

# CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de  
Ciencia Urbana*

4/70

# sumario

Director:

Fernando de Terán

Redactor Jefe:

Gregorio Burgueño

Diagramación:

Olegario Torralba

Edita el

Instituto de Estudios  
de Administración Local

Dirección, Redacción,  
Administración  
y Publicidad:

Joaquín García Morato, 7,  
Madrid-10

Imprime OMNIA, I. G.  
Mantuano, 27, Madrid  
Depósito legal: M.-10422-1970

La correspondencia debe di-  
rigirse al Director de la re-  
vista.

Los artículos firmados expre-  
san la opinión de sus autores  
y no representan forzosa-  
mente el punto de vista de la  
Redacción de la Revista o  
del Centro de Estudios Urba-  
nos.

Fotografías:

Nuevas ciudades Inglesas,  
de José Luis Zatarain

Madrid - N.º 4/1970

Octubre - Diciembre

Portada:

Plan General de Zaragoza

Suscripciones

España e Iberoamérica:  
400 Ptas. (4 números)

Otros países:  
7 \$ USA

Número corriente: 125 Ptas.

Número atrasado: 130 Ptas.

## EDITORIAL ..... 4

### Problemática General

ALGUNOS ASPECTOS DEL PROBLEMA DEL TRANSPORTE URBANO .....	6
Alejandro Lorca	
EL PORVENIR ESPACIAL DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA HACIA 1980 .....	16
Mario Gaviria	

### Actualidad

LAS NEW TOWNS INGLESES .....	19
Vicente Martorell Otzet	
ACTUALIDAD DE LAS NUEVAS CIUDADES DE GRAN BRETAÑA ..	25
Fernando de Terán	

### Vida Local

REUS .....	33
Aurelio Español Castejón	

### Información de Base

PLANIFICACION E INFORMACION TERRITORIAL EN FRANCIA ..	43
ARCHIVO DE INFORMACION NUMERICA Y RESTITUCION GRAFICA DE LA INFORMACION	
SOBRE REDES DE SERVICIOS URBANOS .....	54

### Información Jurídica

LA COORDINACION DE COMPETENCIAS EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO .....	56
Luis Enriquez de Salamanca	
ORDEN DE 19 DE OCTUBRE DE 1970 POR LA QUE SE REGULA LA TRAMITACION DE LOS PLANES DE ORDENACION URBANA (B. O. E. 23-10-1970) .....	58

### Información General

JORNADAS NACIONALES DE TRAFICO Y URBANISMO .....	59
SEMINARIO SOBRE INVENTARIO DE PROBLEMAS URBANISTICOS LOCALES .....	60

### Crónica

OCTUBRE-DICIEMBRE .....	63
-------------------------	----

### Bibliografía .....

65

# el mito de la unidad vecinal

Enunciado inicialmente en 1929 por Clarence Perry, como un área residencial de determinadas características físicas y sociológicas, y retocado y perfeccionado profusamente en su posterior desarrollo, el concepto de unidad vecinal recibió enseguida, como es sabido, una generalizada aceptación y se convirtió en poco tiempo en una de las piezas básicas de la filosofía social en que descansaba la visión de la ciudad preconizada por el "urbanismo moderno", así como la metodología habilitada para su planeamiento.

Existen ya hoy algunas razones claras para explicar este éxito, tanto en el terreno del planeamiento, como en el de la filosofía social. Con gran claridad, en efecto, ha explicado Christopher Alexander, las trampas que nos tiende nuestro cerebro cuando sus mecanismos funcionan para ordenar una materia que le resulta difícil de aprehender por su excesiva complejidad, y las simplificaciones abusivas a que le lleva esa inherente tendencia "gestaltista", hacia las formas más claras, más rotundas y más simples, o hacia los más simples, rotundos y claros sistemas de asociación y relación. "Un sistema es comprensible si pasa el filtrado del mecanismo de nuestro cerebro, es decir, si satisface a la idea de orden impuesto por el mecanismo cerebral" ha dicho, en el mismo sentido, Yona Friedman.

La idea de que la ciudad está o debe estar constituida por una yuxtaposición de unidades vecinales, y la complementación de esta idea con la asociación de un número determinado de ellas para constituir una unidad de orden superior, y así componer toda una jerarquizada serie de comunidades urbanas caracterizadas por su tamaño, su población y su equipo, es sin duda, una de esas ideas simples, claramente expresable por unos elocuentes diagramas (Perry, Stein, Abercrombie, Bardet, Doxiadis, etc.) que permiten su fácil difusión y

rápida asimilación. Del mismo modo, el tratamiento del tejido urbano como un conjunto de áreas celulares bien definidas, a efectos de planeamiento, es también atractiva y aceptable en su elementalidad, para estructurar un aparente caos inasequible, separando, delimitando, confinando funciones vitales que aparecen entremezcladas en la realidad compleja e inaprensible de la ciudad.

Lo que ocurre si se examina el tema desde el ángulo de la filosofía social es diferente, pero también aquí se descubren razones que abonan el éxito.

La unidad vecinal como comunidad social local, se inscribe en la larga historia de las utopías, a menudo bajo un ropaje científico, impulsada desde terrenos tan diferentes como el religioso, el político, el administrativo, el sanitario o el social, por una literatura que aboga por un tratamiento de la sociedad adecuado a la obtención de una sana vida comunitaria, a la que se atribuyen apriorísticamente las más excelentes condiciones terapéuticas. En dicha literatura, por otra parte, aparece generalmente un importante componente nostálgico, que indirectamente recuerda que el modelo propugnado pertenece en gran medida a un pasado rural ido para siempre. Se habla de cohesión social, de solidaridad, de entrelazamiento de relaciones e intereses, de fiestas comunitarias, de ensanchamiento de los círculos familiares, de presiones espontáneas para el fortalecimiento de las tradiciones, como ventajas que proporcionaría una política social de apoyo decidido a la formación de la conciencia vecinal en pequeñas áreas locales dotadas de los adecuados servicios e instituciones. Y estas ventajas aparecen unidas, más o menos explícitamente, con la capacidad de las mismas para garantizar una estabilidad social y política basada en la tranquilidad, en la armonía y en la seguridad equilibrada de la comunidad. Así, en muchos casos, una ver-

# Editorial

---

dadera ideología de la unidad vecinal, aparece ligada a determinadas opciones políticas con lo que el concepto encuentra otra fuente de apoyo que tampoco tiene nada que ver con la validez objetiva del mismo.

El descubrimiento de estas explicaciones, así como la constatación empírica de las dificultades reales de materialización y funcionamiento de la unidad vecinal, a través de la observación y análisis entre la ya abundante cosecha de realizaciones efectuadas en numerosos países, han llevado primero el planteamiento de serias interrogantes y después al abandono de un principio que no puede ya mantenerse contra la evidencia.

Hace ya muchos años, Catherine Bauer se preguntaba: "¿Es el grupo coherente, identificado con un área bien definida, un instrumento para la complacencia chismorrera propia de la pequeña ciudad, o es, como la familia y el hogar, una necesidad básica de nuestra sociedad para lograr la seguridad emocional? ¿Cómo se relaciona nuestra alta movilidad con el problema del vecindario? ¿Deberíamos intentar la creación de un ambiente conducente al arraigo?" Y ella misma contestaba así: "Las tendencias sanas de la sociedad moderna implican la desaparición de los endogrupos y las pequeñas comunidades", y, "el verdadero progreso, posibilitado por los medios de comunicación, significa una pauta de vida social cada vez más amplia y variada, así como el apoyo en la selección individual de amigos y actividades, y un tipo más libre de desarrollo personal".

Las verificaciones experimentales y los estudios posteriores no han hecho más que comprobar estas afirmaciones. Por ello, con independencia de su carga ideológica, y de su desprecio en el terreno de la filosofía social, el concepto de unidad vecinal ha dejado claramente de ser aquella pieza clave de la metodología operativa del planeamiento que fue especialmente defen-

dida por los países anglosajones, que alcanzó su consagración con el plan de Abercrombie para Londres y su sistemática utilización en el planeamiento de las nuevas ciudades inglesas de la primera etapa, influyendo decisivamente en todo el planeamiento universal.

Hoy, la unidad vecinal, perfectamente aquilatada y elaborada en su planteamiento teórico, habiendo servido de panacea, demasiado ensalzada y alabada sin que su patrocinio haya podido demostrar en la práctica las cualidades benéficas postuladas para la misma, ha entrado en franca crisis. He aquí cómo explica el actual estado de la cuestión en el urbanismo británico, un informe sobre la evolución del planeamiento, en el país que más experiencia ha podido recoger sobre el tema, a través de sus realizaciones: "Los cambios económicos y sociales ocurren rápida y constantemente, y cualquier plan debe ser diseñado para proporcionar la mayor libertad posible para el cambio de las formas de vida urbana. Esto, junto con la creciente movilidad privada, está rompiendo los antiguos moldes de las actividades sociales. Así, la idea de dividir una ciudad en áreas residenciales separadas, con límites fijos, dotadas de una gama de servicios de un cierto nivel para toda su población, no se considera como relevante. En cambio, se reconoce que cada familia o individuo tendrá probablemente contactos sociales en la totalidad de la gama de escalas variando desde los pequeños grupos que rodean a la vivienda, hasta las facilidades en la región, fuera de la propia ciudad" (1).

Sí, como dicen algunos sociólogos, un mito es una creencia social, mantenida por razones ajenas a su validez objetiva, parece deducirse que también al urbanismo ha alcanzado ya el proceso de desmitificación.

(1) D. A. Bull. New Town and Town Expansion Schemes. "Town Planning Review". Vol. 38, núm. 2, 1967.



# Problemática General

## ALGUNOS ASPECTOS DEL PROBLEMA DEL TRANSPORTE URBANO

Alejandro Lorca

### La movilidad en la ciudad

1 El transporte es un medio para conseguir un fin. Esta simple afirmación, sin ningún sentido a primera vista, encierra después de su entendimiento las posibles soluciones al llamado problema de los transportes urbanos. En estas páginas vamos a tratar de analizar las características del problema desde el punto de vista económico, de evaluar sus dificultades y de apuntar posibles soluciones. Sin embargo, para llegar a una perfecta comprensión del problema —primer paso para apuntar soluciones— hay que tener bien presente el fin último de los transportes. A ello nos vamos a referir en pocas palabras. El fin del transporte es facilitar movilidad a personas y bienes. Este fin se puede apreciar perfectamente en el transporte interurbano, que se ha beneficiado plenamente de los adelantos tecnológicos en el campo del transporte. Es evidente que los transportes de larga distancia han dado a personas y bienes una movilidad insospechada, de la cual la sociedad se está beneficiando hoy en día. Más aún, esta movilidad y flexibilidad sigue en aumento. La movilidad se ha incrementado en dos aspectos: en el intensivo y en el extensivo. En el intensivo, ya que el transporte puede, o podrá dentro de muy poco tiempo, satisfacer el deseo de movilidad hasta grados realmente importantes. En el extensivo,

puesto que la disminución de costes reales de la movilidad ha sido tan significativa que ha hecho que sea cada día mayor el número de personas que puedan beneficiarse de ella. Esta movilidad ha liberado de obstáculos a la actividad económica. El caso es claro en la teoría de la localización, ya que la mayor movilidad de bienes y personas implica una mayor libertad en la elección de la localización de la actividad económica, al desaparecer limitaciones originadas por la inmovilidad (1). Si nos detenemos a pensar en la movilidad de personas es suficiente analizar el fenómeno del turismo. Podemos decir que hoy su única limitación, al turismo, es la existencia de agua caliente en los hoteles (sobre todo para el turismo americano). En cuanto al mundo de los negocios, la movilidad ha hecho posible la empresa internacional con la ampliación del mercado y de las actividades de la empresa.

Si en el transporte interurbano se ha podido apreciar un aprovechamiento de los beneficios de la movilidad, no parece ser éste el caso de los transportes urbanos. ¿Cuáles son los beneficios que podría ofrecer la movilidad al ser urbano?: veamos algunos de los más importantes.

(1) La influencia que el incremento de movilidad tiene sobre la distribución espacial de la actividad económica es de gran importancia y no ha sido bien estudiada. Sus consecuencias pueden ser de gran alcance, basta pensar en la relocalización de la industria siderúrgica en países como USA y UK.

- a) La movilidad aumenta las posibilidades de trabajo; la gran ciudad, con sus economías de aglomeración, ofrece al individuo una amplia gama de trabajos, la movilidad del individuo dentro de la ciudad ofrece la posibilidad de elegir entre éstas la más adecuada a sus deseos y aptitudes (2).
- b) La movilidad va a dar más oportunidades de acceso a los lugares de entretenimiento.
- c) Uno de los beneficios más importantes de la movilidad es el aumento del tiempo disponible: tiempo-trabajo y tiempo-ocio. Las ventajas del aumento del tiempo son claras, disminución de costes, aumento de producción, etc.
- d) Aumento del espacio disponible es otra de las ventajas, espacio-trabajo, espacio-entretenimiento, espacio-escuela, etc. La movilidad da la oportunidad de poder utilizar toda esta serie de espacios.
- 2 Entre otras, éstas son las ventajas más importantes de la movilidad. Movilidad como fin, que va a ser conseguida por medio del transporte. Movilidad absolutamente necesaria para el funcionamiento de la metrópolis y/o ciudad región, sin ella difícilmente va a poder llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, la historia se empeña en demostrarnos que cualquiera que haya sido el transporte realizado en la ciudad, desde el carro y la litera romana, pasando por el tranvía tirado por caballos, hasta el automóvil y el metro, la ciudad no ha sabido aprovecharse plenamente de la movilidad que le ofreció la tecnología. La causa ha sido la congestión. La congestión del tráfico todos la sufrimos, todos sabemos en qué consiste. Sus consecuencias, sin embargo, son desconocidas por la mayor parte de la sociedad. La mayoría del individuo urbano estará de acuerdo en afirmar que es, sobre todo, incómoda, desde el individuo que espera pacientemente, en la más o menos ordenada cola —normalmente leyendo la hoja de deportes—, hasta el impaciente conductor que se le hace difícil comprender por qué tiene que andar a 10 km/h. cuando está sentado en una máquina capaz de hacer 120 km/h. La verdad es que el impaciente conductor hace todo lo posible por llegar al tope de posibilidades de la máquina, con lo que, además de impacientes, convierte a sus colegas en seres posesos de ira. Pero la incomodidad, a pesar de ser la consecuencia más manifiesta de la congestión, no es, con mucho, la más importante. Podríamos resumir sus consecuencias diciendo que es una disminución de la movilidad, es decir, los beneficios ofrecidos por la técnica no pueden capitalizarse.
- Si entendemos que para el funcionamiento de la

ciudad-región es necesaria la movilidad, todo lo que atente a ésta va a atentar al funcionamiento de aquélla. La congestión dificulta el funcionamiento de la ciudad, haciendo imposibles ciertas de sus funciones. El problema ha sido bien entendido en el caso de los transportes interurbanos, todos vemos su necesidad y ventajas, pero en los transportes urbanos no ha sucedido igual. ¿Cómo se abastece la ciudad? ¿Cómo se mueve la ciudad? son preguntas que a muy pocos preocupan seriamente, lo importante es que esas funciones se lleven a cabo, pero, ¿a qué precio?, aquí, la mayor parte de nosotros nos encojemos de hombros. Resultado: el trayecto más largo de una jornada —y el más peligroso— por avión es, sin duda, la aventura de ir de casa al aeropuerto en automóvil.

¿Por qué la ciudad ha sido la víctima, y no la beneficiaria de la movilidad? ¿Por qué ha tolerado con la congestión? ¿Por qué no ha sabido aprovecharse de sus ventajas? Estas son las preguntas a las que vamos a tratar de responder en estas páginas, para apuntar, finalmente, algunas soluciones.

## Planteamiento del problema

- 3 Desde el punto de vista económico la diagnosis de la congestión es sencilla, lo difícil es la terapéutica. La causa de la congestión es un exceso de demanda en el mercado. En otros mercados, un estudiante de económicas, después de su curso de introducción, sería capaz de dar la solución del problema. En estas ocasiones, rezan los textos de economía que un aumento de los precios devolvería la tranquilidad y el equilibrio al mercado, algún estudiante que aspirara a nota continuaría el razonamiento diciendo que, a largo plazo, el aumento de los precios en el mercado llevaría a un aumento de la oferta, con lo cual establecería una diferencia entre el equilibrio a corto y largo plazo. El problema es que este mercado de transportes funciona sin precios, y si existen, como en el caso de transportes públicos, no se puede actuar sobre él por razones sociales y políticas; lo que existen en realidad, son costes sociales y éste es un concepto ante el cual el economista se siente incómodo. Sin embargo, se puede actuar sobre otras dos variables: sobre la oferta y sobre la demanda. Vamos, pues, a ver con detenimiento cuáles son las características de cada una de las variables —precio, oferta y demanda—, las dificultades que presenta el operar sobre ellas y posibles soluciones.

## Precios

- 4 En ningún otro sector de la actividad económica existen precios más irracionales, absurdos y conducentes a un mayor derroche de recursos.

(2) El aumento de productividad debido al incremento de movilidad, puede llegar a ser importante.

El economista aprende en los comienzos de su formación la importancia y función de los precios a través del mercado. La teoría de los precios es una pieza fundamental en la ciencia económica. Lipsey (3) lo ha descrito magistralmente: Los precios son las señales guía para la asignación de recursos dentro del sistema económico; si las señales son equivocadas, la asignación llevará a un despilfarro de los recursos.

La esencia del problema de los precios en el transporte urbano es, hoy en día, que tienen muy poco que ver con el coste del servicio. Para analizar los precios vamos a separar los transportes colectivos y el individual (automóvil).

#### a) Transportes colectivos

- 5 La política de precios más seguida en este tipo de transporte se ha basado en dos factores fundamentalmente: precio único y descuentos en las horas puestas. Estos dos factores van en contra de los principios más elementales de la teoría microeconómica. La razón que se da para defender el precio único es la posibilidad de automatización y la posibilidad de reducción de personal de control de billetes. Este argumento hoy es muy débil dado el avance de la técnica. Pero las consecuencias del precio único son graves, ya que tienden a sobrecargar el precio de los trayectos cortos que subsidian a los trayectos largos. El usuario de un trayecto corto, por ejemplo, 1 km., paga 2,50 pts/km., por el contrario, en un trayecto largo, por ejemplo 10 km., el precio es de 0,25 pts/km. Este hecho introduce una serie de anomalías en el mercado que acentúan sin duda el grado de congestión.

El segundo factor que se practica, el de los descuentos en horas punta, es aún más distorsionante. Todos los sectores económicos utilizan la discriminación de precios en las puestas de demanda, así lo hacen las compañías eléctricas, de teléfonos, hoteles, etc. que tienen curvas de demandas de características muy similares a las del transporte urbano, incluso en los transportes interurbanos, como las compañías aéreas, siguen esta práctica con las tarifas off-reason e in-reason. El transporte urbano sigue la práctica contraria, reducir precios en horas punta por motivos sociales a fin de beneficiar la clase obrera que es la que utiliza principalmente el transporte colectivo. Pero el hecho es que la práctica estimula la demanda en horas punta, haciendo mucho más costosa la oferta del servicio. Entiéndase bien que no estoy emitiendo ningún juicio de valor, tan sólo pretendo describir hechos que tienen una repercusión evidente de acuerdo con la teoría económica.

La manipulación del precio puede utilizarse con dos fines: 1) para hacer más atractivo el transporte colectivo, 2) para una utilización más

racional de los servicios de transportes. Vamos brevemente a exponer la utilización de los precios para estos dos fines.

- 6 Uno de los mayores males que está sufriendo la ciudad es el deterioramiento de los transportes públicos con todas sus implicaciones: desde la congestión hasta las implicaciones sociales que este hecho lleva consigo. El problema se ha planteado con el aumento del automóvil en la ciudad. Desde el punto de vista económico se puede plantear en los siguientes términos: existen diversos medios de transportes urbanos (metro, autobús, automóvil, etc...), es un hecho el incremento del uso del automóvil frente a los demás medios, pero, ¿por qué? ¿cuál es el criterio de elección del individuo urbano para decidir el uso del automóvil? Existen varios criterios: comodidad, flexibilidad, precios, etc... Nos vamos a detener en el criterio-precio, ya que los demás son bien claros. ¿Por qué, a pesar de que el coste real del transporte individual es mucho más elevado que el transporte colectivo, se elige el automóvil? El transporte colectivo tiene un precio (billette) que hay que pagar por su utilización; el automóvil, no. Una vez el individuo ha comprado su automóvil su uso es libre. Este hecho plantea una serie de distorsiones en cuanto a la elección del medio de transporte, ya que el transporte público basa su precio en sus costes medios y el automóvil en sus costes marginales. En la literatura anglosajona este hecho suele expresarse diciendo que la elección se lleva a cabo basándose en "off-pocket-costs", es decir en el precio que en el momento de utilización del medio tiene que desembolsar el individuo (4). Esto quiere decir, que en el transporte público el precio base para la elección es el del billete y en el automóvil es aproximadamente el de la gasolina, sin contar otros costes que evidentemente lleva consigo, como licencia, reparaciones, amortización, etc... El hecho es que se basa la elección en distintos conceptos de costes, y el coste marginal del automóvil es menor que el coste medio del transporte público; si a ello añadimos la mayor comodidad y flexibilidad del automóvil, no es de extrañar el aumento continuo de su uso. Más aún, el uso del automóvil viene condicionado por su propiedad, una vez el individuo lo posee, aunque sea para otros usos (por ejemplo, turismo o viajes fin de semana) no considera en absoluto los costes medios. Si la comparación se realiza desde el punto de vista social la diferencia de costes es aún más notable, debido a los costes de congestión que hay que imputárselos principalmente al automóvil.

Planteado el problema desde este ángulo, una solución sería hacer que el individuo eligiera en-

(4) Sherman, R. "A Private Ownership Bias in Transit Choice", *American Economic Review*, Diciembre, 1967, vol. 27, p. 1212.

(3) Lipsey, R. "Introduction to Positive Economics".



tre, basándose en conceptos de coste homogéneos, los medios de transporte. Por ejemplo, cargar en el transporte colectivo únicamente el coste marginal y recuperar el resto de los costes por medio de una imposición fiscal. Se ha llegado a defender que el transporte colectivo sea gratuito (5) (6); con esta solución se piensa establecer diferencias significativas de coste entre los dos medios de transporte, que compensen las ventajas del automóvil y que fuercen a la elección al individuo hacia el transporte colectivo. Esta solución podría complementarse con algún sistema que grave más al automóvil para hacer aún mayor la diferencia de costes de los dos medios. Esta solución tendría la ventaja de cumplir una función de subsidio a las rentas bajas, que son generalmente las usuarias del transporte colectivo.

Sin embargo, no todos los expertos están de acuerdo con esta solución. Existe también extendida la idea de que la solución es hacer más atractivo el transporte público, aumentando la velocidad, confortabilidad y flexibilidad. La solución requeriría el establecimiento de unos precios y la existencia de un subsidio.

En mi opinión, el problema más grave es el de la atracción del individuo urbano hacia el transporte colectivo y las dos soluciones, en un principio, son necesarias y compatibles para atraer al individuo al transporte colectivo. Una vez existan suficiente densidad de flujos puede pensarse en el establecimiento de un precio que refleje, en lo posible, los costes del transporte colectivo, aunque creo que estos deberán ser siempre subsidiados, por los motivos que antes he expuesto, a no ser que se resuelva el problema de la implantación de un sistema de precios por utilización del automóvil en la ciudad.

b) *Transporte individual.*

7 Si el sistema de precios funciona mal en los transportes colectivos, no funciona en absoluto en los individuales. El mercado de los transportes urbanos presenta pues un aspecto penoso: existen medios en los que la formación de los precios es totalmente anárquica, junto a ellos, otros medios de transporte en que no existe sistema de precios; este estado de cosas hace que sea imposible toda elección racional dentro del mercado.

El automovilista paga por el uso de la infraestructura a través de impuestos, algunos de ellos relacionados con la intensidad de su uso como el de la gasolina, otros sin relación alguna con esta intensidad, como licencias. Pero ninguna carga está relacionada con la calidad y el coste

(5) Williams, P.M. "Law Fares and the Urban Transport Problem", *Urban Studies*, vol. 6, n.º 1, Febrero 1969, p. 83.

(6) Naters, L.L. "Free Transit: A Way Out of Traffic Jams", *Business Horizons*, Spring, 1959.

de la infraestructura utilizada, excepto cuando existe peaje. Este hecho lleva consigo que el automovilista que utiliza la red rural de carreteras subsidia al automovilista urbano. Cuando aquél utiliza una infraestructura mal dotada y que le origina costes mayores y éste está utilizando una infraestructura excelente cuyo coste de construcción es muy superior al anterior (que puede llegar a ser de un coste de 500 millones pts./kilómetro si se tiene en cuenta la expropiación del terreno) y que le origina unos costes mínimos. No sólo esto, en general todo el sistema económico está subsidiando al automovilista urbano. En un estudio realizado para Inglaterra, Denys Munby (7) calcula que una milla de autopista urbana tiene un coste cuarenta veces superior a la rural. Más aún, la Western Avenue en Londres, costó aproximadamente £ 12 millones/milla, por el contrario la Victoria Line del metro £ 5 millones/milla de túnel. Pero aquí está lo más importante, la capacidad de esta última es de 30.000 pasajeros/hora, y la de la Western Avenue de 6.000 coches/hora, *sin congestión* que si se aplica una ocupación media de 1.5 que es normal en ciudades, nos da una capacidad de 9.000 pasajeros/hora. La diferencia en necesidades de inversión es bien palpable. El automóvil necesita una inversión adicional de aproximadamente £ 1.300/pasajero-hora, y el transporte colectivo, en este caso metro, de £ 160/pasajero-hora. Sin contar la inversión complementaria que el automóvil requiere en aparcamiento, etc...

El automovilista urbano sólo paga una parte del coste de la infraestructura con los impuestos. Sin embargo, hasta ahora no se ha resuelto el problema de establecer un sistema discriminatorio por la utilización de la infraestructura urbana en horas punta.

Vichey (8) analiza las diversas tentativas que se han sugerido, que van desde simples sistemas mecánicos, como la instalación de una especie de taxímetro a sistema electrónico conectado a un computador que permite la discriminación del precio de acuerdo con la zona y congestión y la facturación automática.

Wiltansch (9) realizó un cálculo de los costes de los diferentes medios de transporte para el área de Chicago con datos de 1959. El trabajo lo realizó calculando el porcentaje que los gastos de transportes suponen en la renta per cápita. Los resultados son interesantes y se recogen en la tabla siguiente:

(7) Munby, D.L. "The Economics of City Traffic" in T.E.M. Williams (ed.), *Urban Survival and Traffic*, London, 1962, p. 228.

(8) Vickrey, W.S. "Pricing in Urban and Suburban Transport", *American Economic Review*, Mayo, 1963.

(9) Willansch, J. "Urban Transport Lost", First Federal Saving and Loan Association of Chicago, 1963.

**GASTOS ANUALES EN TRANSPORTES URBANOS Y PORCENTAJE DE RENTA**

Medio o transp. Renta p. c.	A pie (100\$)	Autobús (205\$)	Metro (320\$)	Taxi (455\$)	Automóvil privado (518\$)
\$ 6.000	1.69 %	3.42	5.33	7.58	8.63
8.000	1.25 %	2.56	4.00	5.67	6.48
10.000	1.00 %	2.05	3.20	4.55	5.18
12.000	0.83	1.71	2.67	3.79	4.32
14.000	0.71	1.46	2.29	3.25	3.70
16.000	0.63	1.28	2.00	2.84	3.24
18.000	0.56	1.14	1.78	2.53	2.88
20.000	0.50	1.03	1.60	2.28	2.59

Las cifras obtenidas llevan a la conclusión de que, desde el punto de vista individual, sin contar los costes sociales el automóvil privado es, sin duda, el medio de transporte más caro. Si a ello le añadimos los costes sociales, la diferencia es realmente mucho mayor.

Cifras más elocuentes, aún aproximadamente, Madrid invierte 2.500 millones de pesetas anuales en infraestructura de transporte. La matrícula de coches anual es de lo cual representa que una inversión privada de 100.000 pesetas (supongamos que es el valor medio del vehículo) exige una inversión pública de y esto sin contar red arterial y la inversión del Ministerio de Obras Públicas.

Con ello no quiero decir que el automóvil debería desaparecer de la ciudad, en absoluto, el automóvil estará siempre con nosotros. Lo que intento decir es que si se quieren evitar males mayores, es necesario robustecer el sistema de transportes colectivos en la ciudad y racionalizar el sistema de precios para que tengan estos algo que ver con los costes de los diferentes servicios y así construir las bases que hagan posible una elección lógica por parte del individuo del medio de transporte utilizado.

## Oferta

8 Otra de las variables sobre la que se puede actuar es la oferta. Es evidente que el aumento de la oferta de ambos transportes, público y privado, evitaría la congestión. Podemos decir que una oferta suficiente para cubrir la demanda haría desaparecer el problema, pero la solución tiene sus obstáculos en el principio que da origen a toda la ciencia Económica: el principio de los recursos escasos. El problema está en que con recursos escasos como existen dentro de un sistema económico no existe la posibilidad de la satisfacción de todos los deseos humanos entre los que se encuentra el deseo de movilidad urbana. Existe pues una limitación al aumento de la oferta de transportes. Pero las dificultades son mucho más graves cuando pensamos que la construcción de la infraestructura de transportes representa grandes sumas de inversión. Prin-

cipalmente la inversión para la ampliación de infraestructura de transporte de vehículos a motor representa cifras muy significativas, no sólo por su coste en sí mismo, sino por el coste de expropiación y la pérdida de impuestos (bienes públicos no pagan) que representa. El coste de expropiación del suelo urbano necesario para su construcción sobrepasa frecuentemente el coste de construcción, coste de expropiación que, en el caso español, viene gravado por las indemnizaciones que establece la Ley del Suelo.

9 El problema más importante que plantea el aumento de la oferta, en cuanto a construcción de infraestructura se refiere, es el encontrar una fórmula adecuada para su financiación. En España la construcción de infraestructura de transportes se realiza por el Ministerio de Obras Públicas y por las Corporaciones Locales. Este es un caso especial del problema de la infraestructura urbana. Las Corporaciones Locales, en general, no tienen medios de financiación propios para atender a las necesidades existentes, ni el Ministerio de Obras Públicas puede cubrir la parte que tiene encomendada, con el sistema fiscal y presupuestario español. La única solución que tienen las Corporaciones Locales es la de elevar las preces a los Ministerios correspondientes y hallar la gracia de sus titulares. Es preciso, si es que las corporaciones locales son responsables de los problemas urbanos, darles los medios para que puedan solucionarlos.

La idea en la que está basado el BADU es la siguiente: si las corporaciones locales tienen dificultades de acceso al mercado de capitales cada una por separado, todas ellas conjuntamente encontrarían mayores facilidades.

El BADU estaría encargado por una parte para conseguir capital, tanto en el mercado nacional como en el extranjero, este capital serviría para la financiación de proyectos de toda índole, propuestos por la administración local al BADU. Por otra parte el BADU podría obtener también fondos estatales. Hoy en día en España el Banco de Crédito Local tiene una función que en algo se parece al BADU, sin embargo, su visión es mucho más estrecha.

Las ventajas de BADU son importantes. Primera, puede entrar en el mercado de capitales con pie más firme ya que estaría tratando de obtener fondos para todas las Corporaciones Locales, el coste de obtención del capital sería menor, puesto que mayores serían las garantías ofrecidas. Segunda, BADU podría —y esto es importante—, además de ofrecer ayuda financiera, dar ayuda técnica, quizás en estos momentos tan necesaria o más para las corporaciones locales. El funcionamiento de BADU no tendría por qué diferir demasiado del modo de actuar del Banco Mundial. Las corporaciones locales presentarían sus proyectos al BADU una vez revisados y modificados conjuntamente si hubiera lugar, analizada su rentabilidad económica, su viabilidad técnica y con todas las garantías que se crean convenientes, el Consejo de Dirección del BADU —en el que formaría parte representantes de las corporaciones locales y del Gobierno— seleccionaría los proyectos, de acuerdo con los recursos disponibles. Segundo, la selección de proyectos tendría un menor grado de arbitrariedad. Tercero, los proyectos tendrían una mayor calidad con la cooperación de los expertos del BADU. Cuarto, el Gobierno podría implantar las líneas generales de una sana política urbana, estableciendo preferencias para aquellos proyectos que siguieran unas líneas de actuación prefijadas con anterioridad. Quinto, una mayor participación de las corporaciones locales en sus propios problemas financieros y un mayor control de los proyectos por parte de la Administración Central.

La autonomía fiscal de las corporaciones locales y el BADU podrían en parte, solucionar el problema de financiación de construcción de infraestructura de los transportes urbanos.

**10** Pero ¿qué tipo de infraestructura? Al responder a esta pregunta nos adentraremos en la problemática sobre la futura política de transportes urbanos. Veamos dos aspectos únicamente de este problema:

1) ¿Transportes públicos o transportes privados? Creemos que la pregunta, planteada en estos términos es incorrecta, ya que son necesarios los transportes públicos y los transportes privados. El problema es de énfasis en los transportes públicos o en los transportes privados. La verdad es que hoy en día toda la comunidad de expertos en transportes está en contra de la opinión —claro está— del resto de la comunidad en que viven esos expertos y que, en gran parte, se inclina hacia el transporte privado. Sin embargo la efectividad y economía de los transportes públicos parece que los hacen más adecuados para dar movilidad a la ciudad. En otro sentido, y a pesar de su menor flexibilidad frente a los privados, son más

adecuados para la planificación urbana (con respecto a este punto, hablaremos posteriormente al tratar de la demanda).

2) ¿Medios convencionales o nuevos medios? Con respecto a este problema la técnica tiene la palabra, habrá que esperar que los adelantos tecnológicos hagan viables los nuevos medios técnica y económicamente. Si hay que tener en cuenta que la solución que se dé hoy va a comprometer el futuro, por lo que, si adoptamos una postura en este aspecto tendrá que ser lo suficientemente flexible para que no haga inviable soluciones futuras. De las nuevas técnicas, de la ciudad del año 2.000, se ha escrito mucho, incluyendo mucha ciencia-ficción y no creemos que sea preciso detenerse en este punto.

Pero no sólo es el problema de la financiación de la construcción de infraestructura lo que hace difícil la solución del problema de la congestión por medio del aumento de la oferta. También sus características, como el largo período de maduración de su construcción y su discontinuidad dificultan el problema.

**11** Hasta ahora hemos hablado del aumento de oferta por medio de construcción de nueva capacidad de transporte, es decir, de construcción de nueva infraestructura. Sin embargo, existe la posibilidad de aumentar la oferta por medio de un mejor aprovechamiento de la capacidad actualmente instalada. Lo que los economistas llamaríamos aumento de productividad y que los ingenieros de tráfico llaman ordenación del tráfico. Las medidas que caen bajo este concepto son muy diversas y nos vamos a referir a éstas a continuación.

El principio fundamental en el que se basan los aumentos de capacidad de la oferta instalada es el de la segregación de tráficos. El principio de segregación está basado en el hecho que por la misma infraestructura están fluyendo distintos tipos de tráfico y que quizás:

a) La infraestructura no es adecuada para todos los tipos de tráfico o es más adecuada para determinado tipo

b) Que existe la posibilidad de separar los diferentes tipos de tráfico, evitando la interacción entre ellos y por lo tanto parte de la congestión. La segregación puede hacerse a diversos niveles:

a) Segregación según la distancia del viaje. En este aspecto tenemos la segregación del tráfico interno de la ciudad, del tráfico externo. La segregación del tráfico que utiliza la infraestructura de la ciudad de paso, es decir, su destino no está en la ciudad, puede llevarse a cabo por medio de rondas de circunvalación o cinturones. Dentro del tráfico de la ciudad-región pueden

segregarse los viajes a distancias largas y a distancias cortas, por medio de autopistas con accesos limitados para los viajes a distancias largas, lo que dificulta la utilización de esta estructura para viajes a distancias cortas.

b) Segregación de los usos de la infraestructura. Por ejemplo, la utilización para la función de aparcamiento y la función de transporte. Esta segregación es importante en el transporte individual. La ocupación de infraestructura para aparcamiento disminuye su capacidad en ocasiones hasta en un 60%. La solución consiste en separar usos de la infraestructura mediante la construcción de aparcamientos. En algunas ocasiones se han adoptado medidas realmente ingeniosas, como destinar calles exclusivamente para aparcamiento, construcción de zonas de aparcamiento arriba de las estaciones de ferrocarril, etc.

c) Otro tipo de segregación es la segregación del tráfico de peatones y el tráfico motorizado, hay soluciones como son las zonas de peatones, creación de vías elevadas para peatones, etc.

d) Segregación de los transportes públicos y privados, fundamentalmente en el tráfico motorizado. Se ha reservado parte de la infraestructura para el transporte público como solución para esta segregación; se piensa establecer carriles, calles o autopistas exclusivamente para este tráfico. El problema, —además de los posibles accidentes en la primera de estas soluciones— es que es difícil la justificación de limitar la utilización de parte de la estructura cuando existe congestión en el resto, ya que no existe tráfico suficiente para ocupar la infraestructura que se reserva a los autobuses.

e) La segregación de mercancías y pasajeros a través del horario de reparto, es otra de las soluciones en estas líneas.

Todas estas medidas están comprendidas en lo que se viene entendiendo por segregación horizontal, existe también la posibilidad de una segregación vertical, soluciones como pasos a distintos niveles, caerían dentro de este tipo de segregación.

La imaginación —en cuanto a otro tipo de soluciones que no son segregación— se ha visto desbordada: microbuses, mejor y más fluido servicio, mayor comodidad, etc. En algunas ciudades es posible la utilización conjunta de taxis, la formación de un pool de automóviles particulares entre vecinos, etc.

Todas estas medidas sin duda, ayudan a la solución de la congestión. Sin embargo, la historia se ha encargado de demostrar que la oferta va siempre muy por detrás de la demanda. El problema está en que la demanda de transportes crece en progresión geométrica y con una razón

cada vez mayor al aumentar la renta y el tamaño de la ciudad-región y la oferta en progresión aritmética, planteando lo que podríamos llamar el “problema malthusiano del tráfico”. Las soluciones que se han tomado hasta ahora, han sido fundamentalmente enfocadas al aumento de la oferta, esto es lógico si pensamos que hasta hace poco los expertos encargados de estos problemas eran “expertos de oferta”, es decir, generalmente ingenieros. Los ingenieros están preparados para construir oferta y así lo han hecho. Sin embargo, no se han preocupado, en absoluto, de la demanda —quizás únicamente a fines de construcción de oferta, ya que no tienen el bagaje instrumental necesario para su análisis. En estas circunstancias es lógico que la solución del problema se haya atacado principalmente desde el lado de la oferta, habiéndose olvidado el tratamiento de la demanda.

## Demandada

12 Las características de la demanda del transporte urbano es otra de las causas que dificultan la solución del problema. La característica de la curva son los apuntamientos que ésta presenta a determinadas horas del día. Los apuntamientos dependen fundamentalmente del horario laboral de la ciudad. Otro problema es el del acceso a la ciudad en los días festivos y el acceso a los lugares de entretenimiento, pero la congestión de esta infraestructura y los problemas que ella plantea, tienen unas características diferentes, por lo que no trataremos de ellos en estas páginas.

Las características de la demanda determinan en gran parte la oferta. El transporte se manifiesta en un flujo de tráfico y la capacidad de la infraestructura tiene que estar adecuada a este flujo. Ahora bien, la capacidad general de la infraestructura viene determinada por los puntos



GRAFICO 1

de mínima capacidad del sistema. El gráfico núm. 1 nos muestra de una manera sencilla cómo los puntos de capacidad mínimos no están determinando la fluidez del tráfico en la totalidad del sistema.

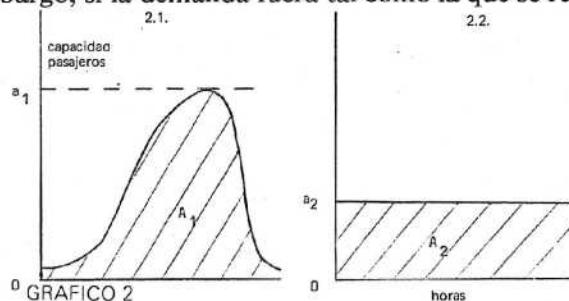
Por otra parte, el sistema infraestructural tiene que estar adecuado para la demanda máxima en un determinado tiempo. Y es aquí donde se plantea el problema con toda su gravedad. Dado que la demanda no es constante a lo largo del tiempo, sino que tiene puntas, si se quiere evitar la congestión, la capacidad del sistema tiene que adecuarse al máximo de la demanda. Este



es el panorama que tenemos que contemplar: Los mínimos de capacidad tienen que ser suficientes para absorber el máximo de demanda. El problema sería trivial si las diferencias entre máximos y mínimos de capacidad de oferta y entre las de demanda fueran insignificantes; el problema es grave porque ocurre todo lo contrario. La consecuencia es una infraestructura infratilizada durante 16 horas al día, acompañada de una deficiencia de capacidad durante 8 horas diarias que representan los máximos de demanda. Es decir, congestión acompañada de una utilización antieconómica de la infraestructura. Una vez percatados del problema veamos cuáles son las consecuencias más inmediatas.

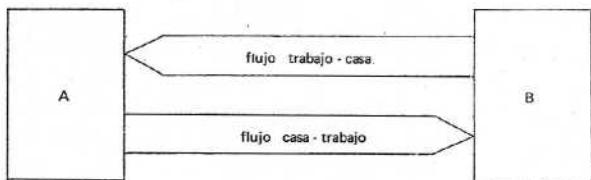
- 13 En primer lugar esto significa una baja productividad de la infraestructura, ya que ésta permanece ociosa la mayor parte del tiempo. Igual se puede decir del material móvil en todos los tipos del transporte, pero en este caso agravado con el problema que durante el tiempo que no está en servicio tiene que "almacenarse", lo cual supone una nueva inversión en cocheras, parking, etc. y movimientos en vacío hacia los sitios de almacenamiento con la consiguiente ocupación de suelo. En cuanto al personal en los transportes públicos, el panorama es el mismo ya que es insuficiente para cubrir las puntas de la demanda, estando el resto de la jornada laboral en situación no productiva. En tales circunstancias es muy difícil que una actividad con estas características sea económicamente rentable. Por una parte tenemos precios difíciles de manejar por razones políticas, por otra, una necesidad de instalación de una capacidad en exceso para hacer frente a unas características de la demanda, que hace que aquélla se infratilice. Las consecuencias de estas dos circunstancias se transforman necesariamente en grandes déficits de las compañías que gestionan los transportes públicos en estas circunstancias y la necesidad de grandes inversiones en la infraestructura de los transportes privados con los problemas de financiación a que antes aludimos.

El gráfico 2 ilustra la dificultad mencionada. La curva típica de demanda en transportes urbanos es como la señala en el gráfico 2.1. en el que existe un máximo de demanda de  $Oa_1$ . Sin embargo, si la demanda fuera tal como la que se re-



presenta en el gráfico 2.2. y suponiendo que las

áreas  $A_1$  y  $A_2$  fuesen igual, sólo haría falta una capacidad de oferta instalada igual a  $0a_2$ , que es muy inferior a  $0a_1$ , para cubrir la demanda en 2.1. Es decir, que la característica de la demanda no permite conseguir las economías que lleva asociadas una inversión de capital-intensivo. El resultado es, como dijimos antes, la imposibilidad de una explotación económica de la infraestructura.



- 14 Pero las características espaciales de la demanda agravan aún más el problema. El gráfico 3 ilustra este punto.

Los flujos más importantes en las horas punta son casa-trabajo y trabajo-casa, y generalmente estos flujos son espacialmente opuestos, por lo que es difícil y costosa la utilización de la infraestructura, de tal manera que, en su mayoría atienda a estas demandas. En el transporte colectivo este hecho hace que se necesite gran cantidad de material móvil que se moverá a pleno de ocupación en otra dirección, gravando de este modo los costes de explotación del servicio.

- 15 Las soluciones que se han dado desde el punto de vista de la demanda, las podemos diferenciar en dos grupos:

a) En el primer grupo están todas las medidas adoptadas para suavizar las puntas de demanda. Si esto puede llegar a conseguirse significaría la posibilidad de una mayor utilización de las instalaciones y disminución de la necesidad de capacidad. Entre estas soluciones podemos contar la extensión a lo largo de un tiempo determinado de las horas de entrada y salida de trabajo, otros motivos, etc. Los resultados obtenidos no son demasiado alentadores.

b) Otra posible solución, hasta ahora casi completamente ignorada, puede ser la planificación de la demanda. Con esto queremos referirnos al hecho de la existencia de una interacción entre la planificación del uso del suelo urbano y la demanda de transporte. Es decir, el objetivo de la demanda es la planificación de los usos del suelo de tal manera que se evite demanda de transporte. La demanda de transporte está causada por la utilización del suelo urbano para determinados usos. Lo que ha venido sucediendo es que se ha planificado los usos del suelo con completa independencia de la generalización de demanda de transportes que esta planificación representaba. La única solución en cuanto a los transportes que se ha tomado es a posteriori, es decir, una vez planificado el uso del suelo hay

que ofrecer transporte para estos usos. A lo sumo se ha estudiado en un pequeño entorno, en algunas ocasiones, el impacto del establecimiento de determinados usos del suelo. La solución que estamos apuntando es la de planificar el suelo con la introducción de un nuevo objetivo; minimizar la demanda de transportes. Cabe pensar también en la planificación del suelo urbano y su expansión de manera óptima para la utilización de los transportes públicos, fundamentalmente el ferrocarril. Esto supone la necesidad de población suficiente para la explotación económica de este medio de transporte. La anterior solución evita demanda, la última solución la adecua a un medio de transporte eficiente. La experiencia de algunas de las llamadas nuevas ciudades es un buen ejemplo de la solución que aquí abogamos e implica la creación de puestos de trabajo en lugares suficientemente próximos al lugar donde se vive. A nuestro juicio éste es el camino que tiene que seguirse para la solución de los transportes urbanos, si no queremos que se agrave cada vez más el problema y que la congestión estrangule el funcionamiento de la ciudad. La idea que está detrás de este enfoque es la necesidad de evitar y controlar el crecimiento de la demanda de transportes urbanos que está creciendo a un fuerte ritmo y la imposibilidad de hacer frente a esta demanda con aumentos de oferta.

- 16 Es incomprendible las diferencias de enfoque que han tenido los transportes interurbanos y los urbanos. Mientras los primeros se han integrado en la teoría de la localización y ésta los ha utilizado como una de las variables más importantes para la explicación de la distribución espacial de la actividad económica, no se ha realizado ningún esfuerzo paralelo desde los transportes urbanos. La teoría de la localización ha tratado de introducir los costes de transportes interurbanos entre otras variables, para explicar la localización a través de un comportamiento del empresario hacia la minimización de los transportes. Existe, pues, una tendencia a evitar y disminuir los transportes interurbanos y la planificación espacial de la actividad económica tiene bien presente los costes de transporte. Lo curioso es que en el terreno urbano no existe nada de esto, la planificación se lleva a cabo como si no existieran costes de transporte intraurbanos, cuando éstos pueden ser y en algunos casos lo son superiores a los interurbanos. La falta de este cuerpo teórico es una laguna que tiene que rellenarse con nueva investigación, ya que podría ayudar en gran medida, a solucionar el problema de los transportes en la ciudad.
- 17 El primer paso que hay que realizar para llenar esta laguna teórica es el de profundizar en el conocimiento del comportamiento del individuo urbano. Bien poco se sabe cómo utiliza éste la ciudad y cuál es su comportamiento, los pocos estudios que existen son parciales e incompletos. Los llamados estudios de tráfico no sirven para este fin, ya que lo único que nos demuestran es la distribución de una demanda bajo unas determinadas condiciones, pero nada nos dicen de cómo se puede evitar esa demanda. Es evidente que el pasado influye en los patrones de localización de la actividad económica en la ciudad y éste en los flujos de demanda de transporte. Por ello, si es que queremos evitar problemas futuros necesitamos información sobre cuál es la tendencia de localización actual y futura, y a qué motivaciones obedecen la localización de aquellas actividades económicas que en la ciudad generan más demanda de transportes. Los transportes urbanos se deberían alinear con ellas por una parte, e intentar modificar su localización, si es que es posible, por otra.
- Tenemos que saber mucho más sobre las tendencias de concentración y desconcentración de la actividad económica (10), el medio de transporte más adecuado a la actividad típica de la ciudad y a su tamaño. En España no existe información suficiente sobre la que basar una política de transportes urbanos. Una buena ocasión, desaprovechada, es la de recogida de información por medio del censo de población y viviendas de 1970. En él se podría haber obtenido una información valiosísima para la planificación de los transportes urbanos: motivaciones, flujos de transportes, costes, etc. en las áreas metropolitanas españolas. No llegó a entender cómo se desaprovechó la ocasión de obtener una información inexistente y necesaria para actuar a cualquier nivel en la planificación de los transportes en las áreas metropolitanas españolas. Sin duda, seguiremos con la política de improvisación a la que parece estamos condenados, es por ello quizás, por lo que el genio mediterráneo es superior al anglosajón, japonés, etc. Tenemos genio e imaginación para improvisar, no tenemos planificación ni organización.
- 18 Otra gran laguna es la influencia de algunos aspectos institucionales en el problema que nos ocupa. Por ejemplo ¿La congelación y regulación de arrendamientos urbanos, qué efectos tiene sobre el transporte? ¿Una política dirigida a la vivienda-propiedad favorece o agrava la solución del problema? éstas, entre otras muchas preguntas son importantes. Aventurando una opinión diríamos que toda medida que disminuye la movilidad de la persona que vive en un medio urbano va a agravar la solución del problema, puesto que va a generar demanda de transportes. La propiedad de la vivienda en este sentido puede ser una dificultad, ya que el crite-

(10) Hall, P. "Transportation", *Urban Studies*, vol. 6, n.º 3, Noviembre, 1969, p. 419.



rio de su ubicación está determinado por factores económicos prevalecientes y, por consiguiente, desligada de la localización del sitio de trabajo, principalmente del de cabeza de familia. Quizás en este sentido la congelación de alquileres puede producir efectos no deseables desde el punto de vista del problema que nos ocupa. Nos referimos al hecho de las nuevas viviendas que, en gran parte, no van a estar sometidas a esta congelación de alquileres, están más alejadas de los centros de trabajo y son utilizadas por la parte de la población con rentas económicas más bajas y matrimonios más jóvenes. Esta circunstancia hace que la mayor carga de costes de los transportes urbanos tenga que ser soportada por este sector de la población. Otro hecho que expresa la situación de esta población es que es el sector que va a tener que utilizar con más frecuencia el transporte público por carecer del privado, y si la calidad de éste se deteriora, sus oportunidades de acceso a las distintas partes de la ciudad disminuirán y consiguientemente lo harán sus oportunidades de trabajo, de entretenimiento y de compras. La ciudad está quitando movilidad a quien más la necesita.

## Resumen

19

Resumiendo las nuevas soluciones apuntadas en estas páginas podemos decir:

- a) Desde el lado de la oferta tendría resultados muy satisfactorios el establecimiento del BADU, no sólo desde el punto de vista de la financiación, sino también de la ayuda técnica para la solución del problema a las autoridades locales.
- b) Desde el punto de vista de la demanda es necesario una planificación con el enfoque de "system analysis" de la ciudad, que englobe la planificación de los usos del suelo y de la expansión de la ciudad y los transportes urbanos, tratando de evitar la generación de demanda de transportes. Esto implica la construcción de un cuerpo de teoría sólido sobre la localización urbana del que ahora carecemos. La planificación de sistemas tendría otras ventajas y ahora, desde el punto de vista del uso del suelo, ya que el transporte es un gran consumidor del suelo, puesto que cerca del 25 % del suelo urbano está utilizado para este fin. Sin embargo, el transporte puede también aumentar la oferta de suelo urbano con sólo hacer accesible suelo que antes no lo era. Este aspecto consumidor-productor podríamos decir que no está hoy utilizado con todas sus ventajas.
- c) Tenemos que apuntar un área donde pueden surgir soluciones que conduzcan a una mayor eficiencia en la resolución del problema, nos estamos refiriendo al área administrativa. En nuestra opinión existen dos aspectos interesantes: El primero es la creación de autoridades regio-

nales que entiendan de la resolución de este problema. La diversidad de competencias en el sector de transportes ha sido tradicionalmente uno de los mayores obstáculos con los que se ha enfrentado toda posible solución. Entendemos que la autoridad regional tendría que tener financiación autónoma. Este hecho evitaría el problema de los subsidios indirectos que están apareciendo en muchos países. Por ejemplo España, donde tenemos el caso de las grandes capitales como Madrid; Madrid está por encima de la media de la Renta Nacional por Capital, —aproximadamente el doble— este hecho se debe, en parte, a las economías de aglomeración que existen en todas las grandes ciudades. Estas economías externas son generadas por la existencia de una infraestructura de servicios que puede ser disfrutada por la ciudad. Por el contrario, la financiación de esta infraestructura se lleva a cabo con recursos del Estado con el criterio de carga única. Puede darse el caso que la ciudad esté disfrutando de una infraestructura que origina una economía externa, lo cual es un subsidio dado que no están pagando por esa infraestructura. Pero aún, puede suceder que la infraestructura esté pagada por otros sectores del país con una renta per cápita inferior, llegándose al absurdo de que la ciudad pobre subsidie a la ciudad rica. Este hecho puede evitarse mediante la autonomía financiera de las autoridades locales, haciéndose repercutir la financiación de la infraestructura de servicios únicamente sobre los que se benefician de ella. Naturalmente el BADU puede ayudar en este sentido a la financiación y también a ayudar a las pequeñas autoridades que no puedan hacer frente a sus problemas financieros.

El otro aspecto en cuanto a la gestión administrativa es el referente a la organización administrativa de las autoridades locales. Hoy en día, y cada vez más, la dirección de una "gran empresa" como lo es la ciudad, lleva consigo una gran complejidad en todos los aspectos, técnicos, jurídicos, económicos, etc. Es necesario, pues, organizar la dirección de la ciudad de acuerdo con los problemas que va a tener que solucionar: hace falta personal técnico especializado y una organización flexible y adecuada para afrontar los problemas de la gran ciudad. Generalmente la resolución de los problemas urbanos, entre ellos el del transporte, se lleva a cabo desde una organización absoluta y sin los medios técnicos adecuados, por lo que se ve desbordada continuamente en su gestión por la magnitud y gravedad de los problemas que se le plantean.

Sinceramente no creemos que exista posibilidad de solucionar el problema de los transportes urbanos si no se actúa en la dirección de las tres soluciones que hemos apuntado anteriormente.



# EL PORVENIR ESPACIAL DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA HACIA 1980

Mario Gaviria

Hay un aspecto que es especialmente importante en la Ordenación del Territorio, y que está en general postergado por los estudiosos (escasos) del tema en España, que consiste en las incidencias que tiene el futuro de la agricultura sobre la organización del espacio rural y urbano y el desarrollo regional.

El presente texto es más un esbozo de hipótesis y un proyecto de investigación que una exposición de conclusiones. La reflexión nos lleva a una serie de afirmaciones, no comprobadas empíricamente, y que, por tanto, deberían ser sometidas a un análisis empírico o sistemático por equipos interdisciplinares.

Tres alternativas principales caben para la solución de los problemas de la distribución espacial de la actividad agrícola. Por un lado, la aproximación paternalista consistente en reservar la pequeña explotación familiar y las zonas más tradicionales del país (el minifundio de Castilla la Vieja y la labor de Colonización durante los últimos 25 años). Por otro lado, la aproximación neocapitalista, que es la que se perfila cada vez más en los últimos años. Y, finalmente, la aproximación socialista que, por el momento, está descartada.

La aproximación neocapitalista lleva como axiomas iniciales, fácilmente observables, una serie de afirmaciones no expresas, pero que podrían resumirse así.

Las zonas desarrolladas tienden a atraer la innovación y el desarrollo; luego la agricultura en zonas desarrolladas es más fácil de modernizar.

El crecimiento rápido de la cantidad y calidad de la producción agrícola es más interesante que la distribución de la renta de los agricultores (axioma de aumentar el pastel y a la hora de reparto tocarán todos a más).

El Estado no debe sino establecer las condiciones y garantías para que la empresa y la iniciativa privada desarrolle agrícolamente las zonas en que obtenga los máximos beneficios.

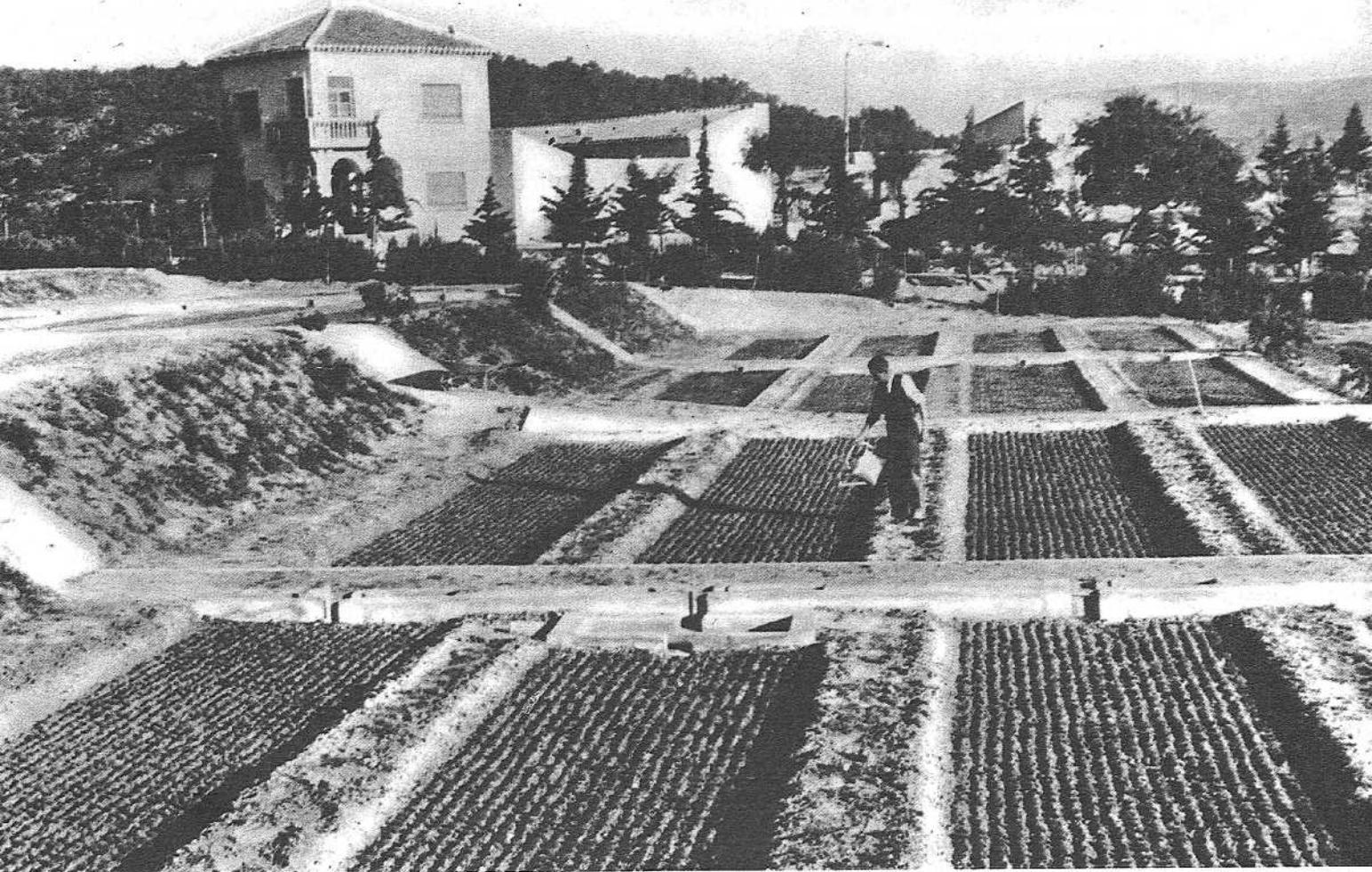
Esto plantea ante el futuro dos tipos de espacios agrarios, claramente definidos, que servirán como unidad de análisis abandonando la clásica unidad de análisis de agriculturas regionales.

---

## La agricultura competitiva y la agricultura marginal.

---

La agricultura competitiva es aquella que se está desarrollando en España en las zonas de desarrollo industrial y económico más avanzado (área de influencia de unos 100 kilómetros y localización, sobre todo, en las zonas de regadio o húmedas). Las zonas de las grandes capitales regionales, que tienen una economía más desarrollada, polarizan una actividad agrícola de tipo mixto rural urbano, también más compe-



titiva y avanzada (Lérida, Tarragona, Barcelona, Valencia, Murcia, Sevilla, Zaragoza, Navarra, área de producción láctea y bovina de influencia de La Coruña, y producción lechera y cárnica de Asturias-Santander).

En estas zonas, la producción sigue de cerca al mercado.

La producción es en gran parte exportable (conservería vegetal del Ebro y productos frescos del área mediterránea, hortalizas y frutas).

Los productos generados son aquellos que tienden a aumentar de consumo en el futuro (hortalizas, frutas, carne de ganado mayor).

Además; el desarrollo de esta agricultura necesita una serie de características que se pueden obtener en estas áreas señaladas:

a) Capacidad de innovación (ésta es muy superior por la proximidad de los grandes núcleos urbanos y de la tecnología y consulting).

b) Mayor adaptabilidad de los agricultores al cambio rápido, en cuanto a las demandas del mercado y en cuanto a las producciones nuevas.

c) Mayor capacidad de organización y gestión en las relaciones con el mercado (aparición de mercados de origen).

d) Proximidad y posibilidades de capitales urbanos en la inversión agrícola.

e) Posibilidades de puestos de trabajo complementarios para la mano de obra rural, lo que lleva consigo el que exista un alto porcentaje de ingresos, distintos de los de origen agrícola, para los agricultores.

f) Existencia de agricultores jóvenes.

g) Aparición de la industrialización como consecuencia del desarrollo de la agricultura transformada en una cadena integrada de la alimentación (contratos en cadena entre agricultores y fábricas de transformación de los productos para ponerlos consumibles en el mercado).

h) Mayores infraestructuras de comunicaciones que hacen parecerse cada vez más la actividad agrícola a la actividad industrial.

i) Posibilidad para los agricultores de llevar una actividad agrícola y una vida cotidiana urbana, con todos los servicios de sanidad, educación, etc., más desarrollados que en pleno campo.

j) La ganadería industrializada con futuro se está desarrollando en las áreas ricas del país



(aves-cerdos-vacuno). Estas tendencias de la agricultura competitiva de tipo rurbano parece claro perdurarán en la próxima década, a pesar de que se intenten acciones en contra, ya que "el desarrollo llama al desarrollo".

Finalmente, los agricultores podrán tener una solución alternativa en caso de crisis agrícola con la revalorización de sus terrenos como consecuencia de la expansión urbanizadora de las grandes capitales regionales.

### La agricultura marginal

Es aquella localizada, en general, en áreas por encima de los 300 metros de altura sobre el nivel del mar, de secano, de montaña, en el interior y no en la periferia de la península y pueden ser tanto de latifundio como de minifundio. En general, estas áreas no tienen ninguna de las características de las anteriores y su misión principal está siendo y parece va a ser la de proveer de mano de obra emigrada a la industria de la ciudad y la de conservar los espacios naturales (parques naturales nacionales, etc.) para contrarrestar la saturación de las grandes urbes.

Estas áreas de agricultura son poco permeables a la innovación, dado el escaso nivel de cultura y renta de los agricultores y la edad avanzada de éstos, y su desarrollo no puede lograrse sino por la disminución de la población, de forma que la baja de la densidad haga que sea menor el volumen de personas a repartir la producción final. (Muchas zonas se llegarán a quedar con densidades de 2-3 habitantes por km<sup>2</sup>, como ya sucede en bastantes áreas de la Meseta española.)

Estas áreas de agricultura marginal presentan un problema aún más grave y es que sus producciones (principalmente trigo) presentan problemas de excedentes y dificultades de exportación, y el clima no permite una intensificación y modernización de los cultivos (regadíos rentables, cultivos forzados bajo plástico, etc.).

Así tomada, pues, como unidad de análisis, la agricultura rurbana o competitiva y la agricultura puramente rural, casi desértica y marginal,

aparecen como más válidas unidades de análisis que las clásicas, como las diversas agriculturas regionales (ya que en cada región hay diferencias tan considerables que el análisis resulta poco eficaz), o la unidad consistente en analizar el tamaño de las explotaciones y su viabilidad.

En la agricultura rururbana y competitiva pueden perdurar el latifundio y el minifundio coexistiendo.

Por el contrario, en las zonas de agricultura marginal todo hace pensar que la única viabilidad es el latifundio (cooperativas, nacionalizado el suelo, o sin reforma agraria, cosa probable por ahora), latifundio basado sobre todo en la bajísima densidad de población y en la atracción de mano de obra urbana para las épocas de intenso trabajo —15 días al año— (estudiantes, etc. como ya se realiza en las vendimias en el Norte de España).

En resumen, en los *aspectos espaciales del porvenir de la agricultura*, se ve como más importante la calidad y proximidad de las grandes urbes y de los grandes mercados que los tamaños de las explotaciones y que del tipo de región en que se halle enclavada dicha agricultura.

Todo esto plantea problemas graves de actuación y de reflexión con respecto a la política agrícola a seguir. La lógica del capital es darwinista. Sólo perduran aquellas especies capaces de supervivir en la lucha.

Paradójicamente, contra todas las características del espacio europeo en el que se están extinguiendo las diferencias urbano-rurales y no quedan sino zonas urbanas dispersas y espacios naturales, en *España aparece una agricultura eficaz y modernizable de tipo urbano, y el resto del país convertido en quasi desiertos*. Se reproduce la relación entre países desarrollados y tercer mundo.

Esta imagen puede no gustar a la mayoría, pero es la panorámica que resulta del análisis del desarrollo de la agricultura en los últimos años. Falta una política agraria en cuanto a la renta de los agricultores, y falta una política de Ordenación del Territorio, que resuelva los desequilibrios y las injusticias.



# Actualidad

## LAS NEW TOWNS INGLESES EN SU ASPECTO POLITICO-ADMINISTRATIVO

**Vicente Martorell Otzet**

Gerente de la Comisión de Servicios Comunes de Barcelona  
y otros municipios.

Un Decreto-Ley recientemente aprobado por el Gobierno viene a reconocer que va resultando insuficiente y también inadecuada la actuación por polígonos, ya sean residenciales o industriales, y que es necesario saltar a la preparación de nuevas ciudades donde, actuándose a mayores escalas, se consigue armónicamente el trinomio vivienda-industria-servicios. Previstas, de momento, esas nuevas unidades urbanísticas para los entornos de Madrid y Barcelona, el Decreto-Ley establece la posibilidad de extender a otras ciudades esta nueva fórmula.

Coincidio la aprobación de este Decreto-Ley con la conmemoración en Welwyn Garden City (Inglaterra) del cincuentenario de la fundación de la ciudad y con este motivo la "Town and Country Planning Association" organizó una visita a las "New-towns" inglesas a la que asistieron más de 150 personas de diferentes nacionalidades, entre ellas cuatro representantes del Ministerio de la Vivienda español, entre los que tuve el honor de contarme.

Exponer lo que nos explicaron sobre las New-towns en su aspecto político-administrativo, es decir, en cómo se organizan y funcionan las "Development-Corporations" que rigen el desarrollo de las nuevas ciudades, es sin duda inte-

resante en estos momentos y el objeto de este artículo, que, en realidad, glosa la conferencia que nos dio Sir Henry Wells, Chairman of the Commission for the New-towns, sobre el particular.

Las ciudades, durante muchos siglos, simplemente "crecían"; crecían de artesanía. Pero el deseo de construir la ciudad ideal fue anidando en muchas mentes a medida que las aglomeraciones urbanas se hacían más y más incómodas.

Una de estas mentes imaginativas fue, a finales del siglo pasado, Sir Ebenezer Howard, quien concibió una nueva forma de vivir que describió en su libro "Las ciudades-jardín del futuro", publicado por primera vez en 1898 con otro título. Más como Howard no era sólo un teorizante, cuatro años después de la publicación de su libro formó la primera compañía para construir Letchworth y dieciocho años más tarde fundó otra para construir Welwyn Garden City.

Como toda idea nueva, no dejaron de tener dificultades las compañías promovidas por Howard. Fue después de la última guerra al considerar la necesidad de la nueva planificación del país y la reconstrucción de las ciudades bombardeadas cuando Sir Patrick Abercrombie trazó, en 1945, su plan para el Gran Londres, en

## NEW TOWNS OF BRITAIN



cuyo plan proponía reducir la población e industria del centro de Londres mediante la construcción de nuevas ciudades (New-towns) a 30 ó 50 kilómetros de la capital. Las ideas de Abercrombie fueron aceptadas por todos los partidos políticos y en 1946, la "New-Towns Act" basada en un informe de un comité presidido por Lord Reith, estableció la organización para construirlas. Esta organización, que se usa aún actualmente, tiene sus antecedentes en la "British Broadcasting Corporation" (B. B. C.) producto de la perspicacia de Lord Reith quien entendió que el sistema telecommunicativo debía estar bajo el control de una corporación pública pero que dicha Corporación no tenía que estar sujeta a las presiones de los partidos políticos. Lord Reith sugirió que la misma fórmula que había sido aceptada cuando fue nombrado Director General de la B. B. C. fuera aplicada a la construcción de nuevas ciudades.

La organización administrativa establecida por la "New-Towns act" en 1946, ha venido funcionando desde esa fecha aun cuando hayan sido introducidos ligeros retoques.

Como ejemplos de los objetivos perseguidos por la "New-Towns Act" pueden citarse:

la construcción de nuevas ciudades para descongestionar las grandes concentraciones.

la provisión de mejores condiciones de vida en las áreas mineras.

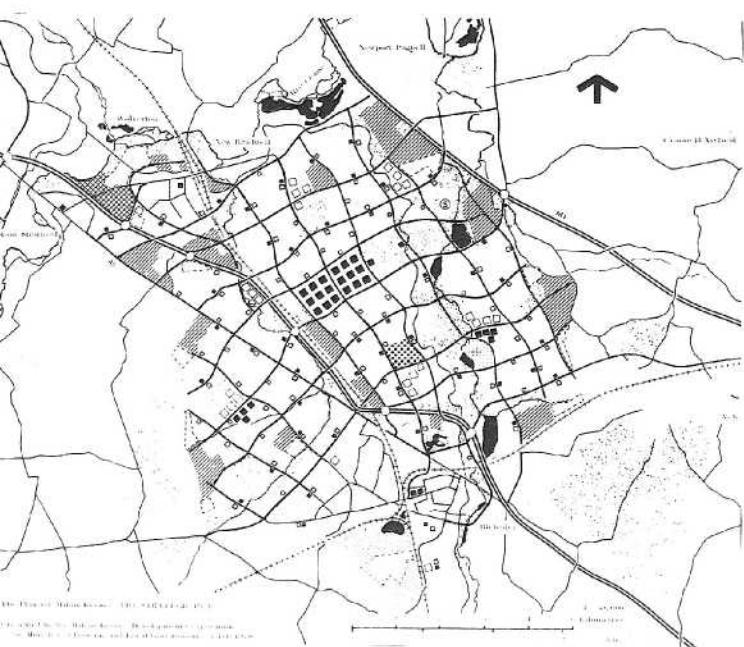
el suministro de nuevas viviendas y empleos en áreas decadentes.

El sistema se considera tan eficaz que incluso se ha pensado que debería utilizarse una organización de ese tipo para la remodelación de barrios antiguos de ciudades existentes.

Los trámites previstos por la "New-Towns Act" en orden a la creación de nuevas ciudades, son los siguientes:

1. El Ministro de Vivienda y Administración Local considera conveniente el desarrollo de una nueva ciudad en un área, por uno o varios de los motivos que acaba de citarse. Esto va seguido de un diálogo entre el gobierno central y local sobre la localidad en general del nuevo desarrollo propuesto. El Ministro puede solicitar consejo profesional fuera del gobierno central o local.

2. Cuando el Ministro estima que tiene suficiente información de las autoridades locales y de sus consejeros técnicos, redacta una delimita-

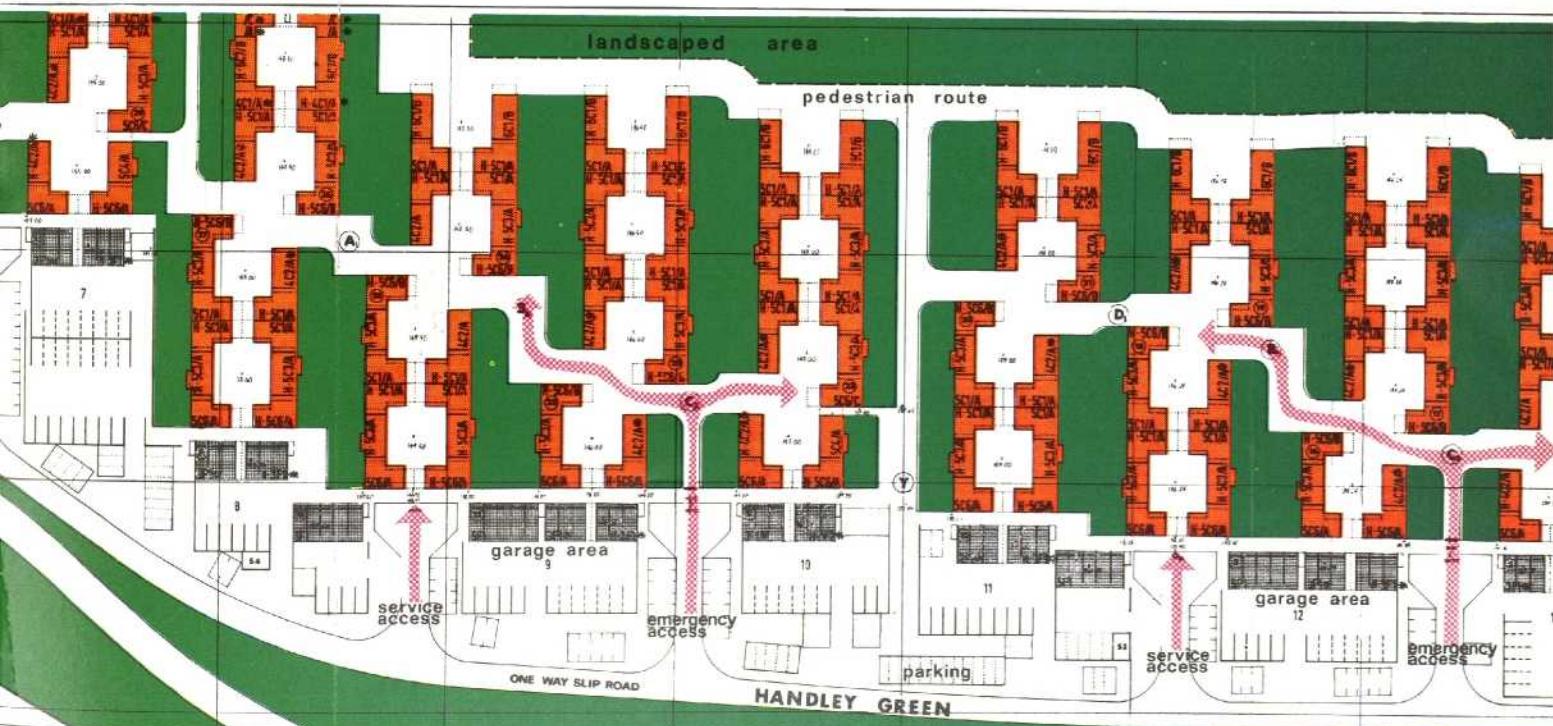


MILTON KEYNES: Master plan

**Las New Towns Inglesas.**



BASILDON: Master plan



ción previa del área de la nueva ciudad, y a partir de este momento la propuesta empieza a tomar alguna precisión.

3. Se realiza entonces una información pública, a cargo de un inspector nombrado por el Ministro. Se discuten los puntos de vista de todos los interesados y puede reexaminarse la propuesta.

4. El Inspector encargado de la información entrega su informe con recomendaciones, al Ministro.

5. El Ministro, con la ayuda del informe del Inspector y la deducida de la Información, confirma, rectifica o abandona la designación del área.

6. El Ministro, caso de confirmar la orden para parte del área o para toda su totalidad, designa una Corporación de Desarrollo, normalmente compuesta por nueve miembros: un presidente, un delegado y otros siete. Todos los miembros de la corporación perciben honorarios. No son necesariamente designados, a causa de su conocimiento en la materia, pero son nombrados uno o dos por la autoridad local de donde va a construirse la nueva ciudad, para que el punto de vista local pueda expresarse en las discusiones y reuniones de las Corporaciones de Desarrollo.

7. La consecuencia de la confirmación de designación del área es la facultad expropiatoria, por parte de la corporación, de todos los terrenos del área.

Debe mencionarse que la organización del "New-Towns Act" por la que el Ministro hace responsable a la Corporación de la construcción de una nueva ciudad o de extender una ya existente, no es la única manera de poder conseguir los objetivos de planificación. Se ha probado que es la más efectiva, pero la imagen no estaría completa sin mencionar otros cuatro métodos:

1. El sector privado puede tomar la iniciativa dentro del sistema de planificación que viene desarrollándose desde 1947.

2. Una autoridad local puede tomar la iniciativa de la misma manera que el sector privado, pero puede utilizar poderes de expropiación forzosa.

3. La "Land Commission" puede tomar la iniciativa de la misma manera que las autoridades locales, pero debe trabajar dentro del sistema de planificación como un promotor privado, aunque



BASILDON: Centro



LIVINGSTON: Centro

esté financiado por el Estado para reunir el terreno y suministrar algunos servicios a éste. Tiene poderes de expropiación forzosa, con ciertos límites, para poder reunir terreno suficiente para un desarrollo extenso o para desarrollar más rápidamente ciertas zonas.

Como se ve por lo anteriormente expuesto, si bien existe un control por parte del Ministerio de la Vivienda el cual supervisa las actuaciones de la Corporación, aprobando las propuestas de planificación y los presupuestos, fiscalizando las cuentas y los inventarios, etc., las Corporaciones de Desarrollo tienen, a la vez que una seria responsabilidad, una gran capacidad de iniciativa.

Al componer la Corporación, el Ministro trata de reunir un buen nivel profesional, a base de escoger personas con experiencia en servicios públicos y comerciales. En los últimos años parece que ha habido un marcado aumento en la designación de consejeros locales. Son variadas



## Las New Towns Inglesas.

las formas de actuar. Unas Corporaciones desean que la mayoría de los asuntos sean llevados al seno de la misma; otras conceden una mayor responsabilidad ejecutiva al director general, el cual es habitualmente un funcionario de la ciudad o del condado. Se señaló que las relaciones entre las corporaciones y los consejos del distrito son mucho mejores ahora que durante las décadas del 40 y del 50. También se nos dijo que la nueva generación de directores generales había contribuido mucho a esa mayor armonía.

En general, la estructura de las Direcciones Generales en el escalón alto comprende: cinco jefes principales que tienen a cargo la planificación y arquitectura, la ingeniería, la financiación, la asesoría jurídica, la administración y el suelo y patrimonio; y tres sub-jefes para los costes de la planificación, desarrollo social y administración de viviendas.

Una de las primeras misiones de la Corporación es la formación del Plan Director, proceso largo y a veces penoso, pues requiere largas horas de discusiones.

Inicialmente, el Plan Director es sólo una guía para actuar, un documento flexible que puede ser modificado fácilmente siempre que surjan nuevos hechos o ideas, pero las modificaciones deben someterse a la aprobación del Ministro.

El capital preciso para la Corporación, tanto para sus gastos propios como para los de inversión, ha de solicitarse del Tesoro, a base de devolución en 60 años, con el interés legal que rija en el momento de hacer la solicitud.

Las "viejas" nuevas ciudades pudieron solicitar capital a largo plazo cuando las tarifas eran bajas, incluso se obtuvieron el 3 por ciento anual. Pero las "nuevas" nuevas ciudades lo han tenido que solicitar al 9 por ciento anual. La nueva hornada de "New-towns" se vio así perjudicada en relación con las primeras y para evitar esas fluctuaciones se ha pensado en la posible creación de una "Asociación Nacional de Fondos para Nuevas Ciudades" que nivelara las tarifas de interés, y si no se ha hecho es tal vez por las indudables repercusiones que ello habría de reportar.

Acaso una de las principales ventajas del sistema es la facultad que tiene la Corporación de una actuación completa (expropiación, urbanización y edificación). Así, hasta hace poco, casi el 90 por ciento de las casas se construían para arrendarlas a base de alquileres subvencionados



LIVINGSTON



HARLOW



HATFIELD



y la mayoría de las Corporaciones preferían financiar por sí mismas el desarrollo comercial e industrial.

Pero durante los últimos años esto ha cambiado. El Ministro pidió a las Corporaciones que el 50 por ciento de las casas fueran construidas por empresas privadas y el Tesoro ya no avanzaría más capital para el desarrollo de los "shopping center" y de las zonas industriales.

Las razones de todo ello fueron las siguientes; el éxito reconocido en la creación de nuevas ciudades, la relativa escasez de dinero del sector público, la creciente suma del capital disponible para las inversiones en el sector privado, el deseo del sector privado de invertir como defensa en contra de la inflación, las presiones monetarias de ultramar, el adverso balance de pagos y la necesidad de restringir los gastos públicos.

Hubo entonces una dificultad: la ley sólo permite a las Corporaciones solicitar capital al Tesoro público, sin que sea posible pedirlo a las instituciones privadas. Para vencer esta dificultad los desarrollos comerciales e industriales se financian actualmente por medio de los "lease and lease backs" procediéndose de la siguiente manera:

1. La corporación designa, por ejemplo, un centro comercial.

2. Invita entonces a un número de instituciones financieras a ofrecer en qué condiciones tomarían un arriendo del terreno, construirían el edificio y lo devolverían a la Corporación pasado el período total del arriendo.

3. La oferta de la institución financiera debe especificar el tipo de interés que querrá inicialmente sobre los capitales suministrados para el desarrollo, incluyendo comisiones e intereses durante la construcción. La Corporación de Desarrollo paga, por el tiempo convenido, a la Institución financiera privada la renta del capital vuelto.

4. La oferta especificará también las revisiones, a intervalos, por ejemplo de 7 ó 14 años y la participación de cualquier aumento del valor de la renta del desarrollo, que la institución desea tener de cada revisión.

5. Cuando la Corporación ha recibido las ofertas, si es necesario, las pasa a un jurado competente, designado por el Ministro, y se acepta la mejor oferta.

Otro asunto de interés es el que concierne a la

resolución de lo que hay que hacer con las acciones de la Corporación cuando la ciudad ha sido construida. Esto ha ocasionado numerosas discusiones.

El criterio de Ebenezer Howard era de que la Compañía debía retener el dominio absoluto del suelo (excepto si éste se necesitaba para usos públicos) como herencia para las futuras comunidades. La "New-Towns Act" de 1946 había previsto la transferencia de acciones a la autoridad local, pero estas previsiones fueron anuladas en 1959 por el Gobierno Conservador y se estableció un organismo nacional, "The Commission for New Towns" al cual debían transferirse los fondos cuando la construcción de la nueva ciudad estuviera terminada. Se aceptó, sin embargo, que esto fue una medida provisional. Hasta la fecha han sido transferidos los fondos de cuatro ciudades: Welwyn Garden City, Hatfield, Hemel Hempstead y Crawley. El Gobierno Laborista manifestó que aboliría la Comisión, pero no señaló los acuerdos a adoptar, los cuales se estimó que no van a ser fáciles de establecer. Ahora habrá que ver cómo actuará en este aspecto el actual Gobierno Conservador.

Sir Henry Wells al final de su disertación eligió la "Planning Act de 1947" la cual reguló un sistema de planificación que permitió imponer restricciones en el uso del suelo sin el pago de compensaciones. Pero ello es evidente que restringe el desarrollo más que fomentarlo y, como contraste, puso de manifiesto que en las nuevas ciudades se había logrado con éxito un positivo desarrollo planificado. Señaló dos razones: primera, que las Corporaciones de Desarrollo para una nueva ciudad pueden concertar créditos a más largo plazo que una corporación municipal. Y, en segundo lugar, pocas autoridades locales desean, en Inglaterra, utilizar los poderes de expropiación forzosa que permite el Acta. Sin embargo ésta es la verdadera clave para cualquier programa amplio.

Y dijo al término de su conferencia que él creía en los méritos de la empresa privada siempre que haya una aceptación nacional de un sistema de reunir terreno, si es necesario mediante la concesión del derecho expropiatorio, para que pueda ser emprendida una acción extensamente desarrollada por las empresas privadas y públicas trabajando en colaboración y a los estandares de equipamiento y diseño que nuestra sociedad demanda.

# ACTUALIDAD DE LAS NUEVAS CIUDADES DE GRAN BRETAÑA

F. de Terán

La "Town and Country Planning Association" fue fundada con carácter privado en 1899 en Inglaterra, para apoyar el desarrollo de las ideas de la Ciudad Jardín, promovidas a partir de la obra de Ebenezer Howard, e influyó decisivamente a través de una acción pública decidida en el lanzamiento de Letchworth y de Welwyn. De entonces acá la Asociación ha sido la defensora entusiasta del aprovechamiento de aquellas ideas, en el trasvase que el gobierno inglés hizo en 1946, a través de la New Towns Act, para convertirlas, hasta cierto punto, en una de las bases de una política nacional: la creación de ciudades nuevas.

En los 71 años transcurridos desde su fundación, la Asociación (T.C.P.A.) ha adquirido una relevante personalidad en la vida pública del país, y desempeña hoy una labor de constante asesoramiento libre, en la política urbanística nacional a través de informes dirigidos a los Ministros, a las autoridades públicas y a la opinión general.

Para ello, la T.C.P.A. convoca de cuando en cuando conferencias nacionales o regionales, edita la Revista "Town and Country Planning", un Boletín de Planeamiento, folletos y libros, promueve lecturas o discusiones públicas y programa viajes de estudios.

Coincidendo con el 50 aniversario de la fundación de Welwyn en 1920, la T.C.P.A. organizó en mayo pasado un Viaje de Estudios Internacional sobre las nuevas ciudades británicas, con una Conferencia inicial en Welwyn sobre "las nuevas ciudades en el presente y el futuro", y visitas posteriores a Hatfield, Harlow, Milton Keynes, Runcorn, Skelmersdale, Stevenage y Telford.

El interés despertado por aquel primer viaje de estudios llevó a la T.C.P.A. a repetirlo en septiembre, ampliando entonces las visitas a las nuevas ciudades de Escocia (Livingston, Glenrothes, Cumbernauld y East Kilbride) incluyendo también la de Basildon y suprimiendo la de Telford. A su vez, el éxito de este segundo viaje ha llevado a la T.C.P.A. a preparar el tercero para fecha próxima, siendo previsible una organización periódica de este tipo de viajes en el futuro.

Si bien es cierto que las visitas organizadas impiden una vivencia directa y espontánea, también hay



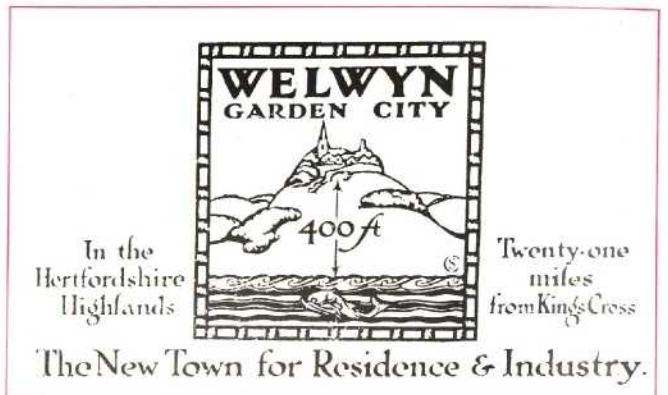
WELWYN: Grupo de asistentes al II Viaje de Estudios organizado por la T. C. P. A., delante de la sede de la Comisión para las nuevas ciudades, en Welwyn. En el centro Sir Frederic Osborn.

que reconocer que hubiera sido difícil abarcar de otro modo en poco tiempo una visión tan completa como la que este segundo viaje ha proporcionado, de las nuevas ciudades británicas. El hecho de que "Ciudad y Territorio" esté ya preparando un número especial dedicado en profundidad al tema, nos exime de presentar aquí otra cosa, en unas notas de actualidad, que unos datos generales, y unas impresiones directas recogidas en el segundo viaje.

Como punto de partida tuvo lugar en Londres un Seminario sobre el tema "las nuevas ciudades en el presente y en el futuro", con intervenciones del Sr. Peter Hall, Director de la T.C.P.A. y del Sr. Maurice Ash y con ponencias del Profesor Peter Self (London School of Economics), sobre "ciudades nuevas y planeamiento regional", del Sr. Brooke Taylor (de la Corporación de Desarrollo de Telford) sobre "presente y futuro del diseño de ciudades nuevas".

El Profesor Peter Self expuso en primer lugar la evolución del concepto de ciudad nueva a lo largo del tiempo, desde la idea original de Howard, como pequeña comunidad aislada, hasta la inclusión de la nueva ciudad como uno de los elementos de la compleja política actual de desarrollo regional, pasando por la realización de la serie de ciudades nuevas, a partir de la decisión del gobierno laborista, con apoyo en la New Towns Act aprobada en 1946. El tamaño de la ciudad, propuesto inicialmente en la cifra óptima de 30.000 habitantes, ha ido creciendo a 80.000 primero y a 250.000 después, en función de la escala de las economías especializadas que, como hoy es sabido, requieren altas cifras mínimas de consumidores, frente a lo que ocurría en tiempos de Howard.

El énfasis puesto inicialmente en la atracción de industria, ha cedido el paso al deseo de ofrecer una mayor riqueza de puestos de trabajo en el sector terciario, ya que, de lo contrario, la creciente oferta de puestos por este sector, aumentaba la dificultad de equilibrar vivienda y empleo en la propia ciudad, y con ello la proliferación de los viajes diarios a largas distancias, para las personas que, en número también creciente, prefieren trabajar en el terciario. De todos modos reconoció el Profesor Self, que el concepto original "no-commuting" no puede hoy ser mantenido, al haber variado la estructura regional en función de la movilidad, con lo cual toda la región metropolitana vive en interacción constante, ofreciendo una diversidad de oportunidades y satisfacciones a nivel regional, que origina un movimiento de población continuo.



Anuncio de la ciudad de Welwyn.

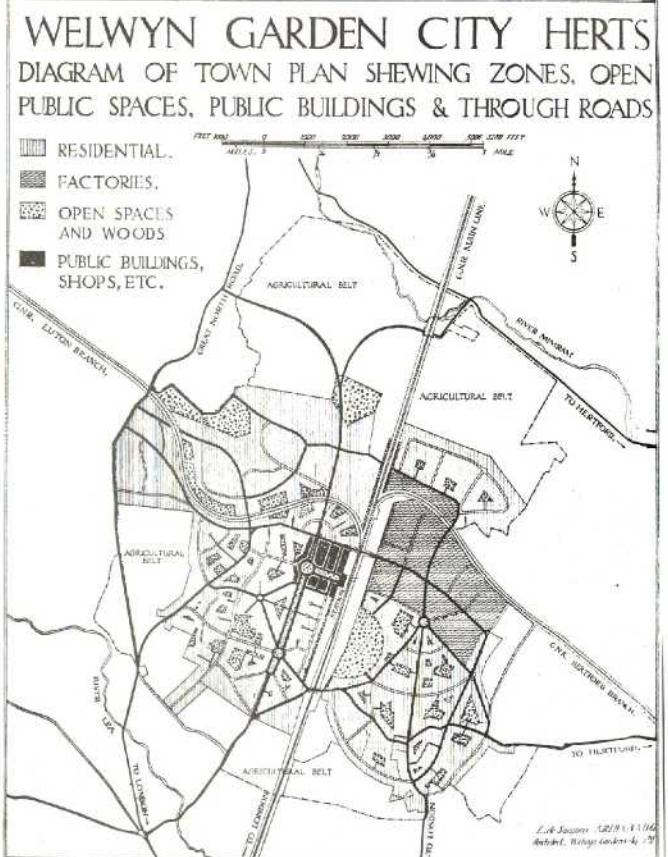


Diagrama del plan de Welwyn, de Louis de Soissons.



## Actualidad de las nuevas ciudades Inglesas

Esto mismo conduce a una superación del concepto de comunidad estabilizada, al que aspiraban las primeras ciudades nuevas, como microcosmos equilibrados, con las debidas proporciones de jóvenes y viejos, de casados y solteros, de ricos y pobres "y quizás también de rebeldes y de conformistas". Hoy se reconoce la incongruencia de estas condiciones con la dinámica actual del desarrollo urbano y la ciudad nueva cede su aspiración a la antigua integración social, ante los sistemas regionales especializados en los que inscribe.

El mismo concepto de limitación del tamaño está incluso sometido hoy a reconsideración, al conocerse mejor las consecuencias del impacto económico y social de las segundas y tercera generaciones (o primeras y segundas nacidas en la propia ciudad nueva). Los planes físicos estáticos sufren mal el ataque de las presiones sociales, deben ser flexibles y crecederos para hacer frente a necesidades difíciles de prever y para recoger el desarrollo de la propia ciudad nueva en el tiempo.

El Profesor Self habló después del papel creciente de las nuevas ciudades como piezas de un desarrollo regional general al servicio de una organización nacional del crecimiento de las grandes ciudades. Hizo la historia del plan Abercrombie y de su fracaso en cuanto a las previsiones de crecimiento demográfico que lo dejaron pronto anacrónico, y pasó a referirse al nuevo plan de desarrollo general de la región del Sureste, al cual calificó de "Super-Abercrombie Plan", y terminó refiriéndose a los tremendos problemas políticos que va a suscitar con las autoridades locales, afirmando que la única solución será unir administrativamente toda la región.

Por su parte, Walter Bor, coautor del plan de la nueva ciudad de Milton Keynes, hizo también una referencia a la evolución de las ideas que han presidido la creación de la serie de las nuevas ciudades, refiriéndose a los aspectos concretos de diseño.

Las nuevas ciudades correspondientes a la serie de inmediatamente después de la II Guerra mundial, representan el desarrollo final de la idea original de la Ciudad Jardín, iniciada en Letchworth y Welwyn. Eran ciudades de tamaño limitado, rodeadas de grandes extensiones de campo abierto, y estaban concebidas como ambientes completos, incluyendo vivienda, empleo y recreo. El planeamiento se hacía sobre la idea de las unidades vecinales, separadas por zonas de espacio abierto, y dotadas de un pequeño centro local para fomentar la formación de agrupaciones sociales. La nueva ciudad era vista como una entidad auto suficiente y su conexión entre ella y el

mundo exterior estaba prevista por un número limitado de vías principales que convergían hacia el centro.

Se refirió luego a los ataques y críticas que han sufrido estas nuevas ciudades de la primera generación. Su baja densidad se vio que impedía la consecución de un verdadero ambiente urbano con un necesario efecto arquitectónico coherente. El concepto de unidad vecinal entró en crisis como invención no correspondiente a los modelos reales observados de las interrelaciones humanas. Esto dio lugar al planeamiento de Hook y de Cumbernauld como ciudades fuertemente centralizadas con altas densidades en el centro, con viviendas incorporadas al mismo, y sin unidades vecinales definidas. Por otra parte, ya se había manifestado en estas fechas (1955-60) la importancia de la proliferación del vehículo privado, ignorado en la primera generación de ciudades nuevas. Hook y Cumbernauld fueron planeadas con altas estimaciones de motorización, lo que llevó a la necesidad de disponer la superposición de niveles artificiales para resolver el problema en las zonas de concentración de densidad y actividades.

Varias ciudades nuevas planeadas posteriormente (1961-1966) marcan un período ecléctico con interesantes experiencias nuevas, y hoy parece abrirse una nueva etapa, de una mayor madurez y coherencia, en la cual se hallan formulados con claridad los nuevos objetivos del diseño. Para el Sr. Bor, éstos son:

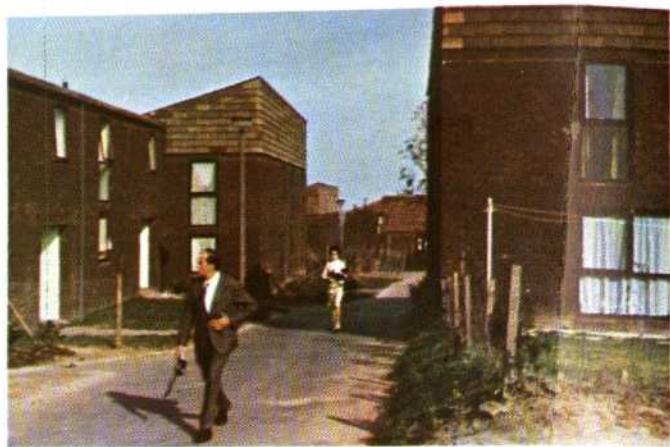
- a) Oportunidad y libertad de elección.
- b) Fácil movimiento y acceso. Buenas comunicaciones.
- c) Equilibrio y variedad.
- d) Un centro urbano atractivo.
- e) Participación pública.
- f) Uso eficaz e imaginativo de los recursos.

(El primero de ellos supone el abandono total del concepto de unidad vecinal. La gente debe poder elegir alternativas para todos sus servicios y ocupaciones. El planeamiento no debe basarse en unidades cerradas y definidas.)

El examen de cada uno de estos objetivos del plan, lo refirió el Sr. Bor al caso de la ciudad nueva de Milton Keynes para ver cómo el diseño de la misma, había obedecido a un detenido estudio de cada uno de esos objetivos, tras largas discusiones de los especialistas.

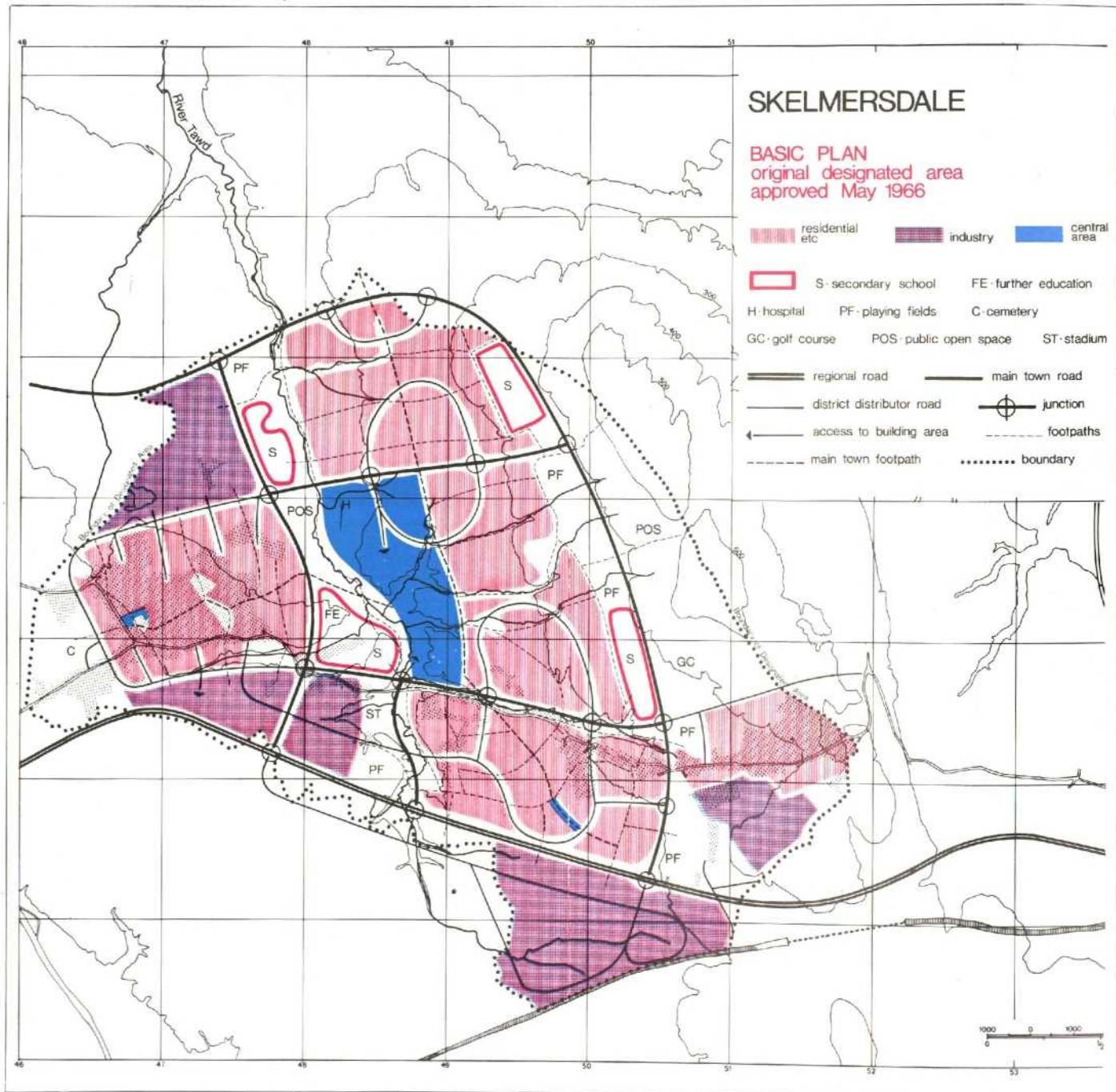
El viaje comenzó con la visita a Welwyn, que causa una curiosa impresión de ciudad de descanso para privilegiados y nostálgicos. En ella nos mostraron a Sir Frederic Osborn, actual presidente de la

T.C.P.A., como una auténtica curiosidad histórica (él mismo se definió así con humor) y a lo largo del coloquio mantenido con él, se pudo apreciar el abismo mental que separa a este anciano pionero de las ciudades jardín, de los problemas demográficos actuales, al contestar a las preguntas de un profesor egipcio. En conversación privada, Osborn nos dijo que la



SKELMERSDALE.

*SKELMERSDALE. Diagrama del plan*





## Actualidad de las nuevas ciudades de Gran Bretaña

idea de la Ciudad Lineal no era nada interesante, en abierta contradicción con el visible auge de la linealidad en el planeamiento británico, y que la falta de concordancia del plan de Welwyn con los esquemas de Howard se debía a que Louis de Soissons no era un teórico, y cuando se había puesto a diseñar le había salido aquello. La T.C.P.A. ofreció en Welwyn

una hermosa recepción servida por camareros españoles.

La impresión ofrecida por el resto de las nuevas ciudades es muy variable. En general podría decirse que aparecen totalmente justificadas las críticas que los propios urbanistas ingleses han dirigido a la primera generación cuando hablaban incluso, irónicamente →

GLENROTHES: *Mater plan.*

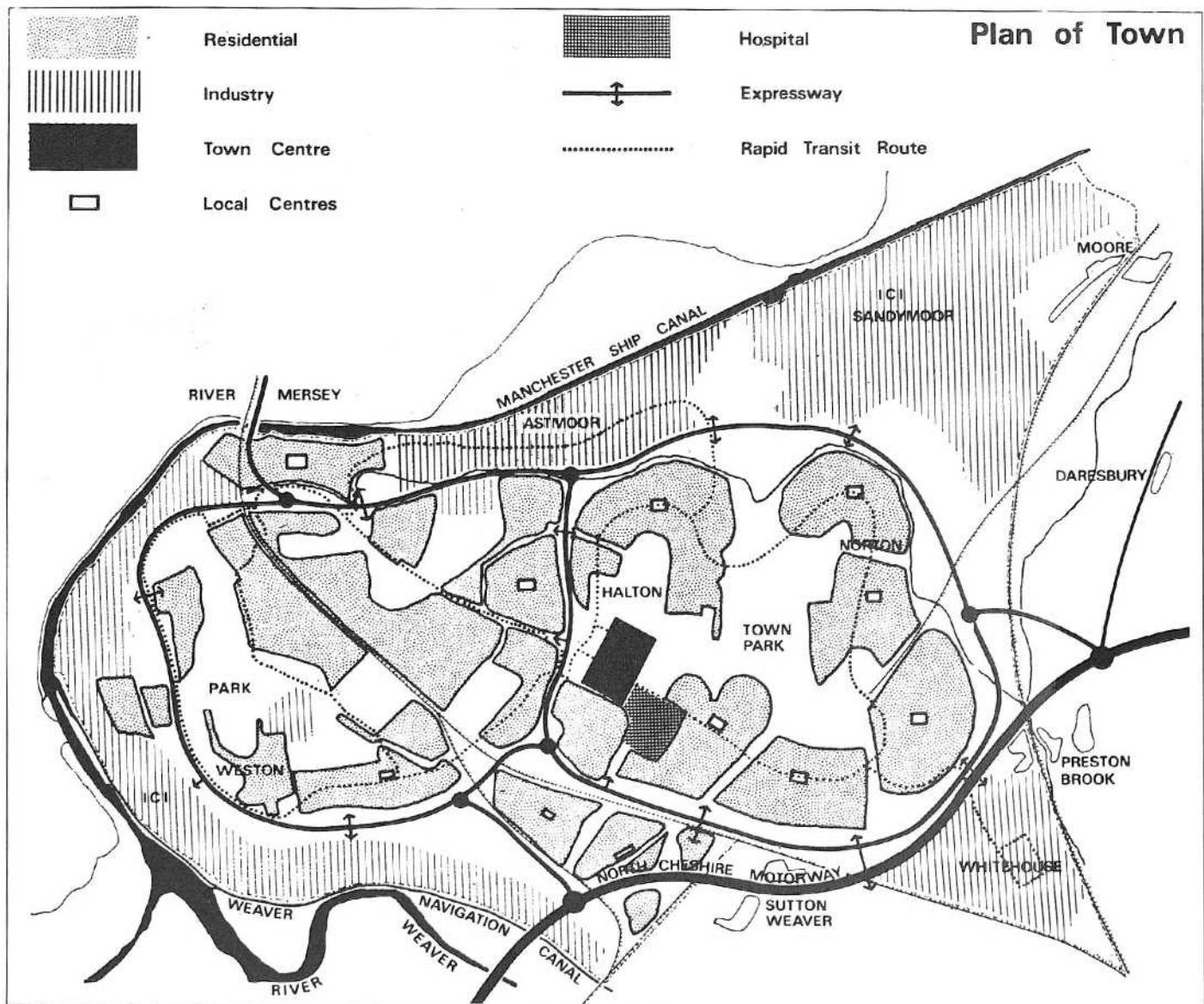


mente, del "prairie planning", en relación con la carencia absoluta de ambiente urbano. De todas ellas seguramente es Stevenage la que puede considerarse como más lograda en cuanto a efecto visual. La calidad de la urbanización es realmente asombrosa en todos sus detalles, y su centro cívico nos pareció un ejemplo antológico en su género.

En cuanto a toda la superación de los conceptos de planeamiento y diseño que se han producido posteriormente no tienen aún apenas su materialización en ejemplos terminados. El Centro cívico de Cumbernauld, del que existe sólo una pequeña parte, nos pareció un caso muy claro de mala realización de un

proyecto interesante aunque en parte equivocado, y de cómo puede la calidad del primero echarse a perder en la fase de ejecución. Allí mismo se nos dijo que se iba a tratar de enmendar esto en etapas posteriores. La pobreza cromática del hormigón, su mezcla inadecuada con otros materiales, la escasa iluminación de corredores y rampas interiores y el exceso de ventilación en aquellos recintos no protegidos del viento que sopla en lo alto de la colina donde está emplazado, son algunos de los aspectos negativos que anotamos a la vista de un proyecto que en los planos y hasta en las fotografías hacía esperar otra cosa.

Impresiones también decepcionantes fueron las



RUNCORN NEW-TOWN. Diagrama del plan



## Actualidad de las nuevas ciudades de Gran Bretaña

que recibimos, en general, de algunos otros experimentos de agrupación macroarquitectónica, conocidos también a través de su divulgación gráfica y realizados en otras ciudades nuevas, que tal vez puedan interesar más a los que los contemplan exclusivamente en atención a sus valores puramente arquitectónicos.

La calidad y perfección de ejecución de las viviendas unifamiliares típicas, repetidas sistemáticamente, sin variación apenas en sus elementos y programa, en todas las ciudades nuevas, es una de las notas positivas, si bien sus agrupaciones en hileras, con sus pequeños jardines idénticos, no da juego para la obtención de ese ambiente urbano del que tanto se habla.

La conclusión, tal vez un poco exagerada, que a título puramente personal me he traído del viaje, es que Inglaterra está ofreciendo al mundo, a través de su política de nuevas ciudades, un modelo a estudiar si es posible, en cuanto a su montaje político administrativo, (sobre el cual queremos profundizar en el número que "Ciudad y Territorio" ofrecerá sobre el tema) pero que no ocurre lo mismo en cuanto al aspecto físico de las realizaciones concretas que hasta ahora se han obtenido.

Las nuevas ciudades inglesas pueden dividirse esquemáticamente en varios grupos, según las características, que corresponden a etapas cronológicas sucesivas, en las cuales se han ido manifestando las diferencias conceptuales.

Según una exposición de la T.C.P.A. la división puede hacerse en estos grupos:

### Grupo I-(1946-1960).

Stevenage, Basildon, Bracknell, Crawley, Harlow, Hatfield, Hemel Hempstead, Newton Aycliffe, East Kilbride, Peterlee, Glenrothes, Cwmbran y Corby.

### Grupo II -(1955).

Cumbernauld y Hook (no realizada).

### Grupo III -(1961-1966).

Skelmersdale, Livingston, Redditch, Runcorn, Washington, Craigavon, Irvine, Antrim y Ballimena.

### Grupo IV-(1967-1968).

Milton Keynes, Peterborough, Newton, Northampton, Warrington, Telford, Leyland-Chorley y Basingstoke.

### Grupo de posibles ciudades futuras:

Moray Firth, Tayside, Humberside, Estuary, Solent, Plymouth Sound, Avon Port y Solway.



RUNCORN.



CUMBERNAULD; Centro.

STEVENAGE: Centro.





Las características correspondientes a cada grupo según la misma fuente son las siguientes:

**Grupo I:**

Concebidas con un límite de unos 60.000 habitantes, con carácter de unidades autosuficientes y equilibradas, con un concepto claro de zonificación del suelo y con una descomposición rigurosa en unidades vecinales bien definidas, de unos 5.000 habitantes, como módulo del planteamiento.

La vivienda estaba concebida exclusivamente en formaciones de baja densidad, en agrupaciones de viviendas unifamiliares con jardín. Las previsiones de motorización eran muy modestas. Dotadas de generosos espacios abiertos, estaban protegidas alrededor, por un cinturón verde. Existía una rigurosa segregación del tráfico, respecto a los itinerarios peatonales.

**Grupo II:**

Cumbernauld marca una revisión de criterios. La estructura viaria está por primera vez concebida para uso intenso del vehículo privado. El planeamiento trata de rescatar la compacidad de la ciudad histórica y desaparece el concepto de unidad vecinal. Se crea un único centro principal con vivienda incorporada para unos 50.000 habitantes. Se aumenta la

talla demográfica, se buscan densidades mayores y subsiste la segregación de las áreas y sistemas de circulación para peatones.

**Grupo III:**

Eclecticismo. Mayor tamaño. Utilización en algunos casos del concepto de unidad vecinal. Dispensión de zonas industriales a efectos de buscar un mejor equilibrio de movimientos.

**Grupo IV:**

Se produce el salto definitivo a una nueva escala de planeamiento mucho más ambiciosa. Desaparece lo que quedaba de la concepción de autosuficiencia. Se incorpora decididamente la búsqueda de la flexibilidad y adaptabilidad al cambio. Atención a la demanda creciente de espacio para fines recreativos y complementarios.

Como puede apreciarse, en la clasificación anterior se han considerado no sólo las nuevas ciudades acogidas a la New Towns Act, sino también las llamadas "expanding towns", extensiones importantes de ciudades existentes, amparadas por legislación posterior, entre las cuales se encuentran algunas de las más interesantes propuestas realizadas últimamente por los planeadores británicos.



# Vida Local

## REUS

### Una subcapital de provincia. Del esplendor a la incertidumbre

Aurelio Español Castejón  
Sociólogo del I. E. A. L.

Reus es una ciudad, económicamente hablando, de crisis. Crisis del gusano de seda para la industria textil. Crisis de filoxera para la vid. Crisis de avicultura. Y en la profundidad de la ciudad la pequeña industria familiar. Y frente a ella la nueva y gran industria nacional, en Tarragona.

Esto es Reus. Una ciudad auténticamente industrial, frente a las crisis. Fuerte, con auténtica vocación industrial, preparada para un enfrentamiento de competencias,... Pero, sola, con toda su tradición comercial e industrial.

La Plaza Prim es lo primero siempre. La Plaza Prim es Reus, como la Giralda es Sevilla o como la Concha es San Sebastián. El General Prim, a caballo, en su estatua, en el centro de la Plaza. Un cuadrilátero amplio. Tres paredes de la Plaza con una edificación bastante deteriorada de tres pisos de altura media. La cuarta pared, la de los bancos, es nueva, con edificios más altos y con un estilo arquitectónico que rompe el de la antigua plaza.

Una de las viejas paredes de la Plaza de Prim tiene soportales. Unos soportales bajo los cuales suceden cosas que trascienden en el progreso y en el

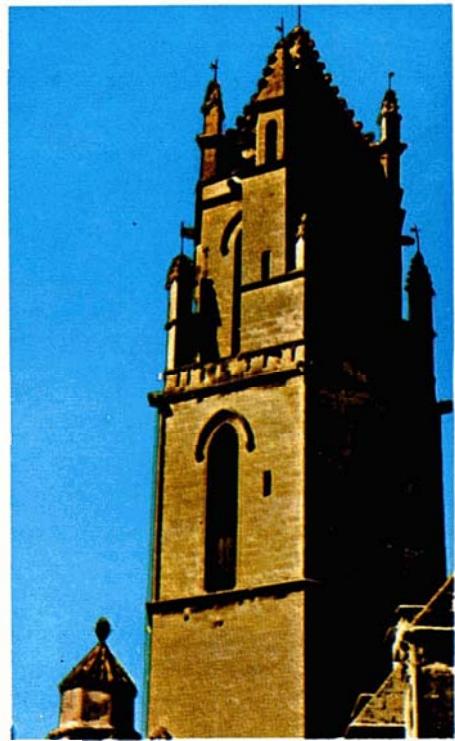
desarrollo de Reus, pero este es otro tema.

Después un pequeño paseo. Algunos bares, no demasiados. Precios baratos, no mucha gente. **Unos** pocos turistas. Hoteles..., es un problema encontrar habitación en verano. Hoteles y pensiones viejos, demasiado viejos para el turismo nuevo. Pero son ya las 12 de la noche. Es verano, es zona turística y están ya casi vacías las calles.

#### DESDE LA TORRE

La semilla, podríamos decir, generadora de las ciudades medievales —**Reus** es una ciudad medieval— ha de ser siempre una Catedral o, en su defecto, una gran Iglesia. Reus tiene una gran Iglesia, la **Prioral de San Pedro**, de estilo gótico, del siglo XVI. Esa gran Iglesia tiene una torre campanario hexagonal de **66** metros de altura.

Al día siguiente me sentía casi obligado a subir hasta lo más alto de aquella torre campanario. Me acordaba de Camilo Sitte que cuando llegaba a una ciudad, a conocerla, lo primero que hacía era proporcionarse el mejor plano que hubiera de la ciudad, enterarse de



cúal era el mejor restaurante y subir a la torre más alta para divisar desde ahí el panorama, el esquema, la maqueta, el tejido urbano, la estructura de aquella ciudad. Subí, en efecto, una estrecha escalera de caracol y comencé a saborear el panorama completo de una ciudad de **60.000** habitantes y sus alrededores.

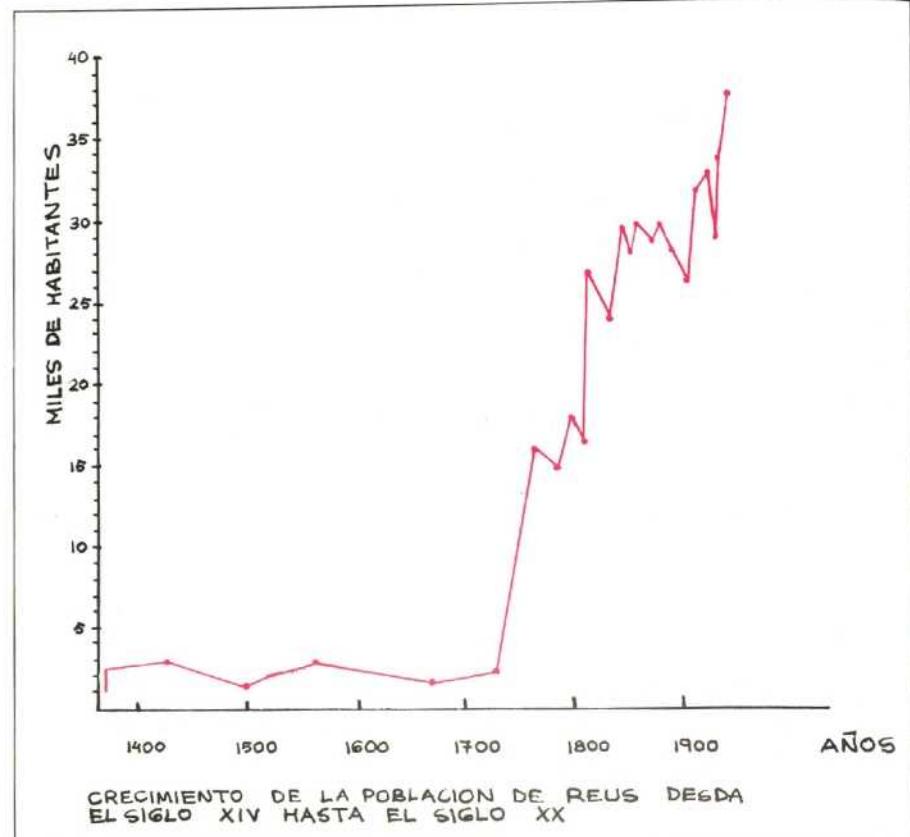
dores. En dirección Norte-Noroeste las montañas. En dirección Sur el mar, las playas, el turismo, Salou, Cambrils.

Por el Este y por el Oeste llegan, desde el horizonte, dirigidas exactamente hacia la torre, dos carreteras: la de Alcolea del Pinar y la de Tarragona. Parece como si esas dos carreteras quisieran unirse, tuvieran la intención de unirse y que de repente se encuentran con unos edificios, con una ciudad, con Reus, que les impiden el encuentro limpio y perfecto al que estaban dirigidas. Esas dos carreteras me sugieren la idea de un eje sobre el que se apoya Reus adquiriendo así seguridad. De un lado, desde el Oeste, Alcolea, Falset y Mora, la agricultura, el campo. De otro lado, hacia el Este, Tarragona, el turismo, la nueva y gran industria.

Pero no se ve la posibilidad de adivinar nada por ese camino y vuelvo mis ojos hacia mis pies, hacia la ciudad, hacia ese casco viejo y medieval que está allí abajo.

Allí abajo justamente está la Plaza España. Es una plaza bonita. El andén central, no se sabe por qué, está destinado a aparcamiento de coches. ¿Por qué no, allí, árboles, bancos, gente disfrutando, descansando tranquilamente? Es una plaza importante. En ella está el Ayuntamiento; edificio sólido, sencillo y señorial en su exterior, bien distribuido y organizado interiormente. También está en esa plaza la Cámara de la Propiedad Urbana y la casa de los Sres. de Navás, un edificio sorprendente, como salido de las manos de un Gaudí. Y hay también soportales en más de la mitad de la Plaza.

Desde esta Plaza de España, en dirección Noroeste, sale una línea recta, una alineación perfecta de calles estrechas. Esa línea recta llega a tocar casi las afueras de Reus. Pasa tocando a la Plaza de Prim. Después sigue también rozando el comienzo de la Avda. de los Mártires y, por fin, termina chocando perpendicularmente con el paseo nuevo de Pedro Mata, que le impide así mar-



charse con el próximo contacto de las vías del ferrocarril.

A lo largo de esta recta sucesión de calles está distribuido muy densamente un sector amplísimo y potente del comercio de Reus, y Reus es una ciudad muy comercial. Quiere esto decir que esas calles, a ciertas horas, están repletas de gente, con paquetes en las manos. Viven en el mismo Reus o vienen del campo cercano o de los pueblos de la comarca o de mucho más lejos, durante el verano (turismo).

¿Qué más se puede ver desde este campanario de 63 metros de altura? Primero, muy cerca de la torre, el típico laberinto medieval de callejuelas rodeando al casco viejo y teniendo como centro esta torre de San Pedro, un cinturón hexagonal de calles. Son los arrabales. El Arrabal de Jesús, el de Martí Folgera, el de Robuster, el de San Pedro, el de General Mola y el de Santa Ana. A lo largo de este hexágono estuvieron antiguamente las murallas de Reus, pero en el siglo XIX, por fin, se rompen murallas, se abren puertas, la ciudad comienza a crecer, desahogándose. Esto también se ve desde el campanario porque Reus es una ciudad que ha crecido dándose a

unas estructuras radioconcentradas. Desde el campanario se ven esos círculos, esos cinturones, dejándose, expandiéndose a lo largo del tiempo. Y así Reus es, desde el campanario, un tronco de árbol, cortado, en que aparecen dibujados unos círculos en los que se expresa y en los que ha quedado marcada la edad de ese árbol.

Otras cosas que se ven desde la torre de San Pedro son la línea del ferrocarril Madrid-Barcelona que pasa bordeando más de la mitad de la ciudad y que no acaricia, sino que dificulta y hasta estrangula la expansión de Reus. Bien se puede ver cómo la parte Norte de la ciudad tiene un fuerte aire rural agrícola, mientras que hacia el Suroeste surgen calles anchas, paseos, dos autovías y árboles en el andén central, edificios altos, edificios modernos...

#### POBLACION

Del más superficial análisis de un gráfico en el que se representa la evolución cuantitativa de la población nos resulta la evidencia de que el siglo XVIII constituye una época decisiva



Reus



en este aspecto. En efecto, Reus, que aparece ya en la historia como una ciudad comercial en la Edad Media —hacia el siglo XII— parte de una población básica inferior a los 5.000 habitantes y se mantiene en este mismo nivel cuantitativo hasta los comienzos del siglo XVII cuando Carlos III estableció un régimen de libre comercio. Se intensifica entonces la prosperidad de Reus. El floreciente comercio, establece una primera base de actividad localizada, todavía hoy perceptible. Y así, de los 3 ó 4.000 habitantes de comienzos del XVIII se pasa a los 20.000 habitantes de finales del mismo siglo. La ciudad no deja ya de crecer.

Otro nuevo salto hacia arriba de la población se produce a mediados del siglo XIX. Es cuando se implanta en el campo Reusense el cultivo del avellano. El éxito de esta experiencia crea riqueza y atrae población, ascendiendo, por esa época, el número de habitantes de 15.000 a cerca de 30.000. Desde entonces hasta 1930, las variaciones en la curva representativa del crecimiento de la población en Reus son muy pequeñas. Finalmente, desde 1930, fecha para la que puede darse una población aproximada de 30.000 habitantes, el crecimiento es muy regular, siendo el término medio de 1.000 habitantes por año. Así, en líneas generales y salvo la crisis consiguiente a la Guerra Civil, crisis sólo compensada algunos

años después (“boom” turístico y “boom” de la construcción) pueden establecerse unas series aproximadas.

El crecimiento demográfico de una ciudad, como es bien sabido, tiene su raíz en dos factores generalmente complementarios. El primer factor es el natural del simple crecimiento vegetativo. El segundo es la aparición o creación y desarrollo de fuentes de riqueza que atraen a núcleos de emigrantes, mayores o menores según sean mayores o menores estas fuentes de riqueza desarrolladas.

En Reus sucede, en los últimos 15 años, que el aumento de población no se debe muy exactamente a una manifestación o desarrollo de fuentes de riqueza, sino a una coyuntura fortuita, y no totalmente propia de la ciudad de Reus. Esta coyuntura es la aparición del turismo y el consiguiente desarrollo de la industria de la construcción, que ha convertido a Salou —una localidad que antes de la aparición del turismo, tenía una población inferior a los 5.000 habitantes— en una ciudad que tiene capacidad de alojamiento para 150.000 o más personas. Entonces, mientras que en los comienzos del presente siglo la población tenía un cierto nivel medio profesional, en los momentos actuales se ha producido una doble corriente que ha deteriorado ostensiblemente el nivel medio de la población de Reus: Por un lado hay un pe-

queño, pero significativo movimiento de emigración y así los comerciantes invierten el dinero de sus ganancias, no en ampliar las instalaciones de su comercio en Reus, sino en abrir una nueva sucursal de ese mismo comercio en la capital de la provincia y son los hijos de estos comerciantes los que marchan satisfechos a Tarragona a hacerse cargo de la dirección del nuevo comercio.

Por otra parte, la juventud estudiante, debido a la limitación de especialidades que se pueden cursar en la Escuela de Maestría Industrial de Reus, y debido igualmente a la falta de una Universidad o de Escuelas Especiales, se ausenta de su ciudad durante la época del curso y, al término de sus estudios, ha descubierto nuevos campos de actuación y un nuevo tipo de vida que no puede desarrollar en Reus, por lo que marchan a ejercer su profesión en otros lugares. Finalmente, las inversiones para el ocio que antes se centraban en pequeñas huertas o masías de los alrededores de Reus, sin acercarse demasiado a las playas, que todavía no estaban de moda, actualmente tienen una dirección casi obligada hacia las playas de Salou y Cambrils (formas posibles de romper con este tipo de emigración serían: una fuerte reinversión competitiva en el comercio reusense, enfocada hacia la comarca, la ciudad y el turismo. Una ampliación e

intensificación de los campos de especialidad en la Escuela de Maestría Industrial. Y, por último, la creación de una Sociedad Anónima o Cooperativa de capital reusense, con participación extensa de todas las clases sociales, empeñada en crear una estructura turística destinada a suplir y cubrir dentro del mismo Reus las deficiencias y limitaciones que se manifiestan frecuentemente en la organización e instalaciones turísticas de Salou y Cambrils —y debidas a la excesiva rapidez con que hubo de hacer frente a la superabundante demanda, lo cual arrastró consigo un exceso de improvisación—).

Como contraste de este pequeño fenómeno de emigración de comercios y comerciantes de Reus, de estudiantes y profesionales y de posibles industriales del turismo, se produce la antedicha corriente inmigratoria de elementos trabajadores para el campo de la construcción. Esta corriente inmigratoria sobrepasa, por supuesto, cuantitativamente a la corriente emigratoria. Pero en el plano cualitativo, el deterioro del nivel medio de la población (en el aspecto social, profesional, cultural, etc.) es realmente importante.

Como dato final, y que, después de lo anteriormente dicho, puede ya interpretarse en su verdadera dimensión, el aumento de población en el período 1960-1970 ha sido de un 25 por 100.

#### ESTRUCTURA URBANA

**El casco antiguo.**—Aquí aparece un primero y total problema: el deterioro de todo el casco antiguo. La situación es casi insalvable a nivel práctico. Las soluciones parciales, con su aparente eficiencia, son en estos casos contraproducentes. La solución radical de derribar todo el casco antiguo para levantar después allí una nueva estructura urbanística, tiene el grave inconveniente de que sería necesario primero indemnizar a los habitantes de las viviendas de ese sector. Debido a la intensa densidad de población que allí se

da y a los elevados precios que rigen el suelo de esa zona, la realización de esa solución radical supondría para el Ayuntamiento un desembolso inabordable.

Más atractiva y factible, quizás, es la idea de intentar, de algún modo, salvar en algunos aspectos, y por razones no sólo de nivel práctico, sino también de nivel poético, todo aquello que el casco antiguo tiene de bueno, de entrañable y hasta, quizás, de imprescindible.

El casco antiguo, como antes se ha dicho, está constituido por el espacio hexagonal limitado por los arrabales que fueron en otro tiempo las murallas de origen medieval. En esta zona predomina rotundamente el suelo de adoquín, con la consiguiente incomodidad, ruidos, fea estampa, etc... Sería conveniente recubrir el suelo de esta zona con una capa de asfalto.

**Los desplazamientos del centro.**—Desde el primitivo núcleo básico de la Prioral de San Pedro, el centro de Reus ha ido trasladándose de Plaza en Plaza de una manera continuada, con un compás, dentro de la dimensión espacial, a la manera de las progresiones aritméticas. Pero en los tiempos modernos, esta regularidad se ha quebrado.

De la Iglesia Prioral de San Pedro se trasladó el centro reusense a la vecina Plaza de España, todavía dentro del casco antiguo. De allí pasó a la Plaza de Prim, situada en uno de los vértices del hexágono de las murallas medievales. En el siglo XIX se abre Reus y la ciudad crece hacia el Noroeste de la Plaza de Prim, desplazándose el centro a continuación a la Plaza del Pintor Fortuny, situada en el comienzo de la Avda. de los Mártires. De todas formas, este desplazamiento del centro no se realizó de una manera total, sino que siempre continuó manteniendo la Plaza de Prim el mismo prestigio y carácter de núcleo básico de Reus.

Todos estos anteriores desplazamientos se realizaban siguiendo el curso de una línea recta en dirección Centro-Noroeste. Pero esta regularidad quedó frustrada al abortar la prolongación de la Avda. de los Mártires. Entonces, es decir, en estos últimos años, el desplazamiento del centro se produce, se está produciendo, a partir de un brusco e inesperado salto con cambio de dirección. Se ha pasado de ejecutar los movimientos de avance de un peón de ajedrez, al retorcido salto del caballo de ajedrez.

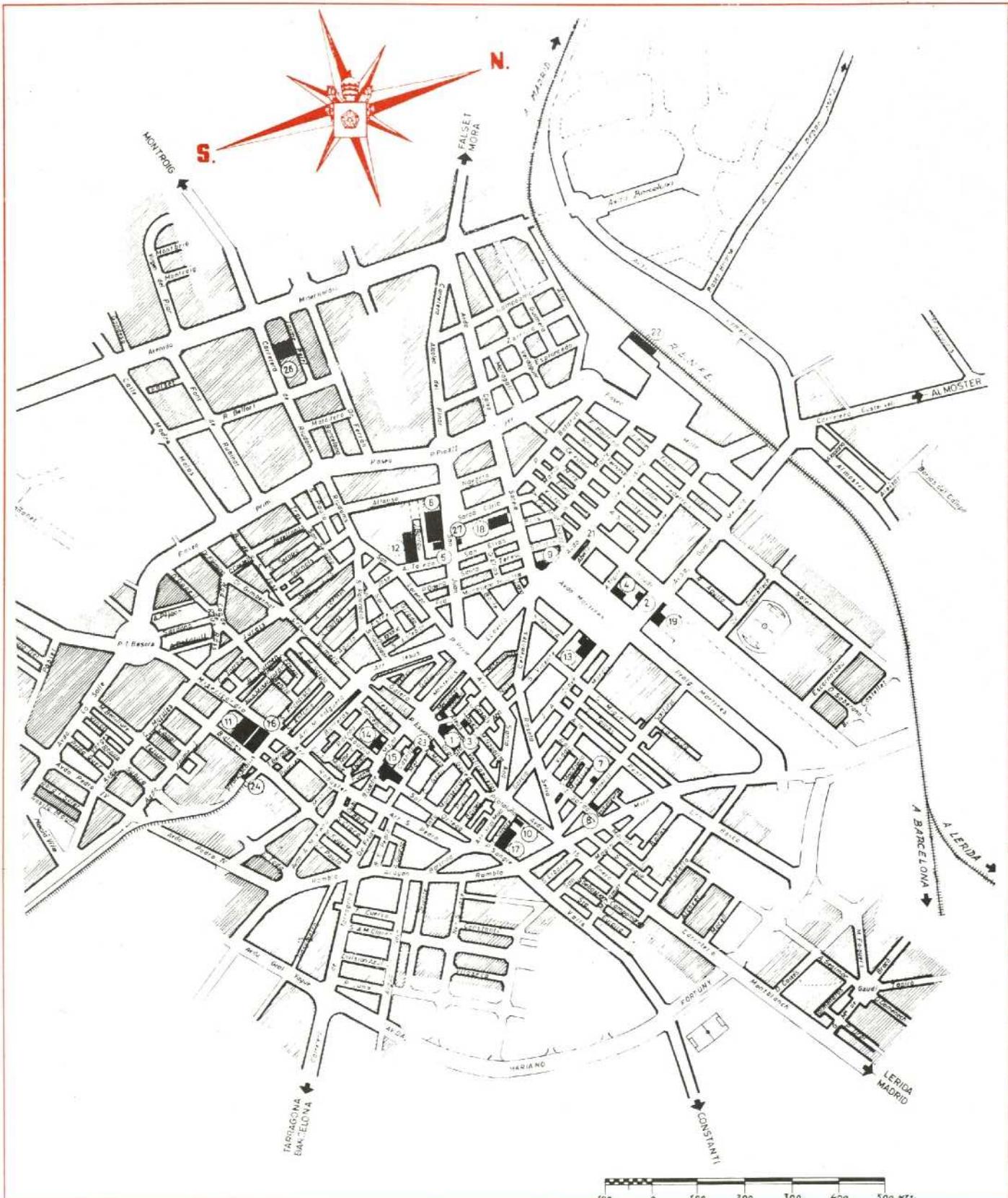
El nuevo centro de la vida urbana se está instalando, lenta pero decididamente, en una amplia zona —hacia el Suroeste de la ciudad—, al abrigo de un sector de arco de uno de los cinturones o rondas circulares en las que se apoya Reus para su expansión. Los extremos de este arco son las Plazas de Pío XII y de Isabel Besora. El arco está formado por los paseos de Sunyer y de Prim. Una característica, quizás significativa, de esta zona es la ausencia de contacto directo que mantiene con respecto a cualquiera de las ocho carreteras que irrumpen en Reus, pero gozando al mismo tiempo de una estratégica posición para, desde allí, tener un rápido acceso a la mayor parte de ellas.

Esta nueva zona central es ya una realidad, aunque carece todavía de esa especie de "madurez" histórica tan fácil de percibir en los centros "viejos". Pero, el fuerte poder aglutinador, de atracción, que está teniendo, hace suponer que el próximo "desplazamiento" ha de tardar en producirse; y, cuando al fin se produzca, se realizará en los espacios próximos a esta joven y amplia zona. La inauguración de la Avda. de San Bernardo Calvó colaborará, también, en retrasar el incipiente esplendor de la zona.

Para un futurable de este tema, hay un punto importantísimo que considerar: el emplazamiento del Gran Centro Comercial, tan necesario para Reus y tan lleno de posibilidades en relación a



Reus

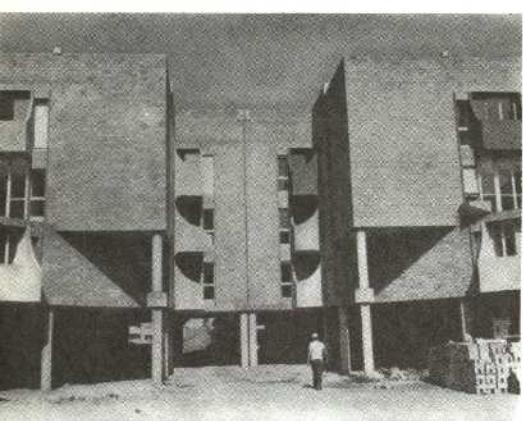




## Reus



Barrio Gaudí



Mercado



los núcleos turísticos de Salou, Cambrils y Tarragona. En el caso, poco probable, de que ese Shopping Center se levantara en la Avda. de los Mártires, y de que se realizara una acertada prolongación de la misma, se produciría, con toda seguridad, una revitalización de esta zona, creándose así una competencia entre el centro histórico y el nuevo centro, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles.

**La vivienda.**—No ofrece importantes particularidades este tema considerado en conjunto. Reus tiene vivienda vieja y vivienda nueva como cualquier otra ciudad. Quizás cabría señalar la conveniencia de acometida de un plan de restauración de fachadas excesivamente deterioradas, lo cual, evidentemente, habría de beneficiar en algunos aspectos a la ciudad.

Lo que sí es importante considerar ahora es un problema de semichabolismo que aparece en el extrarradio de Reus como consecuencia del aumento inmigratorio de los últimos 15 años. A este repentino aumento de población hay que sumar el hecho de que las posibilidades de construcción de viviendas son en Reus muy limitadas; limitadas cuantitativamente, y no por falta de suelo edificable, sino por insuficiencia de las empresas constructoras. La construcción masiva ha estado estos últimos tiempos concentrada en Salou por el "boom" turístico. Las empresas constructoras de Reus no son ni numerosas ni fuertes. Esta coyuntura, unida a una hábil utilización de subterfugios legales, han creado en Reus la lamentable realidad de las parcelaciones y subparcelaciones. La situación de esas familias, que se han visto obligadas a aceptar cualquier cosa que les ofrecieran, está llena de incomodidad e incertidumbre. Se comercia con terrenos sin urbanizar, divididos en parcelas, y en ellos se construyen las viviendas. Pero, después, aún se subdividen estas parcelas, aumentando y complicándose así enormemente el problema.

A parte de las condiciones y mala ca-

lidad de sus viviendas, la falta de derechos en los que apoyarse en el caso inminente de utilización de esos terrenos para satisfacer públicas necesidades creadas por la fuerte expansión de la ciudad, plantea un grave problema de justicia social que el Ayuntamiento o cualquier otro organismo público debe resolver.

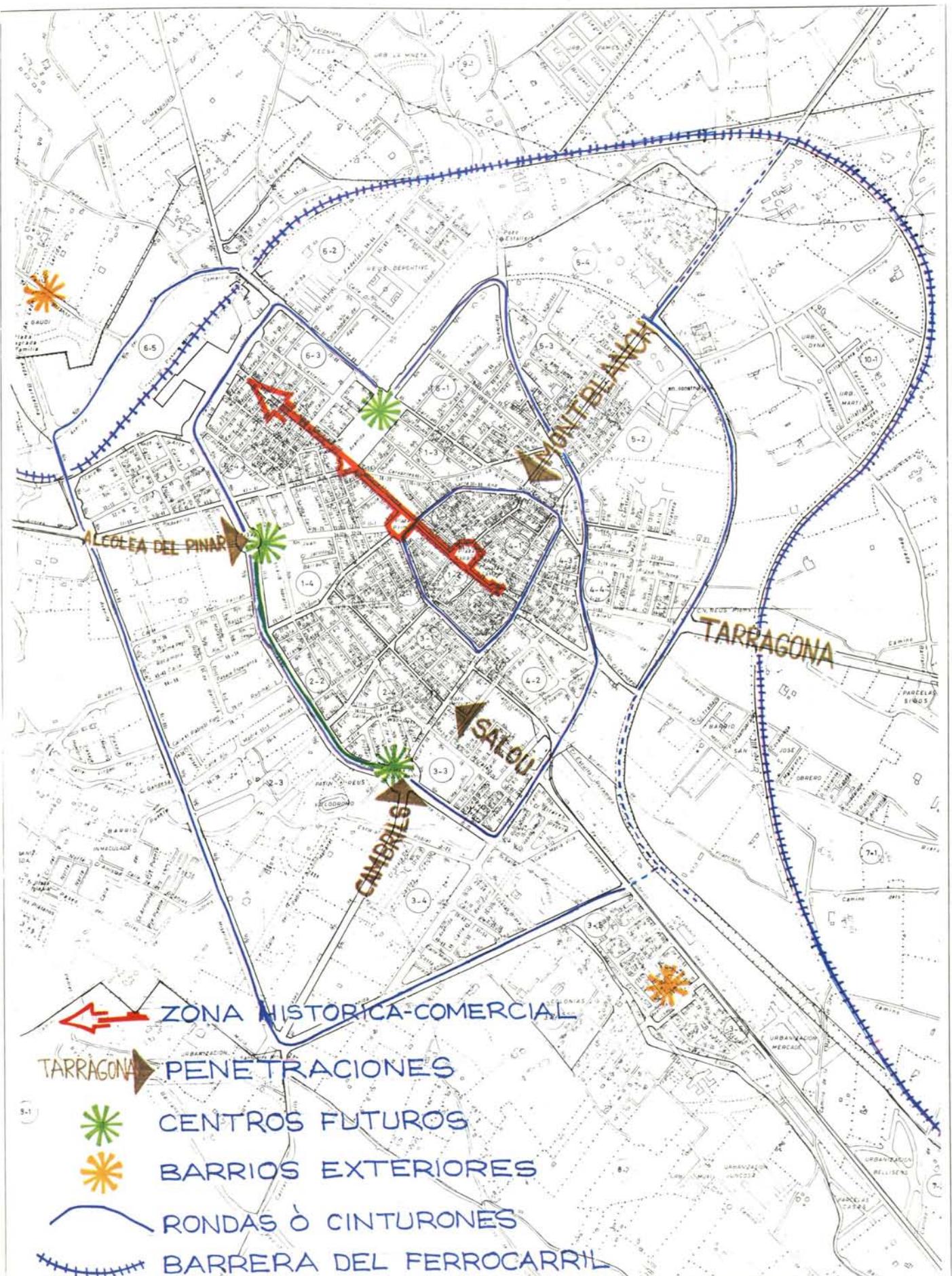
**Barrios nuevos.**—El Patronato Local de la Vivienda, constituido en Reus en 1954, ha colaborado con eficacia a la reducción de los problemas de vivienda para la población inmigrante.

Hay que destacar el Barrio Fortuny, bastante complejo en cuanto a equipamientos y condiciones de las viviendas, y con un apreciable espíritu comunitario que habla en favor de la coherencia del barrio. Un fallo, quizás demasiado importante que destacar es la insuficiencia de servicios sanitarios.

Por otra parte está el Barrio Gaudí, recién estrenado, realizado por el Arquitecto Bofill y que constituye una nueva y esperanzadora experiencia urbanística. Carece este barrio prácticamente, todavía, de comercios. Hay planeada la instalación en él de una buena dotación de escuelas y un Instituto de Enseñanza Media. El barrio aparece como segregado del núcleo urbano debido, principalmente, a la red de carreteras y ferrocarril que los separan.

### La red arterial

- Arterias de penetración:  
Carretera a Salou.  
Carretera a Cambrils y Valencia.  
Carretera a Riudoms y Montroig.  
Carretera a Alcolea del Pinar, Falset y Mora.  
Carretera a Castellvell y Almester.  
Carretera a Montblanch, Lérida y Madrid.  
Carretera a Constantí.  
Carretera a Tarragona y Barcelona.



— Nudos principales que originan las arterias de penetración:

Pza. de la Purísima Sangre (carreteras de Constantí y Tarragona).

Pza. de Pío XII (Ctra. de Alcolea del Pinar).

Pza. de Isabel Besora (Ctra. de Cambrils y Valencia).

Pza. de Cataluña (Ctra. de Montblanch).

Pza. de Hércules (carreteras de Salou y de Cambrils).

Pza. de Prim (Centro radial).

— Arterias de enlace (cinturón exterior).

Avda. de la Misericordia.

Avda. del comercio.

Avda. de San Bernardo Calvó.

Avda. de Mariano Fortuny.

Ferrocarril Madrid-Barcelona.

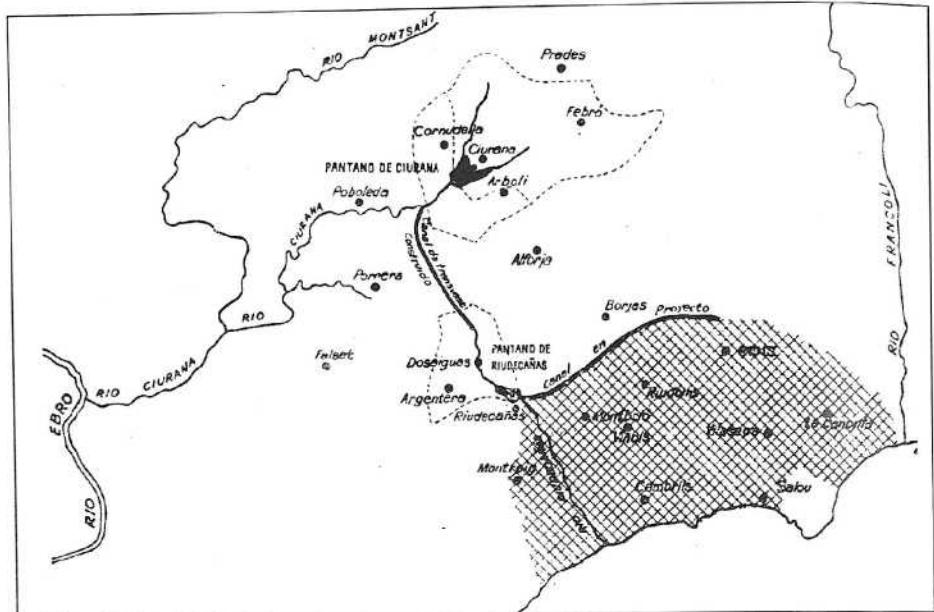
**Espacios verdes.**—Otro problema, de los más importantes que tiene que afrontar y resolver el Ayuntamiento de Reus es la falta de espacios verdes. Como compensación, los dos más importantes clubs deportivos de la ciudad cuentan con amplias y variadas instalaciones, que pueden cumplir, en cierta medida, la función que deben desarrollar los espacios verdes.

La prolongación de la Avda. de los Mártires y el destino que dé el Ayuntamiento a los terrenos, últimamente adquiridos, de la antigua estación de ferrocarril, podrán ayudar a mitigar estas deficiencias.

**Gestión urbanística.**—Reus dispone de espacio suficiente y preparado para la edificación y —¿por qué no?— para la instalación de centros comunitarios, escuelas, parques, jardines... Sin embargo, acabo de hablar de un defecto de zonas verdes. ¿A qué se debe? ¿A una desacertada política urbanística del Ayuntamiento?

La gestión urbanística hay que calificarla como inteligente y honesta.

La infraestructura urbanística, y la urbanización en general, ha marchado



Situación de los riegos actuales. (Mapa de la Comunidad de Regantes del pantano de Riudecanyes)

y marcha en estos momentos por delante de la actividad constructora de viviendas en las zonas de ensanche (exceptuando, claro está, el aspecto negativo de las parcelaciones y subparcelaciones). Los planes del arquitecto municipal prevén con tiempo los espacios normalmente susceptibles de edificación.

Las licencias de obras se conceden atendiendo rigurosamente al plan vigente de alineaciones. Y, desde diciembre de 1962, se consideran conjuntamente —para conseguir armonía en los volúmenes— las alturas y las anchuras.

Tanto el control riguroso de lo anterior como la rapidez para la concesión de las licencias de obras —una semana, poco más o menos— son admirables.

No existe un Plan General (actualmente obligatorio para ciudades de más de 50.000 habitantes), ni Planes Parciales. El arquitecto municipal, Sr. Sardá, elaboró en 1964 un anteproyecto de Plan General de Ordenación Urbana que fue aprobado por la Comisión Permanente y por el Pleno del Ayuntamiento al año siguiente. Pero, aún actuando al margen de la Ley del Suelo, el rigor y honestidad del Sr. Sardá han producido una coherencia urbanística apreciable.

Como consecuencia de la actividad previsora en la urbanización de Suelo de la Oficina de Arquitectura del Ayuntamiento, el precio del suelo no tiene en Reus los altos niveles que alcanza en la mayor parte de las ciudades por la fácil actuación de los especuladores de terrenos.

## EQUIPAMIENTOS

**Enseñanzas.**—La mayor parte de las escuelas y colegios existentes en Reus se encuentran en pésimo estado, debido a la antigüedad de los edificios que las albergan. Hay que destacar, sin embargo, que se están comenzando a levantar nuevas escuelas en la zona periférica de ensanche.

La enseñanza media cuenta con el Instituto de Enseñanza Media "Gaudí" y con la Sección Delegada del mismo. Un importante club deportivo de Reus tiene en proyecto la construcción de un Centro de Enseñanza en el que quizás se diera cabida a la Enseñanza Media.

Algunos colegios privados, religiosos y seglares, dan clases de bachillerato.

En formación profesional industrial existe en Reus una escuela de maestría en la que había matriculados el último curso 246 alumnos.

**Instituciones culturales.**—Son numerosas y funcionan con notable éxito. Me parece imprescindible destacar la existencia de un Museo Municipal y del Centro de Lectura.

**Instalaciones deportivas.**—Los más importantes clubs deportivos de Reus son: El Club Natación Reus Ploms y el Reus Deportivo.

El primero cuenta con:

Una piscina de 25 x 14 metros.

Tres pistas de tenis.

## X Reus

Una pista de hockey que también se utiliza para balonmano y baloncesto.

Una pista de baloncesto.

Una pista de atletismo de 300 metros de cuerda (próximamente se piensa ampliar hasta 400 metros).

Un gimnasio cubierto.

Una piscina cubierta de 5 x 12 metros.

Un pabellón cubierto, con pistas de balonmano, hockey y baloncesto.

El Reus Deportivo cuenta con:

Un campo de fútbol.

Una pista atlética.

Una piscina de 25 x 14 metros.

Una pequeña piscina infantil.

Una piscina cubierta de 25 x 8.

Un gimnasio.

Un pabellón cubierto.

Un frontón.

Cuatro pistas de tenis.

Un parque infantil.

El Ayuntamiento de Reus ha concedido últimamente una subvención extraordinaria de 7.000.000 de pesetas para instalaciones deportivas, a repartir entre todos los clubs deportivos de la ciudad, que permitirá ampliar y perfeccionar las de los clubs anteriormente expuestos.

### ECONOMIA

Este capítulo constituye el meollo de cualquier análisis general que se haga sobre la ciudad de Reus. He hablado antes, bajo otros titulares, de la gran importancia comercial que Reus ha tenido siempre y del esplendor de épocas no muy lejanas que se adivina en ciertos edificios e instituciones. La base de todo ese esplendor radica en la existencia de una rica comarca agrícola alrededor de Reus. El avellano introducido en épocas no muy lejanas ha llegado a adquirir tal fuerza que el 90 por 100 de la avellana que exporta España proviene del campo de Reus. El vino, igualmente, tuvo una enorme importancia. Después de la Guerra Civil, por razones políticas del boicot



económico a que se vio sometida España, se cerraron las puertas de la exportación del vino. Actualmente está en vías de desarrollo esta industria de exportación con unas perspectivas bastante esperanzadoras. Otra gran industria, y la más joven de todas las industrias reusenses, es la avicultura. Reus se ha especializado últimamente en esta industria, hasta el punto de haber adquirido en pocos años la hegemonía española en este campo. Actualmente esta industria está en una época de crisis, debido a fallos en la distribución de los productos derivados de ella.

Pero fundamentalmente la gran característica de la industria y el comer-

cio en Reus, es el hecho de que esta ciudad constituye por sí una gigantesca fábrica dividida en pequeñas unidades artesanas y en pequeños comercios de tipo familiar, orientado hacia las pequeñas economías de los campesinos de la comarca. Esta gran suma de unidades artesanas de producción o de venta están localizadas en solares, en bajos de edificios, en pisos, etc. Es una suma de pequeñas y viejas industrias familiares.

Actualmente, por razones de tipo político, Tarragona ha rebasado a Reus en la última etapa hacia la industrialización. Dejando aparte cualquier tipo de consideraciones sobre lo acertado o erróneo de esta clase de políticas, y planteando como de vital urgencia un enfrentamiento a los hechos, hay que apuntar, como posible re promoción industrial de Reus, el aprovechamiento de los productos y materias salidos de las industrias tarragonenses, buscando el cauce, las vías de la reelaboración y comercialización. Aquí cabría pues la transformación, el perfeccionamiento, el envasado, etc.

En el caso de la inminente industria petroquímica que, al parecer, va a radicar en una zona intermedia entre Vilaseca y Tarragona (por razones de su proximidad al mar, por necesidades de agua para su refrigeración y vertido de residuos) Reus tiene —por su proximidad a la zona industrial y por la no despreciable e inolvidable vocación industrial de sus habitantes— la concreta posibilidad de exigir y lanzarse a la elaboración de todo tipo de productos derivados de esa industria base.

Según lo anterior, y considerando además la característica de área urbana futura del triángulo Tarragona-Reus-Salou, parece aconsejable enfocar, aún en contra de las previsiones elaboradas ya anteriormente por el Ayuntamiento de Reus, el desarrollo industrial de esta ciudad hacia Vilaseca-Bellisens y el mar, salvando, por supuesto, los razonables imperativos de las aspiraciones turísticas de la zona.

El hecho indiscutible es que, en los



tiempos modernos, la pequeña industria, la industria familiar, no puede competir con la gran industria moderna. Unicamente cabe esta competencia en pequeños aspectos de artesano especializado, de no demasiado volumen. Así pues, Reus necesita una total transformación de sus estructuras industriales, un distinto enfoque de la actividad productora y una mayor unión entre los habitantes de la ciudad para organizar entre ellos, en lo posible, industrias más grandes, cooperativas, uniones, etc., al estilo de la unión realizada por la Cooperativa Comarcal de Avicultura, que, gracias a este mutuo apoyo y organización conjunta, han conseguido salvar, contra viento y marea, los terribles problemas que la actual crisis avícola les planteaba.

#### PINCELADAS PARA UN RETRATO URBANISTICO EXPRESIONISTA

“Reus-París-Londres”, slogan que lucen muchos automóviles reusenses. Hace referencia a la esplendorosa época en que la exportación de vinos, principalmente, se hacía siguiendo esta turística ruta.

Según los reusenses el Arquitecto Gaudí nació en Reus. La mayor parte de sus biógrafos se inclinan, sin embargo, a localizar su nacimiento en Riudoms. De todos modos, el edificio de Reus en el que está instalada la placa conmemorativa del nacimiento de Gaudí es un aséptico y rectilíneo edificio en el que tiene instaladas sus oficinas un prestigioso banco.

La fuerza de la agricultura reusense, aún frente al empuje del masivo turismo, se manifiesta los lunes por la mañana, en el verano, apareciendo llena la Plaza de Prim de vendedores y compradores de frutos secos, en cantidad tal que hacen minúscula la presencia de los turistas.

Reus tiene una plaza y un monumento dedicados a Hércules. Esta ha

sido una forma de patentizar plásticamente un título de la ciudad: ‘Reus, ciudad esforzada’.

El nuevo y Vanguardista barrio “Gaudí”, para un mejor planeamiento y aprovechamiento de la vida comunitaria, familiar, etc., y del espacio está integrado por un buen número de habitaciones llenas de salientes, entrantes y recovecos. Reus alienta la investigación en vivienda de vanguardia.

El “carrilet” es un tren que cubre el servicio Reus-Salou. Es tal vez el primer tren turístico del mundo. Data del siglo XIX. Para los turistas, principalmente extranjeros, es un elemento delicioso y sabrosísimo.

El campamento de los Castillejos, para las milicias universitarias, era,

hasta hace unos cinco años, una buena fuente de ingresos para Reus, Salou y Tarragona los sábados, domingos y días de fiesta de los veranos. Actualmente, debido a que gran parte de los estudiantes-soldados tienen coche, sólamente se les ve pasar rápidamente un momento al mediodía de los sábados en ruta hacia puntos más lejanos.

En Reus actualmente no hay papeletas. Esto parece poco importante. Pero yo he visto muy frecuentemente a muchos turistas por las calles reusenses con envoltorios vacíos o papeles arrugados en sus manos buscando angustiosamente una papelera.

Reus, Sabadell y Pamplona son tal vez las ciudades españolas mejor dotadas en piscinas populares.

#### DISTRIBUCION DE LA ACTIVIDAD EN REUS

<i>Actividad</i>	<i>Número industrias</i>
Agricultura, silvicultura, granjas, caza y pesca . . . . .	54
Explotación de minas y canteras . . . . .	3
Industrias alimenticias. Bebidas y tabacos . . . . .	158
Industrias textiles . . . . .	8
Calzado, prendas de vestir y confecciones textiles . . . . .	70
Industrias de la madera . . . . .	97
Papel y artes gráficas . . . . .	19
Industrias del cuero . . . . .	17
Industria química . . . . .	66
Productos de arcilla, vidrio, cerámica y cemento . . . . .	27
Industrias metálicas básicas . . . . .	8
Construcciones metálicas y eléctricas . . . . .	8
Obras metálicas, talleres autos y motos, cerrajería y siderometalúrgicas . . . . .	222
Industrias de la construcción . . . . .	205
Electricidad, gas, agua y saneamiento . . . . .	8
Comercio y pescados . . . . .	383
Bancos y establecimientos financieros y seguros . . . . .	29
Transportes, almacenaje, comunicaciones y agencias de viaje . . . . .	110
Servicios oficiales . . . . .	14
Servicios públicos y empresas . . . . .	65
Servicios de esparcimientos . . . . .	15
Servicios personales, porterías y hostelerías . . . . .	175
Actividades no bien especificadas . . . . .	4

# Información de Base

Coordinador: Luis Carreño Piera

## 1. Planificación e información territorial en Francia

### Introducción

Como señalaba Niles M. Hansen, en un artículo publicado en noviembre de 1969 en el "Journal of the American Institute of Planners", los franceses han desarrollado a lo largo de las dos últimas décadas el "most comprehensive system" de planificación regional en Europa (1). Este aserto —en lo que respecta a la dimensión temporal— podría ciertamente ser objeto de alguna puntualización. La territorial y de planificación urbana, sólo se produce a partir de 1960. En los últimos años de la década de los 50 —salvo medidas aisladas de escasa significación— la polémica articulación del sistema de ordenación —desde los centros universitarios, intelectuales y de la Administración— gira en torno a la identificación del problema, sin que se desarrolle una estrategia encaminada a superarla. Entre otros factores, las guerras coloniales (Indochina y Argelia), relegaban a segundo plano muchos de los problemas internos de Francia, entre ellos el de la distribución espacial de la población y de la riqueza económica dentro del territorio francés.

De 1960 a 1970, período en el que se implementan los dos últimos Planes de Desarrollo Económico y

Social franceses —IV Plan (1961-1965) y V Plan (1966-1970)— la estrategia de ordenación territorial y de planificación urbana adquiere consistencia y densidad, de suerte que hoy en día se puede afirmar la existencia de un conjunto de normas e instrumentos, cuya articulación hace posible cada vez más, una acción voluntarista de la sociedad sobre el espacio en Francia.

En el presente artículo intentaré describir las instituciones, acciones y procesos más significativos de los últimos años en este ámbito, así como la interdependencia que en forma inmediata se plantea entre planificación e información. Desearía, no obstante, hacer una advertencia previa, sin la cual se podría incurrir en falsas interpretaciones. La amplitud del tema obliga a una descripción de procesos y de sistemas en sus aspectos más formales y externos, sin profundizar en un análisis crítico de las contradicciones entre normatividad y realidad, entre constitución formal y real para hablar en términos conocidos (2). Por lo demás tampoco hay que olvidar la particular mentalidad cartesiana francesa, que conduce a la construcción de alambicadas arquitecturas lógicas que, en ocasiones, difícilmente dejan vislumbrar tras el apretado cañamazo de las ideas la deshilvanada concreción de los hechos.

(1) Niles M. Hansen, "French Regional Planning Experience", en J. A. M. Planners, V. XXXV, number 6, pags. 362-368.

La estructuración gradual de las bases instrumentales de la planificación: 1960-1968

La distribución territorial de la población y de la actividad económica: París.

El centralismo francés en más de un siglo y medio de existencia, comportaría la concentración de una parte considerable de la población y de la actividad económica en París (3). De 1861 a 1962, el peso demográfico relativo de París respecto al resto de Francia, pasaría de un 7,5% a un 18,2% (4). Esta concentración industrial y terciaria en un 2% de la superficie territorial francesa, se producía como un hecho aislado, sin que las restantes concentraciones urbanas actuasen de polos competitivos y/o complementarios de un sistema urbano-industrial centrado en la región parisina. La congestión de París —es decir— las crecientes deseconomías de la gran aglomeración, planteaban una seria advertencia a la Administración respecto a la imperiosa necesidad de actuar energicamente sobre el desarrollo "natural y espontáneo" de la estructura locacional de la industria y población francesas.

(3) Véase un interesante análisis histórico del centralismo y de sus consecuencias espaciales en F. Gravier, "Paris et le désert français" (Paris, Le Portulan, 1947).

(4) Annuaire Statistique abrégé della région parisienne. I. N. S. E. 1965. Direction régionale de Paris.



La gravedad del problema, había trascendido a la opinión pública y sería objeto de especial atención por parte de una de las comisiones "horizontales" de preparación del IV Plan francés, la *Commission National à l'Aménagement du Territoire (CNAT)* constituida en 1959 (5). Ya antes de la entrada en vigor del IV Plan (1961-1965), se creaba el *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne* (1960) con la finalidad de elaborar un plan de ordenación territorial y urbana para la aglomeración parisina (6). Este organismo de planificación —la primera oficina permanente de planeamiento urbano creada en Francia— encontraría en breve plazo una ubicación dentro del sistema administrativo francés, que le permitiría afrontar con eficacia las tareas de planeamiento. En efecto, por Ley de 2 de agosto de 1961 se constituiría el Distrito de París bajo la autoridad de un Delegado General del Gobierno (M. Deloubrier). El nuevo organismo de la Administración, ultimaba —tras efectuar estudios de planificación urbana a una escala sin precedentes en Francia— en 1965, el *Schema Directeur de la Région de Paris*. Aquí lo que interesa destacar es el hecho de que la conciencia de la necesidad de descentralizar, surgía imperativamente a partir de la problemática de la capital, constituyendo un factor no despreciable en la relativa celeridad con la que se afrontaría la ordenación territorial —con todas las consecuencias— en el resto de las regiones francesas, quebrantando el secular inmovilismo centralista.

#### Las etapas de la regionalización

La división territorial básica francesa es el departamento. El territorio está dividido en 90 departamentos.

(5) A lo largo del texto utilizamos el término "ordenación del territorio" como versión castellana de "aménagement du territoire". "Aménager" tiene una connotación más dinámica y operativa que el término "ordenar" en el contexto semántico castellano.

(6) En 1954 la aglomeración parisina estaba integrada por el municipio de París, 50 municipios de la Seine y 5 municipios de Seine-et-Oise. (Aglomeración estricta). La zona suburbana por 30 municipios de la Seine, 124 de la Seine-et-Oise y 7 de la Seine-et-Marne. Cf. Tableau économique des 21 régions de France, Banque Nationale de Paris. 1969.

Ya en el 14 de junio de 1938 se estableció una división regional, dividiéndose el país en unas 20 regiones económicas a efectos de la movilización de recursos nacionales. No obstante, los antecedentes de la actual organización regional, hay que buscarlos en los llamados *Comités d'Expansion* que fueron surgiendo espontáneamente hacia los años 50. Los comités participan en la elaboración de los primeros *Programmes d'Action Régional*. En 1955 se dibuja tímidamente un primer armazón regional: 23 regiones de programa, que más tarde (1960) se convertirían en las 21 circunscripciones denominadas *d'action régional* (7) (véase fig. 1) Cada región constituye una agrupación territorial de 2 a 8 departamentos. En 1961 se crea la conferencia interdepartamental bajo la presidencia de un prefecto coordinador y un organismo consultivo: el *Comité Régional d'Expansion Economique*. En el IV Plan francés (1961-1965) la C. N. A. T. recoge ya unas primeras previsiones de equipamiento que habían sido elaboradas en un primer estadio por los Comités d'Expansion.

El momento crucial de la regionalización, se produce en marzo de 1964. Una serie de decretos del 14 de este mes, introducen reformas básicas en el aparato administrativo (8). En primer lugar ya a nivel de departamento, se configuran técnicamente las medidas de desconcentración. Se restaura a nivel de departamento el principio de la unidad de mando siguiendo las disposiciones napoleónicas del año VIII. Con ello, quedan superados en parte los compartimientos estancos de la organización vertical y sectorial (Véase fig. 2) que dificultaban la coordinación de la actividad de los distintos departamentos ministeriales a escala territorial. El prefecto deja de ser "ad limitum" un simple celador del orden público para asumir un papel más dinámico de representante de

(7) En fecha reciente Córcega se ha convertido en región, siendo por tanto las regiones en la actualidad 22.

(8) I. N. S. E. "Le dossier de la réforme régionale". Note d'information n.º 5. Octubre 1968.

cada uno de los ministerios. Se crea pues una estructura horizontal, cuya piedra angular es el prefecto (véase en fig. 3 la dependencia de las delegaciones departamentales de los distintos ministerios-DD, respecto al Prefecto). Esta célula básica de la administración (la Prefectura Departamental) estará coordinada dentro del ámbito regional por una nueva figura: el Prefecto de Región. Las relaciones jerárquicas —entre el Prefecto de Región y el Prefecto de Departamento distan de estar bien delimitadas. No obstante, el Prefecto de Región, que a su vez es Prefecto del Departamento en que se encuentra situada la capital regional tiene atribuida la función específica de articular la política del Gobierno, concerniente al desarrollo económico y a la ordenación del territorio dentro de su circunscripción. El prefecto regional recibe las directrices del Primer Ministro y dispone de un Gabinete denominado *mission* cuyos miembros son seleccionados entre altos funcionarios administrativos y técnicos, siendo nombrados por el Primer Ministro. El papel fundamental lo desarrolla en estrecha relación con el *Commissariat General du Plan* al elaborar la previsión de inversión de equipamientos que deberán ser incorporados al Plan de Desarrollo y que una vez aprobados —tras las rectificaciones procedentes— se convierten en las *tranches Régionales du Plan*. Esta actuación del Prefecto Regional está condicionada a un mecanismo puramente consultivo. El Prefecto debe oír a la *Conférence Administrative Régionale* integrada por los prefectos de los distintos departamentos de su región, por el tesorero-depositario general, por el interventor del Estado y por los representantes de los Ministerios Técnicos. Asimismo debe recoger la "opinión" de las CODER (*Comissions de Développement Economique Régional*) (9).

(9) El 14 de marzo de 1964 las CODER sustituyen a las CERES (Comités Regionaux d'Expansion Economique), como órganos consultivos regionales del Plan. Las CODER tienen de 20 a 50 vocales (25% alcaldes y concejales, 50% representantes económicos y sociales, cámaras de comercio, sindicatos obreros, etc.; el 25% restante está integrado por personas afincadas en la región de reconocido prestigio nombrados por el Primer Ministro).



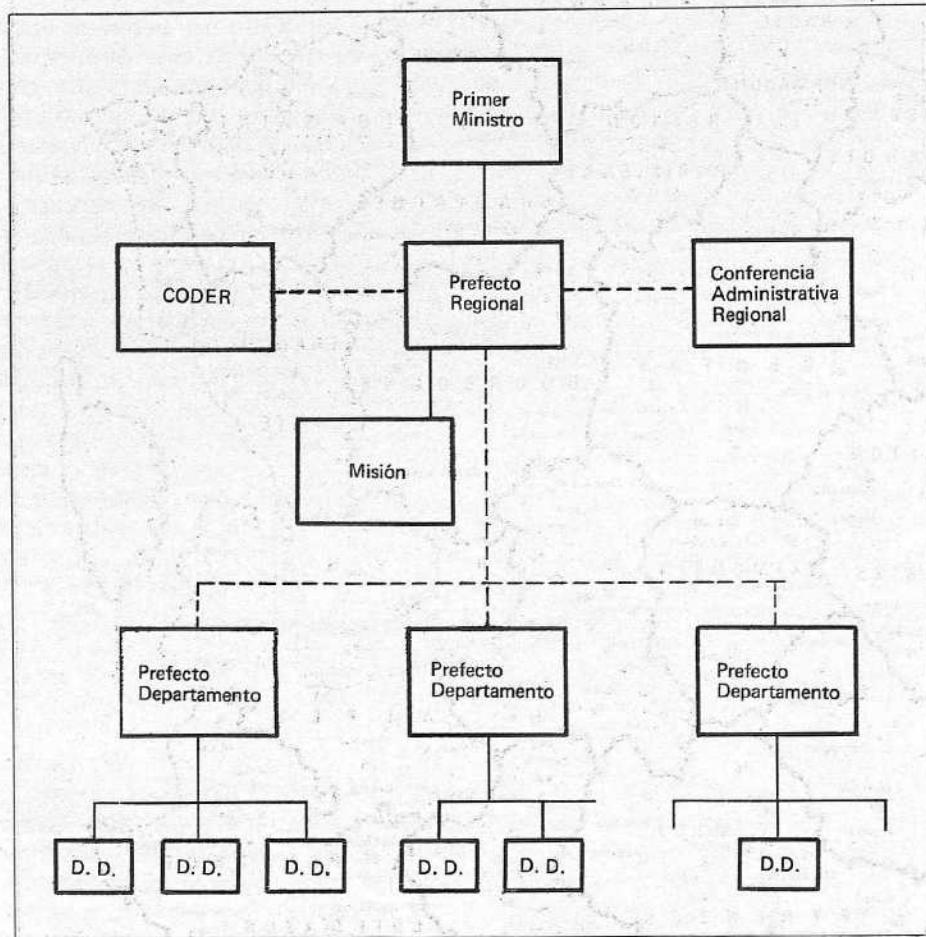


FIGURA 3

La reforma de 1964, abre un proceso de organización regional, que irá cristalizando y adquiriendo coherencia en años sucesivos. La dinámica del proceso iniciado, dependerá de múltiples factores, entre los que destaca la capacidad de iniciativa en asumir los roles atribuidos, por parte de los propios prefectos regionales. En cualquier caso nos encontramos alejados de una perspectiva descentralizadora. La reforma de marzo de 1964 debe contemplarse exclusivamente como un esfuerzo de adaptación del poder del Estado, y de sus órganos centrales, a las exigencias de organización territorial planteadas por el cambio económico, social y tecnológico. Estos son los objetivos que persigue deliberadamente la reforma, que pueden no coincidir con otras consecuencias derivadas de este proceso (objetivos no deseados).

A partir de 1964 —esto es lo significativo— se han sentado las bases para articular uno de los componentes de la trama fundamental de la organización “horizontal” o “espacial” de la actividad administrativa.

#### **La política de ordenación del territorio.**

La regionalización proporciona ciertamente unos canales administrativos más ágiles para la ejecución de una política “espacial”, sin por ello definir el contenido y los objetivos territoriales de la acción de la Administración. La planificación territorial francesa sólo puede entenderse a partir de la acción continuada de los sucesivos Planes indicativos de desarrollo económico.

Sin entrar en los motivos que indujeron, recién terminada la última guerra, a la adopción de un sistema de planes quinquenales de carácter “indicativo”, lo cierto es que el órgano administrativo encargado de la elaboración del Plan (*Commissariat Général du Plan*) cobraría lentamente conciencia de la importancia estratégica de incorporar una óptica espacial a las inversiones del Sector Público en una perspectiva a medio plazo (5 años). La adopción de este enfoque espacial, comportaba una acción sistemática y continuada de análisis de alternativas y de medidas, para su implementación en el conjunto del territorio francés.

Con la finalidad de proporcionar un marco de referencia continuo y eficaz al desarrollo de esta política de inversiones a medio plazo privativa del Plan, se crearía un organismo de estudio —estrechamente vinculado a la Comisaría del Plan y con igual rango administrativo—: la *Délégation à l'Amenagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR).

Ambos organismos, que en un principio estaban integrados en el Ministerio de *Economie et Finances*, pasarían a depender del Primer Ministro. Sólo en 1967 se crearía el *Ministère du Plan et de l'Amenagement du Territoire* presidido por un Ministro delegado del Primer Ministro.

El juego de interdependencias, y de condicionamientos recíprocos desarrollados por ambos departamentos (Plan y DATAR) constituye una de las piezas clave para la comprensión del sistema de planificación francesa. En principio, las líneas de división del trabajo se encuentran claramente delimitadas.

La DATAR tiene como misión definir los objetivos a largo plazo de la planificación francesa conjugando este horizonte con una imagen espacial de distribución de las inversiones. El territorio nacional es contemplado con una visión unitaria y la definición de la estrategia a largo plazo se apoya —en especial— en:

- 1) Las infraestructuras en el sentido tradicional del término: autopistas, grandes canalizaciones, pipe-li-

nes, tendidos eléctricos, telecomunicaciones, etc.

2) Los grandes equipamientos: conjuntos portuarios, polígonos industriales, conjuntos turísticos, centros universitarios, parques nacionales, etc.

3) Los ejes preferenciales de desarrollo y la *armature urbaine*. Estos últimos son conjuntos de aglomeraciones urbanas más o menos discontinuas que por su posición espacial y forma de crecimiento, tienden a estructurarse en áreas unitarias de gran potencial económico y elevado nivel de concurrencia, frente a otras áreas competitivas, en especial, las ubicadas dentro del Territorio del Mercado Común.

Como puede apreciarse la DATAR centra su atención en los elementos estructurantes del espacio (ad exemplum: la definición de las *Metropoles d'Equilibre* en 1963).

Correlativamente, la DATAR debe garantizar la incorporación de los objetivos de esta estrategia espacial a los Planes a medio plazo. Esta función la realiza participando en la labor de las Comisiones de preparación de los Planes Indicativos (entre ellos la *Commission National à l'Amenagement du Territoire*). No se agotan aquí las funciones de la DATAR ya que desde 1963 está encargada de elaborar la *Régionalisation du budget d'équipement et aménagement du territoire*, uno de los apartados de la Ley del presupuesto del Estado. La presentación de este documento anual da pie por una parte a la publicación de un informe introductorio en el que se sintetiza la actuación de la DATAR durante el año examinado con especial atención la coherencia espacial de las inversiones (política de ordenación del territorio), y por otra a la publicación de un anuario de estadísticas e indicadores de las regiones francesas. La DATAR supervisa el cumplimiento de estos programas de inversión por los órganos administrativos, a distintos niveles.

La toma de conciencia de la complejidad creciente de la planificación urbana, y el peso específico del de-

sarrollo urbano dentro de la ordenación del territorio impulsarían a la DATAR a presentar el 12 de junio de 1964 un informe conjuntamente con el Ministerio del Interior (*Direction Générale des Collectivités Locales*) Ministerio de la Construcción y Comisiariado General del Plan, en el que se definirían los objetivos del *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire*, así como los instrumentos encaminados a dotar de eficacia al Comité (10).

El Comité Interministerial se debería ocupar:

- de examinar todos los proyectos relacionados con las ocho metrópolis de equilibrio, Rouen, Niza y Grenoble.
- de decidir o arbitrar sobre:
  - las vocaciones dominantes asignadas a estos territorios
  - los grandes equipamientos
  - las estructuras territoriales, administrativas y financieras.

Se recomendaba la constitución de un grupo de trabajo estrechamente vinculado a la DATAR, para la preparación de las decisiones interministeriales concernientes a estas materias.

En octubre de 1964 se constituye el *Groupe Central de Planification Urbaine* (G. C. P. U.) integrado por funcionarios de distintos departamentos ministeriales (véase fig. 4) incluida una representación del Distrito de París. (En el seno del G. C. P. U. se elaboran, entre otros, los presupuestos destinados a dotar los organismos de planificación de áreas metropolitanas).

Como se puede observar, la DATAR a través del control ejercido sobre el G. C. P. U. añadía a sus amplias funciones de ordenación del territorio —concebida como estrategia global— otras ya más próximas a la concepción tradicional de la planificación urbana. Este tipo de funciones sería desarrollado al impulsar en 1967 la constitución del *Groupe Interministériel d'Aménagement du Bassin Parisien* (G. I. A. B. P.), acción desti-

nada a integrar el crecimiento de París en el conjunto de metrópolis de equilibrio, y en reforzar su carácter de metrópoli europea.

Por su parte, el *Commissariat Général du Plan*, como decíamos anteriormente, se limita a fijar objetivos a medio plazo (5 años) orientando su acción en las perspectivas a largo plazo elaboradas por la DATAR. El Plan interviene a dos niveles territoriales:

Elabora *Programmes régionaux de développement et d'équipement* con base a los datos proporcionados por las instancias regionales (Prefecto de Región, etc.) y con los correspondientes reajustes.

Integra los distintos *Programmes de Modernisation et d'Equipement* (P. M. E.) dentro del conjunto de inversiones regionales. Estos programas sólo se elaboran para las aglomeraciones urbanas bajo la responsabilidad de los Prefectos de departamento.

La C. N. A. T., y la *Commission des Villes* juegan un papel fundamental en la definición de medidas y de políticas a medio plazo.

Sintetizando, a riesgo de simplificar con exceso, puede afirmarse que el Plan centra su preocupación "territorial" en programar las inversiones de la Administración Central a nivel regional en estrecha coordinación con los planes de inversión de los entes de Administración Local. Tomando como marco de referencia las orientaciones de la DATAR.

Las experiencias de estos programas, en especial de los P. M. E., sólo serían operativas —a un nivel significativo— a partir del V Plan (1966-1970).

#### Las bases de una política de planificación urbana: 1964-1967.

En 1964 la política de ordenación territorial contaba ya con instrumentos básicos y con un marco institucional más o menos ajustado a sus objetivos. Por otra parte —la DATAR había impulsado como hemos visto— la constitución del G. C. P. U. lo cual de-

(10) Documents relatifs à l'organisation des études d'aménagement des aires métropolitaines. DATAR et Ministère de l'Équipement. Octobre 1966.

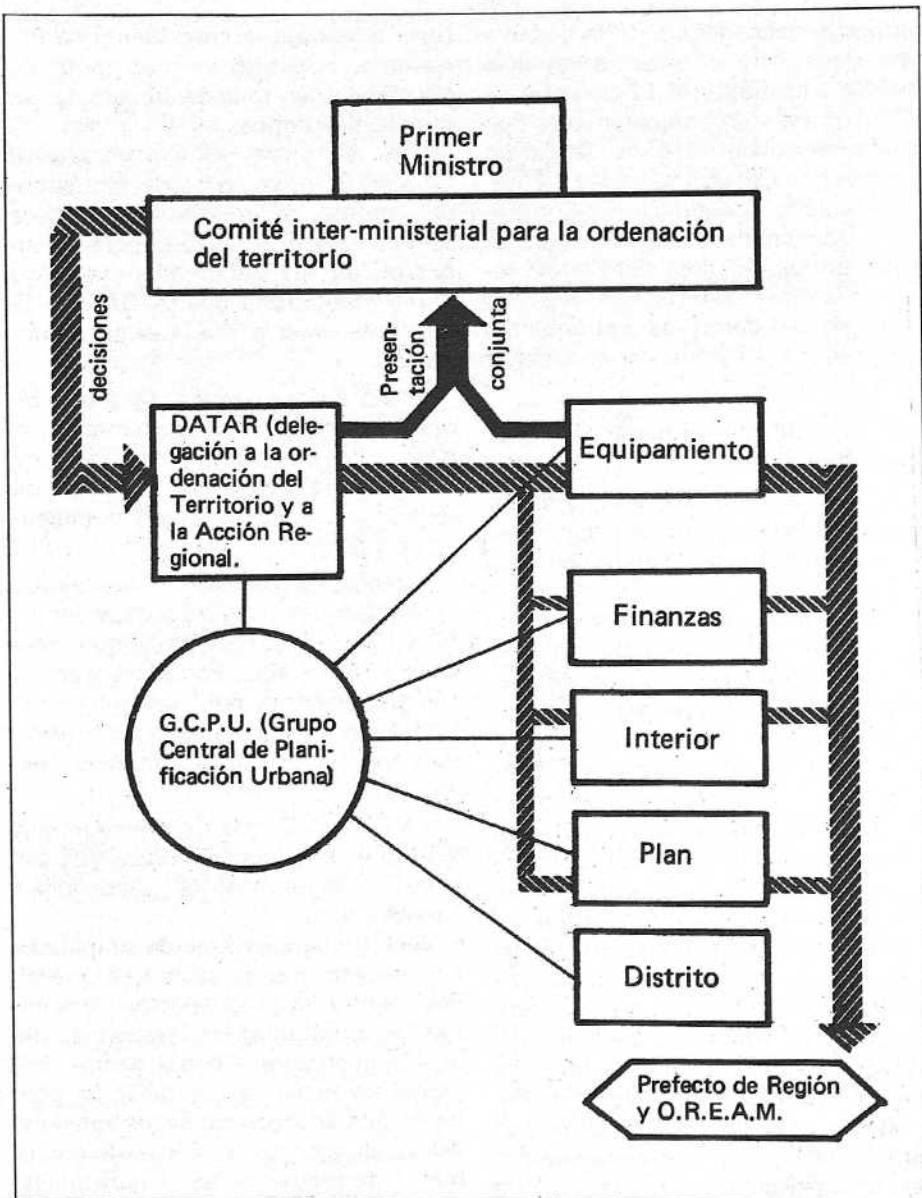


FIGURA 4

notaba un creciente interés por integrar en los esquemas estratégicos de la ordenación del territorio, la óptica más localizada de la planificación urbana.

No obstante y salvando la experiencia de París, se carecía de órganos de planificación al nivel de los problemas que planteaba el crecimiento de áreas urbanas ubicadas en distintas regiones de Francia. Por otra parte, la instrumentación administrativa y el marco jurídico en los que se desenvolvían los intentos de control del desarrollo urbano eran marcadamente

insuficientes y faltos de coherencia. Sólo cabe citar un precedente puntual y aislado: la Ley de 26 de julio de 1962, por la que se creaban las Z. U. P. (*zones à urbaniser par priorité*).

La sensibilización frente a los problemas urbanos sería ya expresada en noviembre de 1963, con ocasión de unos debates parlamentarios por el *Délégué à l'Aménagement du Territoire*: “le phénomène urbain est au coeur de toute réflexion sur l'aménagement du territoire”. En el curso de este debate sería propuesto y aprobado el proyecto de estructuración del

país en torno a metrópolis de equilibrio. Estas directrices serían desarrolladas con las comisiones del V Plan Francés; la C. N. A. T. y la *Commission de l'Equipement Urbain*, en estrecha colaboración con la DATAR (11).

Las conclusiones a que abocarían los estudios de “*armature urbaine*” emprendidos, serían las de definición de ocho metrópolis de equilibrio (véase mapa adjunto), seleccionadas entre las ciudades de nivel superior del sistema urbano francés:

Lille-Roubaix-Tourcoing, cubriendo con su zona de influencia las regiones septentrionales.

En el Este, Nancy-Metz-Thionville, área metropolitana integrada por varias ciudades, y Strasbourg cuya vocación europea deberá desarrollarse a través de una creciente influencia sobre la región del Rhin.

Lyon Saint-Etienne cuya zona de influencia cubre el Sud-Este interior.

Marseille-Aix-Delta du Rhône (Ródano) cuya influencia se ejerce sobre la zona mediterránea.

Toulouse con un área de influencia en la región de los Pirineos Centrales.

Bordeaux con un hinterland en las regiones de Aquitaine et Charentes.

Nantes-Saint-Nazaire, cuya influencia se ejerce sobre las regiones del Oeste.

La función básica de estas metrópolis era la de hacer contrapeso a la capital, para lo cual debían estar dotadas de un nivel de equipamientos cualitativamente análogos. En noviembre de 1965, en el transcurso de los debates del V Plan, el Parlamento aprobaba las directrices de una política de promoción de las ocho metrópolis de equilibrio.

Una de las primeras medidas adoptadas fue la de estructurar equipos de planeamiento siguiendo el modelo organizativo de una experiencia iniciada en 1965 en Rouen: *la Mission d'Etudes pour l'Aménage-*

(11) *Métropoles d'équilibre et aires métropolitaines, Notes et Etudes Documentaires*, 3 de nov. 1969. N.º 3.633.

ment de la Basse Seine (12). En febrero de 1966 la DATAR sometía a la aprobación del Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire la constitución de cinco órganos de planificación Organisation d'études d'aménagement d'aires métropolitaines (O. R. E. A. M.) en Lyon-Saint-Etienne, Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Nancy-Metz y en la región Nord-Pas de Calais (véase fig. 5).

Las OREAM que empezaban a funcionar en 1967, tenían como misión elaborar —en una primera etapa— los *Livres Blancs* de las áreas metropolitanas en los que se debía efectuar un primer balance de las líneas estratégicas a adoptar para el desarrollo de sus respectivas regiones urbanas en un horizonte 1985 (más tarde se adoptaría el horizonte 2000), es decir, desde una perspectiva a largo plazo. Tras la discusión a nivel regional y local, estas propuestas serían presentadas al Comité Interministeriel. En una segunda etapa se elaborarían los *Schémas directeurs d'Aménagement* siguiendo básicamente las líneas metodológicas utilizadas en el *Schéma Directeur de Paris* (1965).

Interesa destacar el realismo político con el que se definiría la organización interna de los OREAM y su encaje dentro de la estructura administrativa francesa. La piedra angular del sistema descansa en el Prefecto de Región (véase fig. 6). Con ello se conseguían varios objetivos:

Evitar cualquier conflicto de competencias entre distintas delegaciones departamentales.

Vincular la planificación urbana a la ordenación territorial y regional (CODER, Conferencia Administrativa Regional, etc.).

Establecer un nexo entre planificación a largo plazo y planificación de

(12) En la aglomeración de Roven-Evry situada a unos 130 Kms. de la capital de SORETUR (Sociedad de estudios privados) había realizado por encargo de organismos locales, distintos trabajos de ordenación territorial. Dada la proximidad de la capital el "Schéma Directeur d'Aménagement" elaborado por el Distrito de París, suscitó vivas reacciones por parte de las fuerzas vivas regionales (Haute-Normandie) que se resistían a aceptar la consideración de Roven y su zona de influencia como meros apéndices de la capital. Estas inquietudes cristalizan en la constitución de la "Mission".

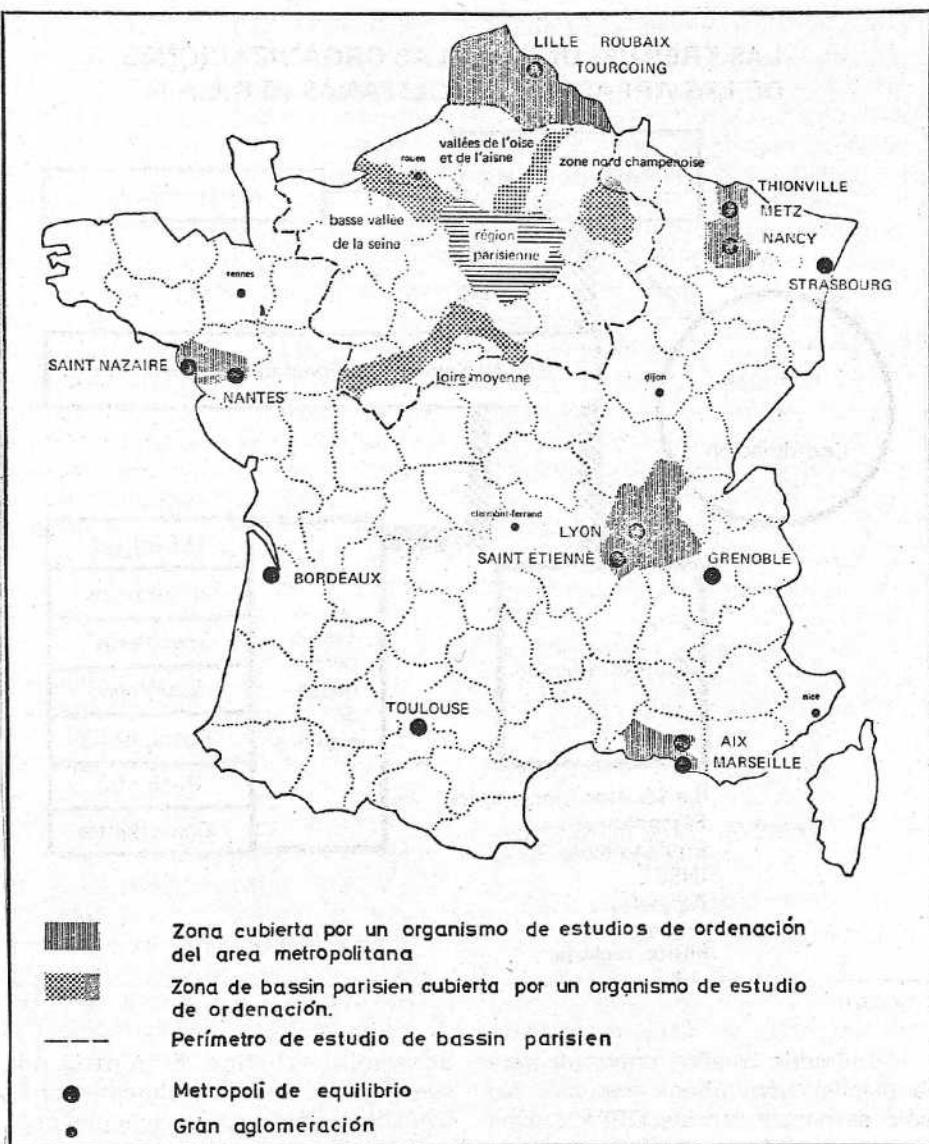


FIGURA 5

inversiones a medio plazo a través de las *tranches régionales* controladas a nivel territorial —en última instancia— por el Prefecto de Región.

Reforzar el peso específico del Prefecto de Región y consecuentemente la coherencia del "modelo descentralizado" de la Administración francesa.

Dentro de la división del trabajo establecida, el Comité Técnico o Comité de Dirección y de Control define las directrices generales del trabajo a desarrollar por el grupo permanente, y

controla la realización de los estudios emprendidos. La Comisión de Coordinación, por último, integra a los Presidentes de los Conseils Généraux (13), los alcaldes de las grandes ciudades, los representantes de los municipios afectados y el Presidente de la CODER. La Comisión tiene un carácter consultivo (14).

(13) El "Conseil Général", órgano con personalidad jurídica propia, representa los intereses del departamento. Es un órgano análogo a las Diputaciones españolas, con menor significación.

(14) Los GEP no actúan en las aglomeraciones en las que existe OREAM.

## LAS TRES CELULAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LAS AREAS METROPOLITANAS (O.R.E.A.M.)

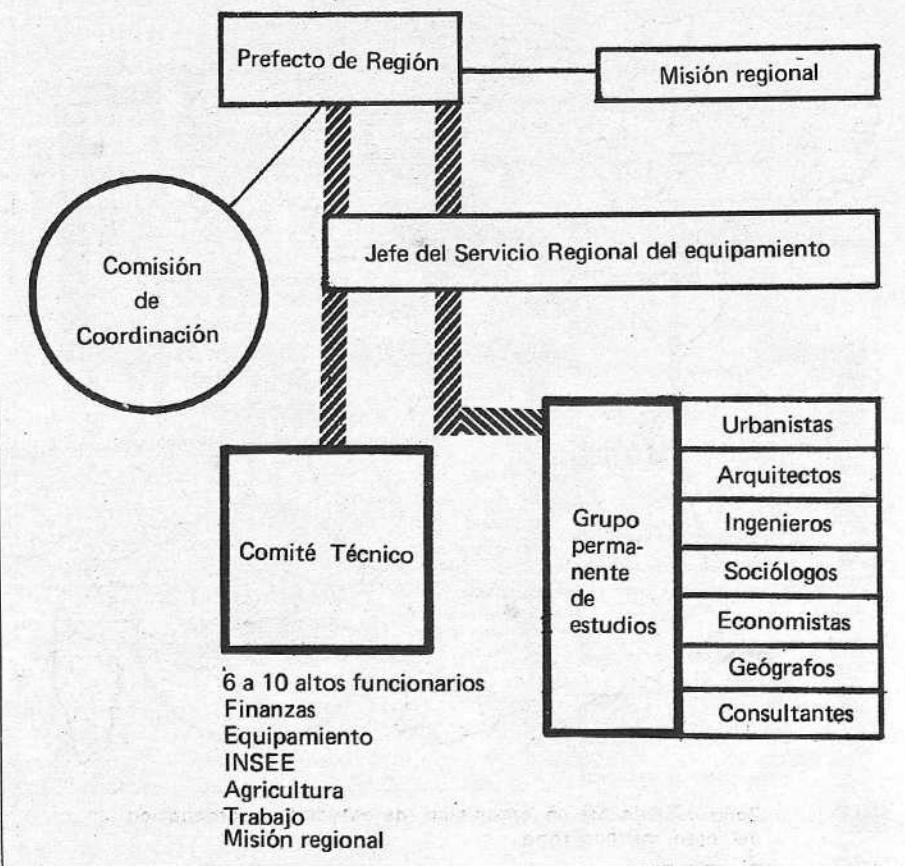


FIGURA 6

1966 sería un año importante para la planificación urbana francesa. No sólo se constituían las OREAM. Una importante reforma de la administración central integraba el Ministère de Travaux Publics y el Ministère de la Construction en el Ministère de l'Equipement et Logement. El nuevo Departamento Ministerial se estructuraba en tres direcciones generales básicas: Direction de l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme (DAFU), Direction des Routes, Direction de la Construction. Por otra parte el 31 de diciembre de 1966 entraba en vigor la Loi des Communautés Urbaines.

El Ministerio del Equipamiento —en su nueva organización— asumía la competencia de la construcción de las infraestructuras básicas (autopistas y carreteras), elementos vertebrantes del espacio, y de los ejes de

desarrollo urbanos. El control del suelo ejercido tradicionalmente por la DAFUR, se integraba en una perspectiva de ordenación territorial más amplia. La planificación territorial adquiría consistencia y densidad, al conjugar la acción potenciadora de las infraestructuras, dentro de la estrategia general de control del suelo.

El ministerio del Equipamiento, desde su creación, mostraría una voluntad de intervención decidida sobre el crecimiento y reestructuración urbanos. Así, se constituyan en cada dirección (delegación) departamental *Groupes d'études et de programmation* (GEP), organismos técnicos encargados de la planificación urbana de las ciudades y aglomeraciones dentro de sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (14).

Por otra parte la nueva ley de co-

munidades urbanas se aplicaba ya por imperativo legal a Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo, con base a la "necesidad absoluta de modernizar con carácter de urgencia las estructuras administrativas de estas cuatro metrópolis de equilibrio". La ley prevé la posibilidad de que las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes se acierten a este estatuto, siempre que exista una solicitud en este sentido por parte de la mayoría cualificada de las corporaciones municipales respectivas (15). La ley de comunidades urbanas constituye un primer paso hacia la instrumentación de medidas auténticamente descentralizadoras. Los objetivos fundamentales que persigue son la consecución de efectos de perecución para reequilibrar el desnivel de las haciendas locales a nivel de aglomeración urbana; la planificación y programación con vistas de la aglomeración; la racionalización de competencias. En este último campo hay que destacar la organización de servicios comunes en múltiples áreas de actividad: PME, Plan director de urbanismo intercomunal, planes de urbanismo municipales, creación y equipamiento de zones d'aménagement concerté (ZAC), polígonos industriales, construcciones escolares, viviendas H. L. M., bomberos, transportes urbanos de viajeros, institutos de Enseñanza media, conducciones de agua, basuras, cementerios, mataderos, alcantarillado y pavimentación, señalización y aparcamientos. Todas estas competencias son transferidas por imperativo legal (artículo 4) a la Communauté Urbaine. La Comunidad puede extender sus competencias a otros campos siempre que cuente con el acuerdo de las corporaciones municipales interesadas.

En el transcurso de 1967 se crearían en distintas ciudades (Strasbourg, St. Etienne, Grenoble, etc.). *Agences d'Agglomeration et d'Urbanisme* bajo control de los municipios. Estos organismos de estudio tienen como misión desarrollar el planea-

(15) "Communautés urbaines", Journal Officiel de la République Française, n.º 1318, 1.º sept. 1968.

miento urbanístico y la programación de inversiones (16).

A pesar del interés de estas iniciativas, el elemento decisivo en 1967 sería la promulgación con fecha de 30 de diciembre de la *Loi d'Orientation Foncière*. Con este instrumento legal, se completaba el proceso de consolidación de unas bases sobre las que se desarrollaría una política urbana dinámica en el futuro (17).

La Ley instrumenta una serie de medidas (tasa de equipamiento, tasa de urbanización, ZAC, etc.) cuyo comentario rebasa el alcance del presente artículo. No obstante, destacaremos algunos aspectos relevantes que sirvan de referencia para una mejor comprensión de las orientaciones de la planificación francesa. Se establecen tres niveles de planificación del territorio:

Los *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* que fijan las orientaciones fundamentales de la ordenación territorial: reservas forestales y agrícolas, uso predominante y general del suelo, esquema de los grandes equipamientos de infraestructuras, organización general de los transportes, etc. (Escala 1:25.000 ó 1:50.000).

Para su ejecución estos Schémas, pueden ser completados por *Schémas de Secteur* que comprendan una o varias sub-áreas o la totalidad de la superficie planeada (Escala 1:5.000).

*Plans d'Occupations des Sols* que definen dentro del marco de los anteriores esquemas —si existen— las reglas generales y las servidumbres de la utilización del suelo.

En lo que respecta a los planes de ocupación se introduce un condicionante de gran importancia: en cada zona de afectación se determinarán los coeficientes de edificabilidad "en fonction notamment de la capacité

des équipements collectifs existents ou en cours de réalisation".

Los Schémas Directeurs y los de sector orientan y coordinan los programas del Estado y de las colectividades locales en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social.

La L.O.F., en síntesis, pretende crear un conjunto de instrumentos que den una gran flexibilidad al planeamiento, en especial en su estrategia de canalización de las iniciativas desarrolladas por el sector privado. A la vez —y aquí reside su coherencia con el conjunto de la planificación francesa— en la ley se exterioriza una decidida voluntad de sujeción de la imaginación creadora a la austera disciplina de la programación de inversiones, y recíprocamente, voluntad de orientar las inversiones hacia las metas y objetivos señalados por el planeamiento.

Como hemos visto, a fines de 1967, la planificación francesa estaba dotada de un conjunto de instituciones y de un marco normativo que posibilitaban el desarrollo de sistemas de control de los procesos de movilidad y de estructuración territorial. Esta poderosa arquitectura institucional carecía tan sólo —aunque pueda parecer paradójico— de uno de los pilares de sustentación fundamentales: el sistema de información.

#### La infraestructura de información territorial, instrumento complementario y básico de la planificación: 1968-1970

Las necesidades de información territorial latentes desde hacia ya unas décadas, se exteriorizarían en forma manifiesta, fundamentalmente a partir de las exigencias planteadas por la planificación urbana y regional.

La información territorial a niveles desagregados, empezaría a cobrar significación en el Censo de 1962, en que todos los datos fueron ya registrados con un nivel de localización espacial manzana. Con anterioridad

existían experiencias aisladas como los resultados del Censo anterior, publicadas por manzanas en 1957 por el municipio de París. No obstante, todavía estaba lejano un planteamiento sistemático del problema. Por otra parte la DATAR a partir de 1963, junto con la publicación de su proyecto de regionalización presupuestaria, difundía una exposición sistemática de estadísticas e indicadores de las regiones francesas, elaborada conjuntamente con el INSEE (Instituto Nacional de Estadística francés). Todas estas iniciativas no satisfacían las exigencias de una ordenación territorial y de un planeamiento urbano continuado.

De ahí que la DATAR dirigiese un memorandum al Ministerio de Hacienda (departamento bajo cuya dependencia se encuentra el INSEE) proponiendo la creación de *Observatoires Régionaux*. La decisión de estructurar un sistema de Observatorios Económicos Regionales sería adoptada por el Comité Interministerial d'Aménagement du Territoire el 23 de febrero de 1966.

La función de estas nuevas instituciones era la de:

Almacenar, para su utilización regional o nacional, la información numérica de carácter económico o social, con una sistemática que permita la comparación estadística y que se adapte a las necesidades particulares de las distintas regiones.

Investigar y experimentar nuevos métodos y técnicas para proporcionar una rápida accesibilidad a la información por parte de los usuarios.

Promocionar la difusión de la información económica y social en los distintos niveles de decisión y estudio.

Estas funciones genéricas se irían concretando a través de una vía de experimentación iniciada por las delegaciones regionales del INSEE en Lille y Marsella a mediados de 1966. Sólo a partir de 1968 empezarían a obtenerse los primeros resultados. Los ejes fundamentales de los observatorios se establecerían en torno al sistema documental automático y al

(16) En principio entraban en conflicto con las competencias atribuidas a los GEP. La L.O.F. solventaría el problema, dando una base dentro del ordenamiento jurídico urbanístico, a las Agences.

(17) Loi d'orientation foncière, Journal Officiel de la République Française, Janvier 1968.

banco de datos regionales (18). A principios de 1970 se inauguraban dos nuevos observatorios en Nantes y Burdeos. La implementación de toda la red de observatorios (véase fig. 7) está prevista para 1973-74, a excepción del de Orleans previsto para 1976. La sede de los Observatorios coincide con las metrópolis de equilibrio, a excepción del Observatorio Central. Los Centros Principales son los que efectúan las operaciones de almacenamiento sistemático de la información, estando dotados del correspondiente hardware y software para el tratamiento automatizado. Las restantes capitales regionales dispondrán en un próximo futuro de terminales de teleproceso conectadas a los centros principales, con el fin de tener un acceso rápido a la información estadística y documental. Los observatorios regionales constituyen pues un sistema integrado de infraestructura de información territorial, destinada a proporcionar los elementos básicos de información a los centros de decisión regionales de las 22 regiones de Programa.

Paralelamente a esta infraestructura básica a nivel regional se están desarrollando otras experiencias, para satisfacer las necesidades específicas de la información urbanística. El *Atelier Parisien d'Urbanisme* organismo que depende de la Prefectura de París tiene ya en fase operacional un banco de datos urbanos para el municipio de París (19) que en un próximo futuro se extenderá a la Región de la Seine con ayuda de I. A. U. R. P. El Ministerio de l'Equipement ha creado un centro de cálculo en Aix-en-Provence (CETE) que está experimentando proyectos de automatización numérica y cartográfica que sirvan de base a los futuros bancos de datos urbanos.

A nivel de proyecto a desarrollar experimentalmente en varias aglome-

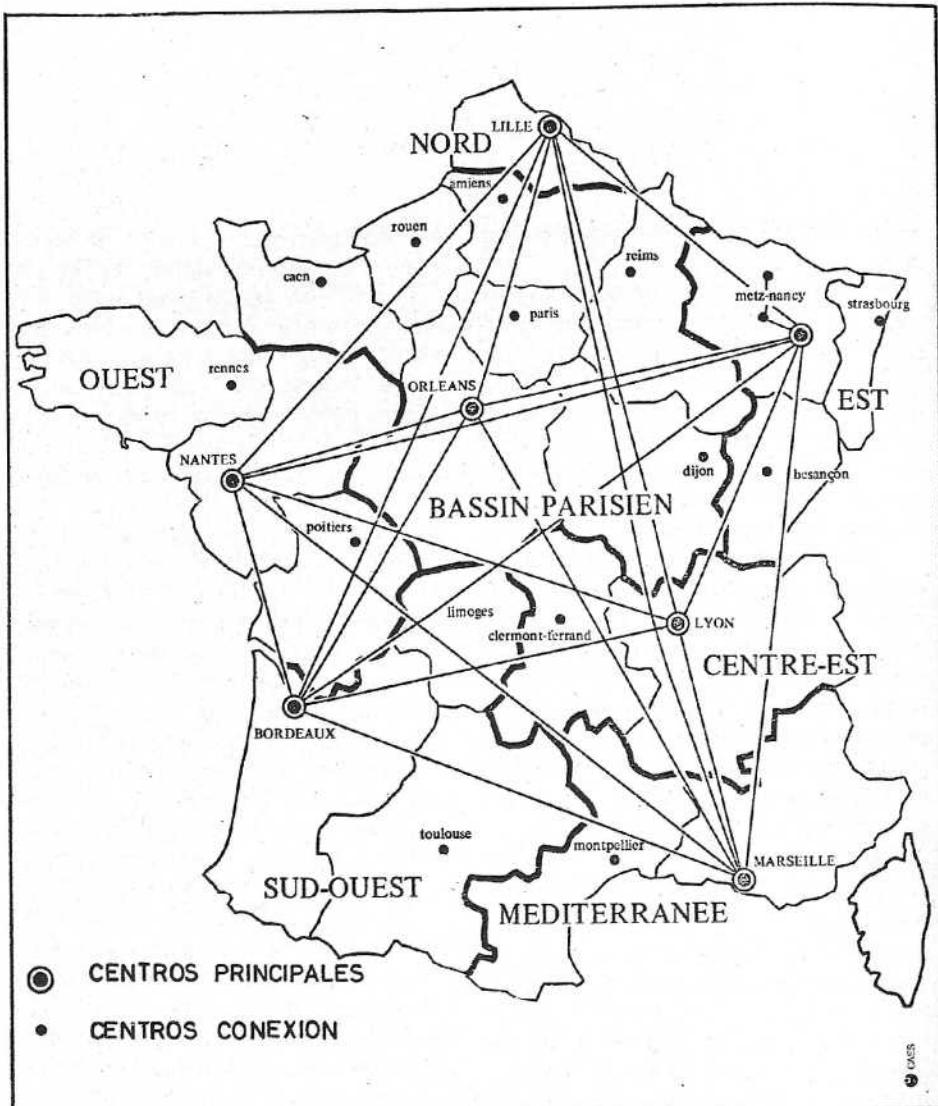
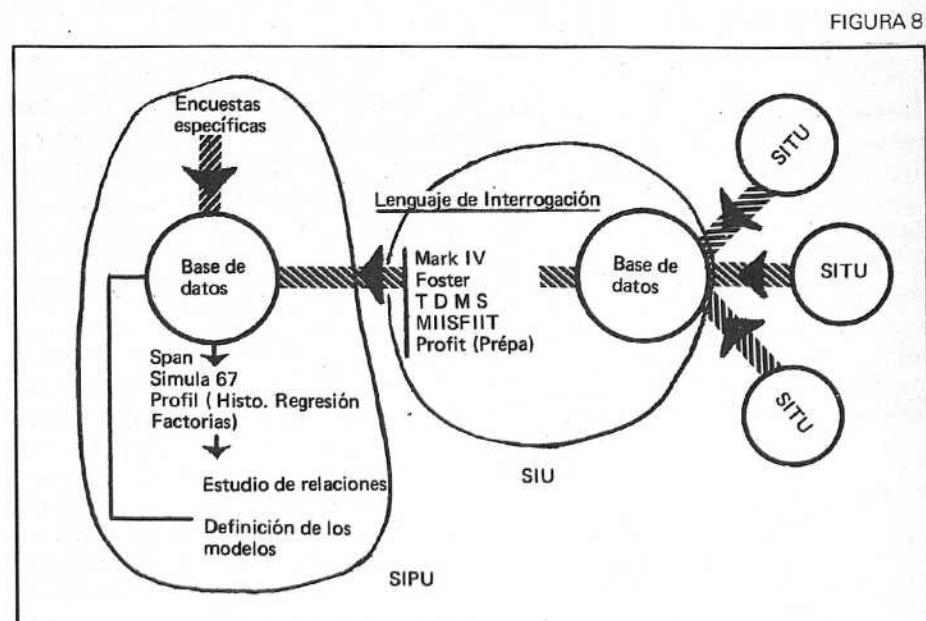


FIGURA 7. Red de Observatorios Económicos regionales



(18) Para una información amplia sobre el montaje técnico y el tipo de servicios que ofrecen los O. E. R. véase el artículo de José M.<sup>a</sup> Bas sobre el Observatorio Económico Méditerráneo publicado en el número 3/170 de Ciudad y Territorio.

(19) Véase el artículo de José María Vegara "El banco de datos urbanos del Atelier Parisien d'urbanisme" en el n.º 1/70 de Ciudad y Territorio.



raciones urbanas durante el período de vigencia del VI Plan francés la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme del Ministerio de Equipamiento, ha diseñado un sistema de información y de control del desarrollo urbano (20).

En cada aglomeración urbana se deberían crear tres sistemas de información (véase fig. 8).

1 Los "systèmes d'information pour les techniques urbaines" (S. I. T. U.) Se trata básicamente de ficheros mecanizados para la gestión administrativa utilizados por los órganos periféricos del Estado y por los organismos de administración local.

2 En cada aglomeración urbana —o unidad territorial concreta se deberá constituir un S. I. U. (système d'information urbain) cuya misión fundamental será la de constituir una base de datos que integre parte relevante de ficheros mecanizados de los órganos de la Administración y eventualmente de grandes empresas (Electricité de France, etc.). El S. I. U. recibe datos de distintos organismos y los redistribuye a los usuarios. El S. I. U. deberá posibilitar una interrogación rápida y ágil. Esto implica una organización de ficheros homogénea y un software de explotación muy elaborado, que haga posible la actualización de los ficheros y la interrogación rápida del sistema (en tiempo real).

3 El S. I. P. U. (Système d'information pour la planification urbaine) se alimenta de una parte de la base de datos del S. I. U. y de encuestas realizadas "ad hoc" para la planificación urbana. El S. I. P. U. deberá utilizar un ordenador de gran capacidad

dadas las exigencias del software requerido para la planificación (en tiempo diferido).

Sobre este proyecto todavía se desconocen las formas concretas de implementación, así como las formas de conexión posibles entre S. I. U. y los Bancos de datos regionales de los Observatorios Económicos Regionales.

### Los desarrollos previsibles en la ordenación del territorio, la planificación urbana y la información.

Aquí sólo nos limitamos a enunciar las grandes líneas, seleccionando aspectos muy parciales de la problemática. En una síntesis muy apretada hay que destacar las últimas orientaciones de la DATAR con su proyecto SESAME (Système d'études du schéma d'aménagement de la France), en el que se intentan aplicar las técnicas más sofisticadas de modelística y de simulación, con el fin de definir un sistema de control permanente de la estrategia de ordenación del territorio para el conjunto de Francia (21).

Desde la óptica regional del Plan de Desarrollo (22) se puede detectar la gran atención que se está poniendo a los conjuntos inter-regionales: Facade Atlantique, Facade Méditerranéen, Atlantique-Méditerranéen. Por otra parte, los Schémas Directeurs aprobados en los dos últimos años han puesto de manifiesto las conexiones de las metrópolis periféricas con regiones europeas: Lille-Bélgica,

Metz-Nancy-Sarrebrücken, Strasbourg-Suroeste de Alemania (23).

La eventualidad de una más o menos próxima unidad política europea tiene un peso específico en la reflexión francesa sobre la organización de ejes preferenciales de desarrollo y de áreas equipadas y competitivas.

El VI Plan pretende —en lo esencial— extender cuantitativamente las adquisiciones cualitativas de los últimos años. Existe una preocupación por dotar económicamente de medios a los instrumentos de la planificación: equipos de estudio, investigación e información. El Rapport de la Commission des Villes después de estimar la inversión anual en infraestructuras, equipamientos y vivienda, en unos 60 mil millones de francos (inversiones del sector público y privado) (V Plan), pone de relieve que sólo se destinaron unos 70 millones de francos anuales a la financiación de instrumentos de planeamiento (e información), lo que representa un 0,1% del total de inversiones del sector. La Comisión propone elevar los gastos en financiación de instrumentos de planeamiento hasta un 0,5% de la inversión para todo el período de vigencia del VI Plan.

### A modo de conclusión

La próxima década en Francia, se caracterizará por la apertura de procesos de descentralización en profundidad. Cabe preguntarse si estas nuevas vías hubiesen podido ser abordadas sin una fase previa de desconcentración coherente. Es un tema de reflexión para políticos, administradores y planificadores. Las tradiciones seculares no se rompen con palabras.

Paris. Noviembre 1970

Luis Carreño Piera

(21) Aménagement au territoire, Loi de Finances pour 1970, DATAR.

— Serge Antoine et Jacques Durand "Un Système d'Etudes sur le futur; Sesame". (documento mimeografiado de distribución restringida de la DATAR).

(22) Programme de travail des Commissions de modernisation, Préparation du 6º Plan, Commissariat Général du Plan.

(23) Rapport de la Commission des Villes, 1960 (Vol. 1 y Anexo), Commissariat Général du Plan.

(20) Les banques de données urbaines. Rapport de synthèse, DAFU y CERAU (Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement Urbain), Paris 1970.

— Jean Pierre Piechaud "Systèmes d'information urbains" (nota de síntesis de próxima publicación elaborada en los servicios técnicos de la DAFU).

## 2. Archivo de información numérica y restitución gráfica de la información sobre redes de servicios urbanos

El crecimiento urbano y la evolución tecnológica han provocado un desarrollo importante de las redes de servicios urbanos y en consecuencia un aumento del número de intervenciones, tanto de obra nueva, como de mantenimiento o reparaciones. Estas intervenciones se ven dificultadas, cada vez más, por la exigencia de no

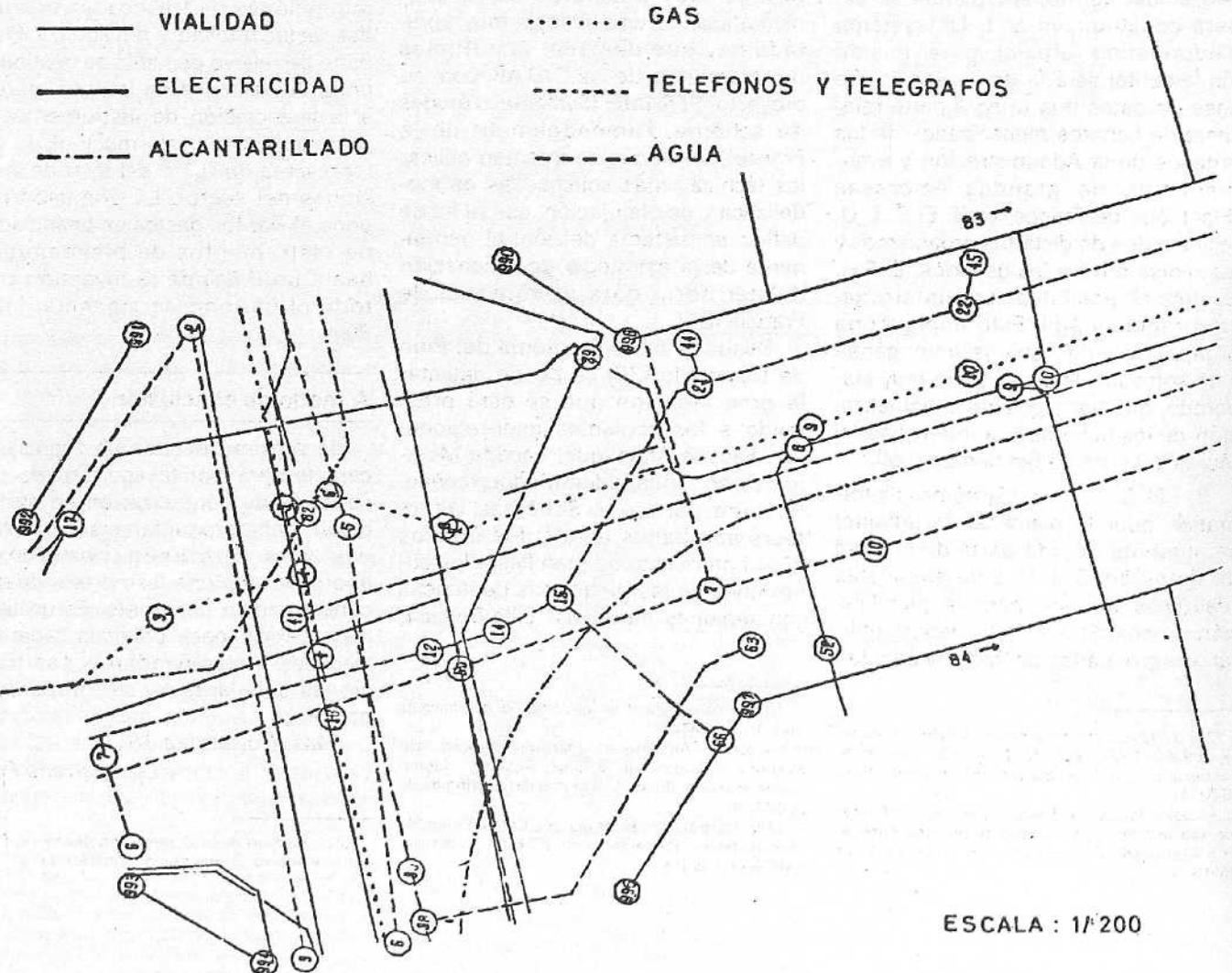
obstaculizar la circulación del tráfico rodado y por la creciente densificación de los canales y redes del subsuelo.

Todo ello hace más necesario disponer de medios de intervención rápidos y eficaces, lo cual conduce a revisar los métodos de recogida y archivo de la información sobre la situación

de las canalizaciones y de los mecanismos enterrados.

Estas informaciones, actualmente, se conservan en cada servicio bajo la forma de planos, cuyo uso manual no es ni cómodo ni rápido, existiendo además una separación de servicios y un desconocimiento entre ellos.

Ante estos problemas en Francia





se han desarrollado una serie de iniciativas. Merece destacarse la que se está realizando en la Villa de Marsella.

El Municipio y los diferentes Servicios que explotan las redes públicas han encargado al Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Aix-En-Provence, el estudio de un método moderno de archivo numérico y de restitución gráfica de las informaciones tanto geográficas como tecnológicas de las vías y redes.

El objeto del estudio iniciado es:

- Determinar los métodos de recogida de la información existente en la actualidad con el fin de transformarla en datos numéricos que permitan su tratamiento en ordenador.
- Definir los procedimientos de puesta al día permanente de la información archivada y su restitución bajo la forma que mejor se adapte a las necesidades de los utilizadores.
- Aplicación del método a un perímetro limitado de Marsella con el fin de apreciar su eficacia y precisar los medios materiales y financieros necesarios para extender su uso a toda la ciudad.

Como experiencia concreta, se han efectuado ensayos sobre una parte de las redes de la calle Saint Sébastien, con el fin de detectar las necesidades concretas del usuario, que se pueden resumir en:

- Obtención de planos, con una o varias redes, a escala pre-determinadas, limitadas a una zona de calle y una lista de información tecnológica sobre las mismas.
- Obtención de planos sobre sectores mayores, para el estudio de nuevos proyectos o estudios estadísticos.

Para un sitio determinado se reproducirá (ver figura):

- El trazado de la vía (fachadas y límites de parcelas), el trazado de las aceras.
- Posición de las redes.
- Lista y características tecnológicas de los equipos de las redes.

El usuario podrá pedir la información existente sobre una calle o varias, definiendo el perímetro, tipo de red y escala. La salida se efectuará dando una o varias redes a la escala

solicitada, con un grado de esquematización que dependerá de dicha escala.

Es evidente que los trabajos realizados entran dentro de los objetivos de un estudio a largo plazo, que permitirá integrar los ficheros de las redes, en un banco de datos urbanos, que la C. E. T. E. está desarrollando en la actualidad. Es fácil también prever que la explotación de esta información permitirá el estudio automático de los nuevos proyectos, por ejemplo, búsqueda de los trazados óptimos, planning de trabajos, etc.

Al igual que en Marsella, estudios de este tipo se están realizando para París y Toulouse. Todos ellos tropiezan con la gran dificultad de la recogida de la información existente, problema que no existe en las nuevas urbanizaciones donde se podrá implantar más rápidamente estos métodos (nuevo complejo portuario de Fos sur Mer). Todos estos estudios llevan a la conclusión que la automatización aplicada a planos de subsuelo podrá ser en un futuro más o menos próximo, una vía de solución a los problemas planteados.

José Luis Vall. Ilosera



# Información Jurídica

## 1. La coordinación de competencias en el planeamiento urbanístico

Luis Enríquez de Salamanca

1. Más de una vez se ha llamado la atención sobre la ineficacia del planeamiento urbanístico en su escalón municipal o comarcal, en cuanto a la fuerza obligatoria de los planes frente a los diversos organismos de la Administración del Estado.

En efecto, cuantos planes han previsto la modificación o traslado de una vía férrea, de una estación, de una carretera, o han fijado físicamente la situación de unas instalaciones docentes o de otro tipo pero de carácter público por citar tan sólo los casos más frecuentes, y después o no se han efectuado tales modificaciones o se han efectuado con total y absoluto olvido o desconocimiento de lo previsto urbanísticamente.

El principio de obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en los planes, que para los particulares y la Administración postula el art. 45 apartado 1 de la Ley del Suelo, resulta ineficaz frente a la salvedad que establece el apartado 2 del mismo

artículo y el art. 194 L. S., al respetar las facultades que corresponden a los distintos Departamentos Ministeriales, en las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos, sin que sirva de argumento en contra el de la personalidad jurídica única de la Administración, que no deja de ser tan sólo una declaración de principio, de carácter teórico pero poco realista.

Sin embargo pese a respetar las competencias de los diversos Departamentos Ministeriales es lo cierto que la Ley del Suelo creaba unas instituciones complementarias correctoras de esta descoordinación cual el Consejo Nacional de Urbanismo, el órgano permanente de tal Consejo, o sea, la Comisión Central de Urbanismo, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Es decir unos órganos colegiados con representación de las Administraciones interesadas, con funciones gestoras y con una finalidad coordinatoria, esencial en el campo de la actividad urbanística.

Su misión genérica era, según el

art. 5 apartado 3 L. S., coordinar sus respectivas atribuciones con las correspondientes a los distintos Ministerios, y, concretamente el Consejo Nacional de Urbanismo había de coordinar "los planes y proyectos que formen los distintos Ministerios, en cuanto se relacionen con la ordenación urbanística" según dispone el apartado 3 del art. 198 de la Ley del Suelo. Sin embargo, la vida de estos organismos fue efímera, cuando no se quedó en mera letra muerta de los textos legales.

El Consejo Nacional de Urbanismo fue refundido con el Superior de Arquitectura y el Nacional de la Vivienda, y nuevamente reguladas sus competencias y funciones, por el Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda de 23 de septiembre de 1959, y por los Decretos de 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959, que desnaturizaron su finalidad.

Asimismo la Comisión Central de Urbanismo fue afectada por estas disposiciones y aplazada su creación,

encomendándose sus funciones al Ministro de la Vivienda hasta tanto se publicase el Reglamento de la Ley del Suelo. Por su parte en el apartado b) de la Disposición transitoria primera de la Ley 52/1962 de 21 de julio se disponía que:

"Los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana sobre facultades de resolución de los órganos urbanísticos colegiados serán revisados en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, teniendo en cuenta el carácter propiamente consultivo que deben tener las funciones de dichos órganos y la procedencia de la atribución de las competencias de resolución al Ministerio de la Vivienda y a los órganos y autoridades de este Departamento".

Con ello quedaba reducido el Consejo Nacional de Urbanismo a un Órgano consultivo prestigioso pero ineficaz, —de hecho no se llegó a crear materialmente—, y la Comisión Central de Urbanismo se sometió a un período de letargo en espera de que lo despertase un Reglamento de la Ley del Suelo —que no ha llegado como tal ya que aquella está siendo objeto como se sabe, de reglamentaciones parciales—, siendo sustituida entre tanto por un Comité asesor del Ministro de la Vivienda que sólo guardaba similitud con el organismo al que sustituía, en razón de su denominación.

Pese a ello el Decreto 63/68 de 18 de enero por el que se reorganizaba el Ministerio de la Vivienda, dictado en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 27 de noviembre de 1967 que reorganizaba la Administración Civil para la reducción del gasto público, suprimió tanto el Consejo Nacional de Urbanismo como la Comisión Central de Urbanismo adjudicando sus competencias al Ministro del Departamento.

Con ello se desdijo, sin haber lle-

gado a utilizarlo y por mor de una malentendida idea de las competencias propias, un instrumento que si bien podía no ser perfecto ni incluso más adecuado, ofrecía unas posibilidades mucho más fructíferas que las existentes en la actual situación, en que toda la política de coordinación queda encomendada a la vía de hecho y a los contactos personales que por vía de amistad o de otra índole puedan tener los Alcaldes u otras autoridades municipales, y, preferentemente, los equipos redactores de los proyectos de planeamiento urbano.

Con la supresión del Consejo Nacional de Urbanismo y de la Comisión Central de Urbanismo nos encontramos otra vez al principio y sin la posibilidad de tener un mecanismo legal corrector de esa descoordinación a que aludímos anteriormente ya que las informaciones públicas a que alude el art. 32 L. S., ni son eficaces por no estar pensadas ni instrumentadas como un trámite de consulta a las Administraciones públicas interesadas, ni parece normal que la coordinación la efectúase o bien un órgano de base como el Ayuntamiento o bien un órgano personal con unas competencias sectoriales cual el Ministerio de la Vivienda.

2. ¿Cómo se ha resuelto este problema en el Derecho Comparado? En Francia, la Ley de Orientación Inmobiliaria núm. 67/1253 de 30 de diciembre de 1967, que ha modificado sustancialmente la normativa urbanística anterior, ha creado dos niveles de planeamiento, el correspondiente a la ordenación territorial donde se insertan los esquemas directores de ordenación, y el correspondiente a la ordenación urbana, donde se incluyen los planes de ocupación del suelo.

El esquema director orienta y coordina los programas del Estado, de los Municipios, y de los organismos y servicios públicos dentro del cuadro de conjunto del Plan de Desarrollo Económico y Social, en tal forma que los programas y las decisiones administrativas que le concier-

nen deben ser compatibles con las disposiciones de este último.

Estos esquemas son elaborados conjuntamente por los organismos afectados y una vez aprobados sirven de marco a los planes de ocupación del suelo, que equivalen grosso modo a nuestros planes generales de ordenación urbana. Estos planes de ocupación, que llegan a fijar las obras públicas, las vías y las instalaciones de interés general, una vez aprobados vinculan tanto a las personas privadas como a la Administración y organismos públicos.

De manera similar ha resuelto el problema Italia con la Ley de 6 de agosto de 1967.

Los Planes territoriales de coordinación, correspondientes al escalón de la llamada ordenación del territorio, no tienen, en principio, efectos jurídicos sobre los derechos privados, aunque son vinculantes para los ayuntamientos. Su finalidad es la coordinación de los intereses de todos los órganos de la Administración, con interés en la sistematización del territorio, deviniendo estos obligados a cumplir lo indicado en el Plan.

Por supuesto, estos planes son la base de los planes reguladores generales, dentro ya estos del planeamiento urbanístico.

La coordinación se instrumenta durante la formación y la tramitación del Plan, en el que intervienen las Administraciones interesadas armonizadas por un órgano colegiado, el Consejo de Obras Públicas.

En los planes reguladores se concreta la localización de las obras y servicios públicos, que obliga a los particulares, a los ayuntamientos y a las demás administraciones estatales.

En la legislación belga, constituida básicamente por la Ley Orgánica sobre Ordenación territorial y del Urbanismo de 29 de marzo de 1942, se instrumenta la coordinación a través de una constante intervención, en el proceso planificador, de órganos colegiados de carácter consultivo que actúan en todos los niveles, así el Consejo de Ministros, la Comisión Nacional de Ordenación del Territo-



rio, las Comisiones regionales consultivas y las Diputaciones permanentes provinciales.

En Alemania la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 8 de abril de 1965 dedica prácticamente la mitad del texto legal a resolver minuciosamente toda la compleja problemática de la coordinación planificadora entre el Estado Federal y los länder, entre unos länder y otros y entre los länder y las planificaciones parciales de éstos, instituyendo los supuestos en que es precisa la deliberación conjunta del Gobierno Federal y los Gobiernos de los länder, creando una Junta Asesora con competencia nacional, y dando entrada incluso en el problema, por vía de informe al Parlamento alemán.

3. Dos son pues las cuestiones a resolver, la creación de una instancia coordinadora de las competencias de los diversos órganos de la Administración con interés en la sistematización del territorio, con vistas a su plasmación en el planeamiento territorial y urbano, y el carácter vinculante de tales planes para esas mismas Administraciones.

La vía de resolución parece estar facilitada ante la intención de los poderes públicos de proceder a una revisión de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en un plazo breve. Ahora bien, el criterio resolutivo puede ser más discutible, aunque parece que sea aconsejable la vuelta al sistema de creación de uno

o varios organismos "ad hoc" de carácter colegial y con competencias no meramente consultivas sino también resolutivas y ejecutivas.

Por otra parte, sin perjuicio de considerar la conveniencia de crear tal tipo de organismos no sólo a escala nacional sino también a escala regional o provincial, vinculándolos a la creación de la ordenación territorial, y con competencias propias o delegadas, parecería oportuno además postular su intervención en las diversas fases de creación de los planes, desde su confección a su aprobación definitiva, pasando por la fase de información pública y consulta, sin perjuicio del diverso carácter que en cada momento puedan tener sus intervenciones.

## 2. Orden de 19 de octubre de 1970 por la que se regula la tramitación de los planes de ordenación urbana (B. O. E. 23-10-1970)

Ilmos. Sres.:

Las circunstancias que motivaron la publicación de la Orden de este Ministerio de 21 de diciembre de 1968, sobre el número de ejemplares de los Planes de Ordenación Urbana que se han de presentar para someterlos a la aprobación del Ministro titular del Departamento, se dan también respecto de los expedientes urbanísticos, cuya aprobación definitiva está atribuida a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Estas circunstancias, unidas a la evidente necesidad de coordinación en la actuación de los órganos urbanísticos centrales y los provinciales, así como del mantenimiento del debido control y de unidad de criterio del Departamento, aconsejan la conveniencia de extender el ámbito de aplicación de la citada Orden a los expedientes que deban ser aprobados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

En su virtud, y en uso de las facultades que me confieren el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, y la disposición final cuarta de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, así como las demás disposiciones concordantes, dispongo:

Artículo único. 1. Los expedientes y documentación de los Planes de Ordenación Urbana, cualquiera que sea su ámbito o naturaleza, ya sean de iniciativa pública o privada, normas, ordenanzas y proyectos que hayan de someterse a la aprobación definitiva de las Comisiones Provinciales de Urbanismo deberán remitirse a las mismas por ejemplar triplicado.

2. La falta de alguno de los ejemplares determinará la calificación de expediente incompleto, teniéndose por no presentado mientras no se

complete con el ejemplar o ejemplares restantes.

3. El cómputo del plazo de los seis meses establecido en el artículo 32 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 sobre la aplicación del silencio administrativo positivo, en los casos previstos en el apartado anterior, solamente comenzará a contarse una vez que hayan sido registrados de entrada los tres ejemplares en el Registro de la Delegación del Ministerio de la Vivienda de la provincia respectiva y desde la fecha de registro.

4. Una vez publicado el acuerdo aprobatorio del expediente en el "Boletín Oficial" de la provincia, se procederá por la Comisión Provincial de Urbanismo competente al envío de uno de los ejemplares, debidamente diligenciado, a la Corporación local interesada y otro a la Dirección General de Urbanismo.



# Información General

## Jornadas Nacionales de Tráfico y Urbanismo

Bajo el patrocinio de la Asociación Española de la Carretera y con la colaboración de las Direcciones Generales de Carreteras y Caminos Vecinales y de Urbanismo, se han celebrado en Madrid, entre los días 23 y 27 de noviembre las Primeras Jornadas Nacionales sobre tráfico y urbanismo.

Nueve conferenciantes han disertado sobre problemas relacionados con el tráfico urbano, siéndose cada conferencia de coloquio con los asistentes.

Don Fernando Terán disertó sobre "la estructura urbana" haciendo un resumen sobre la morfología de las ciudades y las relaciones de la misma con el trazado de las redes viarias. Los esquemas urbanos tradicionales y las disposiciones de la infraestructura viaria adoptadas en los nuevos asentamientos urbanos fueron acertadamente presentados por el señor Terán.

Don Javier Valero Calvete trató el tema del "transporte urbano" tanto del público como del privado analizando las implicaciones económicas de ambos sistemas.

Las características de las "Redes viarias" y el "Tráfico en áreas urbanas" fueron abordados por el señor Cubillo y señor Rodríguez Acosta.

Don Antonio Figueroa hizo interesantes aportaciones al "Estudio del tráfico actual y su proyección futura".

"Los problemas de tráfico en Madrid" fueron comentados por el señor Valdés González, dele-

gado de Circulación y Transporte del Ayuntamiento de Madrid.

Como aportación de las experiencias en Europa, se contó con una exposición del "Planeamiento de esquemas directores en Francia", hecha por el señor Bacquet, "El tráfico en áreas urbanas en Inglaterra" del profesor Swanson, del equipo del profesor Buchanan y "El planeamiento vial en áreas urbanas en Alemania" por el profesor Schaechterle de Munich. De esta última conferencia cabe destacar los estudios presentados sobre reserva de espacios de peatones en centros comerciales de ciudades con características histórico-artísticas. Este tema fue abordado también por otros conferenciantes, pudiendo deducirse que esta solución es aceptada y deseada en toda Europa.

A lo largo de estas jornadas se ha puesto de relieve el impacto que la motorización ha producido, tanto sobre el ambiente urbano de las ciudades como sobre los criterios para el proyecto de nuevas áreas urbanas. Se ha destacado, cómo las inversiones económicas necesarias para el estudio y proyecto de las soluciones que se han de proponer y para las obras necesarias, serán crecientes en el futuro.

Parece deseable que estas jornadas tengan continuación en otras sucesivas, que quizás deberían ahora centrarse sobre aspectos más concretos y así permitir un estudio y comentario más profundos de cada uno de los temas que presenta el tráfico desde el punto de vista del fenómeno urbano. J. M. C.

# Seminario sobre Inventario de Problemas Urbanísticos Locales

Formando parte del programa de investigación, que sobre problemas de gobierno local se viene realizando en el Instituto de Estudios de Administración local, el Centro de Estudios Urbanos ha mantenido unas reuniones de trabajo que, bajo el tema “Inventario de problemas urbanísticos y sus causas”, han congregado a un nutrido grupo de técnicos que desempeñan puestos directivos en los órganos urbanísticos de las Corporaciones Locales.

La selección de los profesionales se ha hecho teniendo en cuenta la diferente naturaleza de las Corporaciones, su tamaño, su localización, su estructura y otras peculiaridades, que permitieran obtener una muestra lo más representativa posible de los Municipios del país. De esta forma, la problemática apuntada tendría los caracteres de generalidad necesarios para que la detectación de las causas y las posibles soluciones, pudieran tener aplicación en el actual momento, tanto desde el punto de vista de posibles reformas legislativas, como el planteamiento de nuevas vías de estudio para los especialistas.

El esquema de trabajo inicial abordaba la problemática, agrupando los temas en cinco apartados generales que responden en cierta forma a la estructura de la Ley del Suelo. En este sentido, la enumeración de los problemas pone de manifiesto las dificultades que la aplicación de la Ley del Suelo plantea en el ámbito de la administración local.

Junto a esto, aparecen auténticos problemas causados por deficiencias en la estructura misma de los entes locales, así como de los planteamientos más generales de los que se parte al tratar de una política urbanística.

Con ánimo de destacar solamente aquellos problemas que se consideraban como generales y comunes a la mayor parte de los Municipios, los asistentes al Seminario aportaron el siguiente catálogo o inventario de problemas; lo que no supone, ni mucho menos, que dicha enumeración tenga carácter exhaustivo:

1) Necesidad de incluir el Planeamiento Físico y Territorial dentro de unas estructuras más amplias de Planificación integral a escala Nacional, Regional y Comarcal.

2) Establecer una Coordinación entre todos los organismos que inciden en el Planeamiento, tanto a nivel de Planificación como a nivel de Planeamiento Físico o Territorial.

3) Debería precisarse más exactamente el contenido de los planes generales.

4) La Ley no debe ser excesivamente detallista, en lo que se refiere al contenido de los planes.

Este nivel de detalle debería ser marcado por el propio Planeamiento como acto libre de los órganos Planificadores.

No obstante, los técnicos manifiestan la necesidad de que la Ley recoja un grado máximo de precisiones que apoyen sus decisiones frente a órganos Administrativos y Políticos, debido a la falta de conciencia urbanística en los órganos políticos y de presión económica.

5) Establecer unos criterios más concretos de definición del polígono como base de actuación.

6) Se destaca como grave el problema de especulación del suelo, originando muchas veces, por inhibición administrativa, congelación de suelo y falta de establecer prioridades de actuación Municipal.

7) Se señalan las dificultades que plantean en el orden práctico (fiscal), las calificaciones de suelo por el planeamiento urbanístico, así como la falta de unos criterios únicos de valoración del suelo.

8) Los técnicos consideran gran problema el estatuto jurídico del suelo urbano.

Se entrevé un cambio de criterio entre preámbulo, articulado y normas complementarias de la Ley del Suelo.

9) Necesidad de la existencia de oficinas técnicas de Planeamiento de ámbito comarcal o regional.

10) La debilidad económica y autoridad de las Corporaciones Locales dificulta la ejecución del Planeamiento.

11) Se señalan como importantes las dificultades que plantean a las Corporaciones la concesión de licencias en el período comprendido entre Plan General y Planes parciales.

12) Se indica que el sistema de compensación es el más indicado, aunque la protección al propietario disidente es demasiado amplia.



Se apunta la conveniencia de que el propio Plan fije el sistema de actuación.

13) Inexistencia, en general, del Registro Municipal de Solares. Aunque presenta el inconveniente, en las grandes ciudades, de que puede provocar una mayor congestión y macización de espacios.

Su finalidad se ha tergiversado al utilizarse como medio de eliminar los inquilinos.

14) Se producen en la práctica incoherencias entre las previsiones de planificación y las ordenanzas aplicadas, por falta de precisión tecnológica.

15) Excesiva proliferación de los edificios singulares; debe concretarse su número en la planificación.

16) Necesidad de afectar a la financiación del urbanismo determinados arbitrios de forma exclusiva.

dificultad en liquidación y recaudación de cuotas de urbanización y de contribuciones especiales.

Insuficiencia y falta de regulación adecuada de las cesiones de terrenos para espacios verdes y equipamiento de servicios públicos que pueden representar importantes gastos para el Ayuntamiento.

Inexistencia de la posibilidad general de establecer tasas para la reforma de la infraestructura urbanística (como la autorizada para el Plan Sur de Valencia), así como señalar que supone un grave perjuicio la existencia de desgravaciones de viviendas protegidas a cargo casi solamente de los Ayuntamientos.

Los mecanismos crediticios son insuficientes y lentos para obras de Urbanismo y adquisición de terrenos.

17) Los técnicos consideran que para una adecuada política de preparación de suelo, es necesaria pero no suficiente la creación de un patrimonio de suelo.

18) No hay adecuada estrategia que logre cortar el crecimiento desordenado de las ciudades, ni absorber las expectativas originadas por la creación de infraestructuras.

19) Se destaca el hecho de que la acción urbanizadora sucede a la acción constructora, y que el otorgamiento de licencias se hace sobre suelo no urbanizado, debido al problema de carestía de viviendas.

20) Se señala la falta de normativa entre densidad de población y superficie de zona verde. Debería puntualizarse más concretamente el contenido del 10 % ya legislado.

21) Conveniencia de plantear una normativa referente a los "espacios sobrantes" en urbanizaciones de nuevos polígonos, definiendo el carácter público o privado de dichos espacios.

22) Necesidad de planificar a escala de Plan General los problemas generales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales, y la conveniencia de valorar el problema de ruidos y polución.

23) Falta de coordinación de los organismos de Planificación viaria y territorial, así como falta de estudio del entorno urbano que circunda a una vía.



# Crónica

## OCTUBRE

- El Ayuntamiento de Madrid en Pleno, acordó la denegación del proyecto promovido por don Luis Miguel González Lucas (Domingo) en terrenos situados en Carabanchel Bajo, ocupados actualmente por la plaza de toros de Vista Alegre, debiendo estudiarse de nuevo, reduciendo el volumen edificable a tres metros cúbicos por metro cuadrado, con previsión de mayores espacios libres para uso público.
- *Han dado comienzo las reuniones para tratar sobre el futuro de Bilbao y los pueblos cercanos de la capital, más conocido todo ello por la comarca del "Gran Bilbao", donde habitan más de un millón de personas y donde el hacinamiento industrial es total. Para revisar el plan comarcal del "Gran Bilbao" fue convocado en su día un concurso, al que se han presentado seis proposiciones, que se encargará de estudiar una Comisión que ya ha comenzado a funcionar.*
- La Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Gijón aprobó el expediente de urbanización del polígono de la Algodonaña.
- Durante su visita a Zaragoza, el Ministro de la Vivienda, Sr. Morte, dijo:  
*"Pediré al Gobierno que se aplique a Zaragoza el Decreto-Ley sobre actuaciones urbanísticas urgentes, para disponer de suelo, y conseguir grandes asentamientos de población, que precisa Zaragoza.*
- En la capital fueron inaugurados tres pasos subterráneos para peatones, en la prolongación de la Avenida del Generalísimo, entre la plaza de Castilla y la Residencia Sanitaria. Han sido construidos por el Ministerio de Obras Públicas. Cada uno de ellos tiene 26 metros, con rampas de acceso de 23 metros a cada lado, y su coste ha sido de cerca de 3 millones de pesetas.
- *En Lugo se trabaja ya en algunos trozos de la segunda ronda, que será una de las obras urbanísticas más trascendentales proyectadas para la ciudad. Medirá 7 kilómetros y medio de perímetro (con doble calzada) y proporcionará a la ciudad mil nuevos solares.*
- El Banco de Crédito Local de España ha concedido un préstamo al Ayuntamiento de Vall de Uxó, de 13.757.896 pesetas con destino al complejo turístico-deportivo a construir en el paraje de las Grutas de San José.
- *La Delegación del Gobierno en el Área Metropolitana de Madrid ha suspendido la construcción de dos bloques de 179 viviendas y locales comerciales en San José de Valderas (Alcorcón) por carecer la empresa, Constructora Peninsular, S.A., de la correspondiente licencia municipal.*
- El Ayuntamiento de Ibiza estudió el resultado de la información pública a que fue sometido el Plan General de Ordenación Urbana y acordó por unanimidad aprobar dicho Plan, con alguna ligera modificación y someterlo a la Comisión Provincial de Urbanismo solicitando su definitiva aprobación.
- *El Ayuntamiento de Sevilla aprobó en un pleno más de 224 millones de pesetas para alumbrado, pavimentación, alcantarillado y jardinería.*

- Se realizan una serie de encuestas entre distintos sectores de la sociedad española con vistas a una "profunda revisión de la Ley del Suelo". Estas encuestas se inscriben dentro de la serie de estudios que está realizando el Ministerio de la Vivienda sobre "diagnóstico, evaluación y objetivos de una política de planeamiento urbano y ambiental".
- *El Ayuntamiento de León acaba de adjudicar a una empresa particular la construcción y la concesión de un aparcamiento subterráneo en la Plaza de San Marcelo. Las obras ya han comenzado, habiéndose fijado la ejecución en dieciocho meses.*
- La Corporación Insular de Las Palmas de Gran Canaria acordó convocar un concurso para la adquisición de 30.000 metros cuadrados, para constituir una reserva de solares, así como adjudicar a la empresa "CINAM Española S.L." la redacción del Plan de Ordenación Territorial de la isla, por un importe de cuatro millones y medio de pesetas.
- *Tomó posesión, en un acto celebrado en el Gobierno Civil, el nuevo Director de Planeamiento del Área Metropolitana de Barcelona, don Victoriano Muñoz Oms.*
- El Director General de Urbanismo don Antonio Linares dijo recientemente:  
"Tratamos de actualizar nuestra legislación urbanística, no de crear una nueva Ley del Suelo. La especulación es un hecho evidente que la legislación vigente permite. En estos momentos no basta con aplicar la ley de 1956, es aconsejable ponerla al día." Y agregó: "Es conveniente la socialización de las plusvalías."
- *Por Orden Ministerial de 19 de octubre (publicada en el "Boletín Oficial del Estado" número 254, de 23 de dicho mes) se regula la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana.*
- La Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona procedió a un detenido estudio del Plan General de Ordenación de Arenys de Mar después de atendidas las explicaciones que sobre el mismo dieron por una parte los técnicos de la Comisión Provincial y por otra los representantes del Ayuntamiento de la citada localidad, acordándose proseguir y ampliar los estudios e informes sobre dicho Plan.
- *El Plan General de Urbanismo de Gijón ha sido devuelto a dicho Ayuntamiento para que sea retocado, por los defectos que presentaba de ese mal que ha caracterizado últimamente la actuación municipal, con aprovechamientos exagerados e intolerables del suelo.*

## NOVIEMBRE

- Aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento de Lerma, se halla sometido a información pública el Plan de Ordenación Urbana de la histórica villa ducal, que por su conjunto histórico monumental precisa un tratamiento especial.
- *El pleno municipal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, en reunión extraordinaria trató del Plan General de Ordenación Urbana, formulado por el Sr. Ribas Piera y su equipo. Son extremos principales del Plan, constituir estaciones ferroviarias subterráneas, la desviación del cauce de la Riera, abrir caminos de ronda para descongestionar la circulación por el interior, etc.*  
*El Plan quedó inicialmente aprobado.*



# Bibliografía

## URBANISMO Y SOCIEDAD

Historia ilustrada de la evolución de la ciudad.  
Sibyl Moholy-Nagy  
Editorial Blume  
Barcelona. 1970

Con el creciente interés de la Sociedad española hacia los temas del urbanismo, estamos asistiendo en los últimos años, muy pocos todavía, a un paralelo interés de nuestras editoriales hacia la publicación de libros relacionados con ellos, interés que en algunos casos llega a ser verdadera avidez por presentar novedades, vengan de donde vengan.

Nada hay que objetar, en principio, a tal actitud, pero cabe preguntarse a veces, si determinadas novedades bibliográficas justifican realmente el esfuerzo editorial, y si no sería mejor reservar éste para objetivos verdaderamente compensadores, aquilatando la selección con criterios mejor dirigidos.

El libro de Sibyl Moholy-Nagy, que en versión original se titula "Matrix of Man, an illustrated history of human environment", podría ser un ejemplo claro que ilustrase lo que acabo de decir. Realmente no se comprende bien qué es lo que ha impulsado a la editorial Blume de Barcelona a lanzar esta hermosa edición traducida, como no sea la colección de gráficos que la adornan.

La autora, muy conocida en el campo de las artes plásticas (su nombre, a través del de su marido, va ligado a los tiempos heroicos del "constructivismo" y la Bauhaus) ha venido a parar al terreno del urbanismo, empujada sin duda por la misma ola que desplaza el interés general, y una vez en él, no se ha dado cuenta de que no podía moverse ya con las mismas actitudes mentales con las que puede caminar un crítico de arte, admitiendo, lo cual es mucho admitir, que al crítico de arte actual, no se le hayan planteado exigencias de rigor que le obliguen a modificar aquellas actitudes. Lo cierto es que el libro que nos ocupa está escrito con ese desenfado irresponsable que ha caracterizado durante muchos años a cierta crítica de arte que acostumbraba a moverse entre el ensayismo filosófico y la literatura poética, a base de afirmaciones gratuitas montadas sobre la pura intuición personal.

La propia autora es consciente de este planteamiento, aunque no, al parecer, de su inadecuación al tema que trata, pues ya desde la Introducción muestra su disconformidad con los urbanistas, "esa especie nueva de hombres que mantienen en continua actividad las crisis de las ciudades" (página 11) y su escepticismo hacia la validez de todo intento de atacar científicamente la ordenación de la ciudad, y se cura en salud haciendo constar que "la historia de las páginas siguientes no contiene notas marginales, lo que exime a la autora del criticismo de demostrar que sus afirmaciones están respaldadas por una autoridad superior o que lo que tiene que decir reviste varios grados de relevancia" (página 18).

Así preparada, la Sra. Moholy-Nagy se lanza a recorrer la historia del urbanismo en alegre y ameno paseo, y al contacto con las plantas de las ciudades que va examinando, le brotan comentarios y afirmaciones que a menudo sumen al lector en la perplejidad, bien sea por su trivialidad, bien por constituir generalizaciones o simplificaciones abusivas, o bien por su gratuitad y falta de apoyo. Y todo ello en un tono de alegre desenfado, frecuentemente irónico o pretendidamente humorístico que acentúa la frivolidad general.

Así por ejemplo, las plantas poligonales de Vauban son para la autora "estructuras en forma de graciosa gorguera" (página 29); según ella, en el templo de Apolo, en Delfos, "el oráculo de la Pitia actuaba similarmente al Consejo de Seguridad de la ONU" (página 52) y "Patrick Abercrombie, cuyos esfuerzos fueron coronados por un título nobiliario, compuso, a base de una filosofía de la aglomeración, un lindo diseño floral" (página 258). En este último caso, la afirmación va acompañada del conocido gráfico de Gastón Bardet, en el que refleja éste su concepción polinuclear de la ciudad, y la autora, con doble error, se lo atribuye a Abercrombie con el siguiente subtítulo: "Esquema decorativo de una ciudad y sus satélites".

Otras veces las afirmaciones son de carácter más general. Así, nos enteramos por ejemplo, de que "el nacional socialismo de Hitler, fue una adaptación sistemática del fascismo de Mussolini y del bolchevismo de Lenin" (página 261) y de que "el marxismo y una sociedad urbana son tan incompatibles como el urbanismo y cualquier otra forma de ortodoxia" (página 300).



Un ejemplo muy claro de la falta de seriedad del libro se ofrece en el caso, para nosotros bien conocido, de la Ciudad Lineal de Madrid. Ciertamente que la traductora ha contribuido a hacer la cosa más divertida al suponer que Soria y Mata eran dos personas diferentes, pero este error de traducción no disculpa a la autora de escribir Matta en vez de Mata (está con dos tesis en las dos ediciones) ni sobre todo, de la falta de rigor que supone pasar de corrido sobre este tema despachándolo con este párrafo plagado de equivocaciones y basado en simplificaciones poco honradas: "En 1892 Arturo Soria y Matta fundaron la Sociedad de Urbanización de Madrid, cuyo objetivo era la construcción de una Ciudad Lineal infinitamente ampliable. Los felices propietarios de viviendas en la Ciudad Lineal gozarían de los beneficios de "simetría, sexualidad y progreso". Vertebración animal, vida vegetativa y confraternidad humana eran otros tantos postulados de Matta en favor de su revolución urbana, que, en realidad, no era otra cosa que propaganda de la primera compañía de tranvías y la primera compañía telefónica de Madrid, de la cual Matta era propietario" (página 270).

Podrían señalarse otros muchos ejemplos de equivocaciones o tergiversaciones a lo largo del libro, y también de pasajes cuyo frívolo tratamiento produce cierta indignación (la crítica que brevemente dedica al plan de Washington está referida a una de las alternativas examinadas y rechazadas por la Comisión de planeamiento, y no a la realmente adoptada; (página 76), pero al margen de todo ello, hay una objeción de mayor fondo que formular al libro que estoy comentando, y es su falta de claridad y método, al servicio de una tesis inicialmente expuesta por la autora en las primeras páginas, que se desdibuja y diluye a lo largo del texto, haciéndose irreconocible hasta el punto de que en el saltar hacia adelante y hacia atrás entre épocas históricas diferentes y distantes, llega el lector a preguntarse qué es lo que el libro trata de de-

mostrar o sugerir. No se sigue ningún hilo conductor del pensamiento de la autora y se tiene la impresión de ir y venir sin rumbo claro, tocando una sucesión de temas confusamente relacionados entre sí, sin que se descubra la clave de referencia de la autora para el examen, nada sistemático, de las ciudades que va recorriendo.

Y es que la tesis adolece, ya desde su formulación, de una indeterminación en su planteamiento, que la hace necesariamente débil.

Parece deducirse, que la autora cree que los problemas urbanos actuales no son tan recientes, sino que "compartimos con todos los maestros constructores del pasado ciertas aspiraciones fundamentales, atribuibles a la asociación eternamente reiterada del molde con su contenido, que se basa en la interacción del clima, del país, la raza, la tradición y los factores económicos y da como resultado unos planos y edificios de concepción similar", lo cual se traduce en la existencia de varios arquetipos urbanos que se repiten a lo largo de la historia, siendo el objetivo de la indagación, "ir localizando ejemplos de estas cinco configuraciones de urbanizaciones y definirlas, tal como se encuentran por el mundo entero, rodando una visión caleidoscópica de sus imágenes" (páginas 17 y 18).

Pero este planteamiento, que exigiría un cierto análisis estructural, se queda en una clasificación simplemente morfológica que además de no estar fundamentada (la autora da desde el principio su clasificación tipológica sin justificarla ni discutirla) resulta bastante inoperante como guión de su exposición, al superponer con más fuerza a este planteamiento débilmente estructuralista, un cúmulo de consideraciones historicistas, frecuentemente acompañado de anécdotas irrelevantes, que, como decía antes, desvirtúan toda coherencia metodológica.

Resumiendo, podríamos decir que la autora parece haber intuido confusamente el realmente apasionante hecho de que la historia del urbanismo, a través del análisis de las plantas de las

ciudades, es susceptible de una prometedora investigación estructuralista del máximo interés intelectual. Pero carente del apoyo que precisamente le hubiera prestado toda la aportación de la visión y del método estructuralista (que parece desconocer) naufraga en la ambigüedad, entre un cierto determinismo geográfico, étnico, económico y conceptual, y un historicismo descriptivo. Esto, al margen del libro comentado, nos hace recordar la ausencia de esa indagación estructuralista de la ciudad, que alguna vez tentó al propio Levi-Strauss, y que no debe confundirse con el actual auge de la urbanística estructural y de la modelística. Y precisamente ésta es otra de las confusiones de Moholy-Nagy cuando dice que el motivo que la ha impulsado a escribir este libro es "el deseo de ejercer alguna influencia sobre la realidad actual y futura" (página 20), pues entiendo que un estudio planteado como ella lo hace, no puede tener relación alguna con la realidad del fenómeno urbano actual. Esto queda claramente demostrado en el último capítulo de "Urbanismo y Sociedad", titulado "Conclusiones". Cuando el lector, un tanto molesto, cree que va a encontrar por fin la síntesis o la recapitulación del pensamiento de la autora, o los frutos de su peregrinación, comprueba que las conclusiones no existen y que lo que se presenta en ese capítulo es una serie de imágenes actuales, algunas de ellas ni siquiera urbanísticas, acompañadas de unos comentarios que guardan escasa o nula relación con la tesis inicialmente planteada, la cual se ha ido perdiendo a lo largo de la obra.

En resumen, y para terminar, creo que este es un libro un tanto irritante. En primer lugar porque su contenido no justifica el esmerado alarde editorial; en segundo lugar por el tono frívolo con que está desarrollado, y finalmente porque no responde a la tesis anunciada, que podría haber dado un juego muy interesante, de haber sido adecuadamente tratada. Es un libro que produce una evidente frustración.

# CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de  
Ciencia Urbana*

4/70

**Instituto de Estudios de  
Administración Local.  
Madrid.-España**

125 Ptas.

