pertinentes para una mejor consecución de los objetivos.

El Instituto del Territorio y Urbanismo, como órgano asumidor más directo de responsabilidades territoriales dentro de la Administración Central del Estado, no sólo debe proporcionar a las distintas Direcciones Generales del MOPU el sistema de criterios y pautas correspondientes a la perspectiva y responsabilidad nacionales en la eficacia territorial, teniendo en cuenta las conclusiones que le suministran sus conexiones con las perspectivas y responsabilidades territoriales de los niveles administrativos inferiores (autonómicos y locales), sino que debe extenderse esta actividad a todas las áreas de la Administración Central con actuaciones transformadoras del territorio, y en particular a las que se puedan derivar de un tema tan integrador como el que nos ocupa en este ciclo de conferencias: Defensa Nacional y Movilización de Recursos.



RED DE INTERES GENERAL:

 AUTOPISTAS
 CARRETERAS



PROGRAMA DE AUTOVIAS

- AUTOPISTAS Y AUTOVIAS EN SERVICIO 2.303 Km.
- 1ª FASE (1.984/1.987) 1.456 Km.
- 2ª FASE (1.988/1.991) 1.662 Km.
- ① NUEVO TRAMO DE AUTOPISTA DE PEAJE

ESCALA GRÁFICA
0 100 200 300 400 500 Km.

NOTAS PRIMERA PARTE

1. Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, parcialmente modificada por Ley Orgánica 1/84, de 5 de enero.
2. Art. 14.2 de la Ley citada en (1).
3. Art. 14.1 de la Ley citada en (1).
4. Art. 2.1. de la Ley citada en (1).
5. Art. 3° de la Ley citada en (1).
6. Art. 4° 1. de la Ley citada en (1).
7. Art. 7° de la Ley citada en (1).
8. Art. 6° (2° párrafo), de la Ley citada en (1).
- 8 bis. Art. 9° 1. Ley citada en (1), corresponde a la parte modificada por Ley Orgánica 1/84.
9. Art. 4° 2. Ley citada en (1).
10. Art. 13, de la Ley citada en (1).
- 10 bis. Art. 10 (2° párrafo) de la Ley citada en (1), corresponde a la parte modificada por Ley Orgánica 1/84.
11. Art. 7:7 del Anteproyecto citado en texto
12. Véase cita (3).

13. R.D. 135/1984, de 25 de enero.
14. Art. 1° R.D. citado en (13).
15. Citada en (1).
16. Art. 13 de la Ley citada en (1).
17. Art. 5°, último párrafo, Ley 50/69, de 26 de abril, Básica de Movilización.
18. Art. 3°. 1. del R.D. citado en (13).
19. Art. 5°. 1. del R.D. citado en (13).
20. Citada en (1).
21. Art. 15 Ley citada en (1).
22. Art. 1°. Anteproyecto citado en texto y, en parte, Art. 7° (1° párrafo) y Art. 1° de la Ley Básica de Movilización.
23. R. Decreto-Ley 12/1977, de 4 de marzo, sobre Reforma de la Normativa sobre Relaciones Laborales.
24. Por ejemplo, Decreto 47/1976, de 6 de enero, de Movilización de RENFE, frente al R.D. 333/1985, de 15 de marzo, sobre declaración de servicios esenciales para el Abastecimiento de Aguas del Ter.
25. Art. 1°, Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización.
26. En el "Art. 7° Contenido de la Movilización" el 2° párrafo se dedica a las fases de movilización, donde se distingue las dos indicadas (Preparación y Ejecución). En el Art. 17, se trata de la "Desmovilización".

En el Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilización Nacional, se establecen claramente las tres fases.
27. En el Anteproyecto, Art. 8°, se intercambia el orden del a) por el b), o sea se cita "primero las posibilidades" y luego las necesidades.
28. Art. 5°, último párrafo, Ley Básica de Movilización.
29. Art. 6°, 2° párrafo, Ley Básica de Movilización. En el Anteproyecto se le añade la misión de "inspeccionar".
30. Art. 6°, último párrafo, Ley Básica de Movilización.

NOTAS SEGUNDA PARTE

1. Exposición Motivos, R.D. 1654/1985, de 3 de julio, que reestructura el MOPU (B.O.E. de 17 de septiembre).
2. Art. 1.1, de R.D. citado en (1).
3. Art. 2.2., del R.D. citado en (1).
4. Art. 3.1., del R.D. citado en (2).
5. Una lectura de las correspondientes Subdirecciones Generales, ilustra sobre el papel de los citados Centros Directivos. Así:
 - Subsecretaría: Gabinete Técnico.- Inspección General.- Oficina Presupuestaria.- Subdirección General de Cooperación Autónoma y Administración Periférica.- Servicio Jurídico del Departamento.- Asesoría Económica.
 - Secretaría General Técnica: Vicesecretaría General Técnica.- Subdirección General de Disposiciones y Estudios Administrativos.- Subdirección General de Estudios Económicos y Tecnología.- Subdirección General de Recursos y Relaciones Jurisdiccionales.- Subdirección General de Relaciones Internacionales.
 - Dirección General de Servicios: Subdirección General de Personal Funcionario.- Subdirección General de Personal Laboral.- Subdirección General de Gestión Económica.- Oficina Mayor.- Subdirección General de Organización e Informática.
6. Exposición de motivos de Ley Básica de Movilización... "desarrolle y armonice, en forma legal,"

7. Ley 8/1975, de 12 de marzo, y su Reglamento del año 1978 - (R.D. 689/1978, del 10 de febrero).
8. Art. 2.1., del R.D. citado en (1), apartados 5, 6 y 7.
9. Art. 3.1., del R.D. citado en (1), apartados 4, 6 y 9.
10. Art. 4.1.6., del R.D. citado en (1).
11. Art. 5.1. del R.D. citado en (1), apartados 1,2,3,4,6 y 8.
12. La vigente Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras y el Reglamento General de Carreteras que la desarrolla (aprobado por R.D. 1073/1977 de 8 de febrero) establece una serie de franjas de terreno a ambos lados de las carreteras, en las que se ponen una serie de limitaciones a la propiedad, reglándose procedimientos de autorización para las distintas actuaciones en ellas (Arts. 32 al 35, 46 y 53 de la Ley).
Zonas de Dominio Público las constituyen 2 franjas de 3 m. a cada lado de la carretera (8 m. en autopistas y autovías).
Las Zonas de Servidumbre de las carreteras las constituyen 2 franjas de 8 m. a partir de las zonas anteriores (17 m. en autopistas y autovías).
Las Zonas de Afección son dos franjas de: 50 m., en las redes nacionales; 30 m. en las restantes redes; y, 75 m. en autopistas y autovías. En todos los casos, contados a partir de los límites de las zonas de servidumbre.
13. Para el caso de la "autopista", en régimen de concesión, deben señalarse que existe la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, que con nivel orgánico de Dirección General, esta adscrita directamente al Ministro del MOPU (Art. 1.4., del R.D. citado en (1)).
14. V. tomos 1 y 2 del Informe 3 del Avance del Plan General de Carreteras. MOPU, 1984.- Una Memoria-Resumen del mismo, en la serie Documentos del MOPU, Vol.: "Plan General de Carreteras 1984/91" pp. 47-48.
15. Se trata de los contenidos en el "Acuerdo europeo sobre los principales itinerarios de tráfico internacional", firmado en Ginebra en 1975.

16. Para determinar estos itinerarios se partió del análisis de los que tienen una intensidad media superior a 1.000 vehículos/día y de los que registran más de 200 vehículos pesados /día.
17. A priori, no se estableció el criterio de que la red pasara por núcleos con una población superior a un determinado umbral.
18. Complementario con el criterio de formar una malla cerrada ha sido el de evitar la triangulación de la red, o sea la inclusión de las diagonales de las unidades de la malla resultante.
19. Para evitar esos grandes vacíos se ha incluido, por ejemplo, el eje Badajoz-Ciudad Real-Albacete.
20. Con el fin de paliar la radialidad se han incluido tramos que forman como anillos interiores. Es el caso, por ejemplo, del itinerario Segovia-Avila-Toledo-Cuenca-Guadalajara.
21. Según se recoge en documentación citada en (14).
22. V. estudios citados en (14), y en concreto pp.49 y sigs. del Documento citado.
23. Publicado en 1964, y realizado por la División y Planes y - Tráfico de la entonces Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales.

Comprende un total de 15 tomos dedicados a las 6 carreteras radiales y a 34 itinerarios de interés, que comprendían la entonces denominada Red Azul. Además, incluye, en un total de 97 tomos, los restantes itinerarios de la red, organizados por provincias. Cada 5 Km. de itinerario es una hoja en el inventario, y cada estructura otra.
- 23 bis. Art. 6.1., R.D. citado en (1), apartados 1,2,3 y 5.
24. No debe dejar de reconocerse la poca eficacia que han venido teniendo los servicios de "guardería" de la calidad de aguas, sobre todo en lo referente al control de vertidos contaminantes, a lo cual no es ajeno la poca eficacia del sistema de multas que estaba vigente. Con la nueva Ley de Aguas, parece que se podrá conseguir mayor eficacia.
25. Art. 7.1. R.D., citado en (1), apartados 1,2,4,6,7 y 8.

26. Un buen Resumen, en la Serie Documentos del MOPU, volumen "Política de Costas-Plan de Actuaciones 1983-1990". MOPU-1985
27. Ley 28/1969, de 2 de Abril, de Costas, y su Reglamento de 1980; y, Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre Protección de las Costas Españolas. Por sus extensas e importantes lagunas, se completa de forma sustancial con : Ley General de Obras Públicas y su Reglamento, de 1877; Decreto-Ley de Puertos, y su Reglamento, ambos de 1928; y, Ley de Paseos Marítimos de 1918, referida al de Barcelona y generalizada en 1957.
28. En 1979, aparece por primera vez una consignación presupuestaria para inversiones en costas de 225 millones de pesetas, que en 1982 alcanza la cifra de 518 millones.
29. Los medios humanos y materiales de las Jefaturas de Costas, siempre han sido insuficientes. En la nueva estructuración del MOPU, se potencia notablemente estos servicios.
30. Art. 8.1., R.D. citado en (1), apartados 1,3,5 y 6.
31. Art. 9.1., R.D. citado en (1), apartados 1,2,4,5 y 9.
32. Art. 10.1. R.D. citado en (1), apartados 1,2,3 y 4.