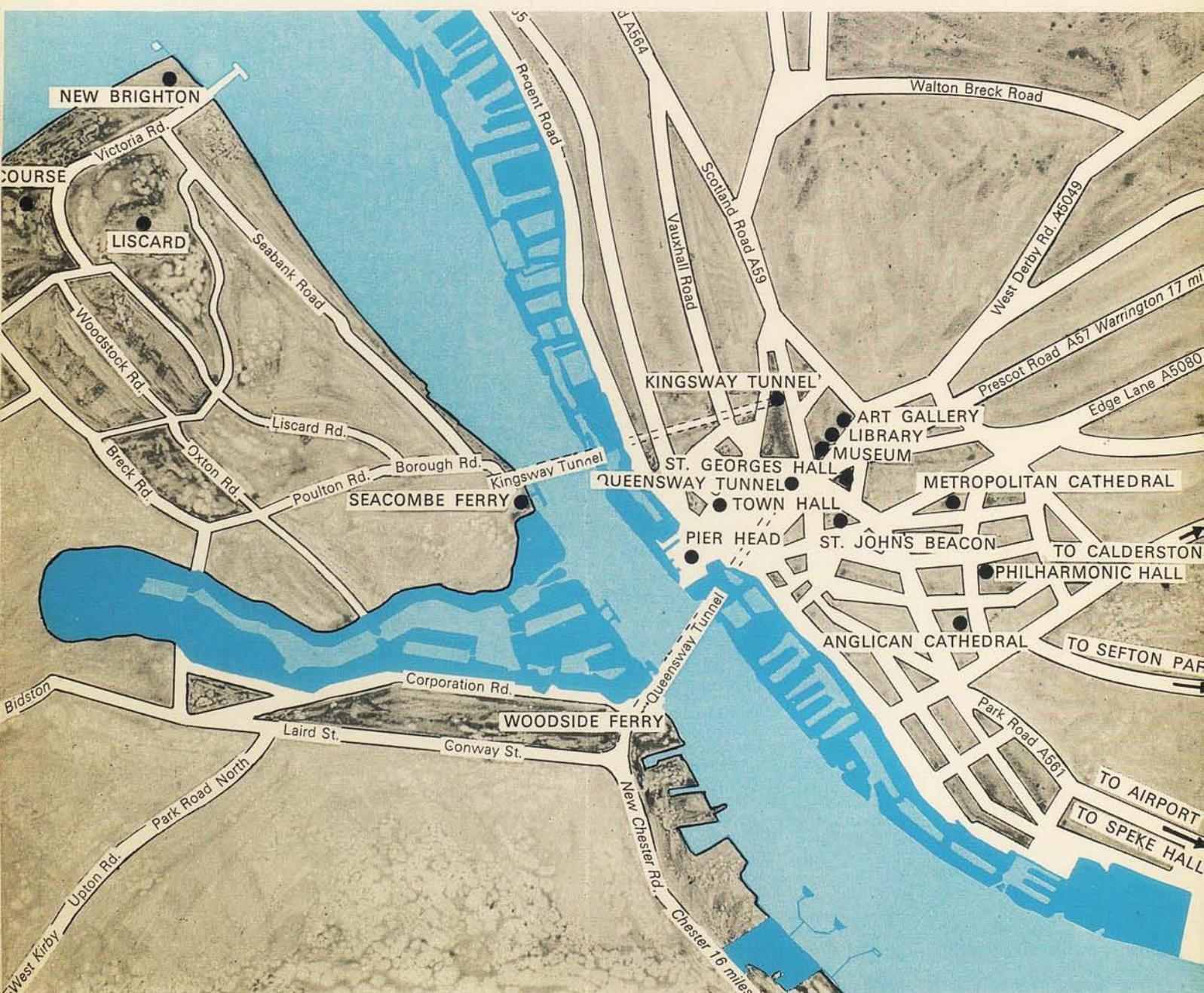


# URBANIZAÇÃO

## LIVERPOOL

32.º CONGRESSO DA FEDERAÇÃO  
INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO,  
URBANISMO E PLANEAMENTO  
DO TERRITÓRIO



# URBANIZAÇÃO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Revista do Centro de Estudos de Urbanismo  
e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

## S U M Á R I O

Em defesa do Espaço Rural — Prof. Antão de Almeida Garrett .....	3
32.º CONGRESSO DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO, URBANISMO E PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO	
«Investigação para Realização» — Discurso de Abertura por ARCTANDER (Dinamarca) .....	11
Aplicações da Investigação no Noroeste da Inglaterra — Francis J. C. Amos — B. Sc. (Soc), Dip. Arch., SP, Dip. Architect RIBA, FRTPI .....	17
Participação Pública na Tomada de Decisões .....	21
El problema de la Circulación en Madrid — José Paz Maroto .....	25
L'URBANISME :	
création et restructuration	
Propos d'un élu local — par Joseph LAJUGIE .....	39
éléments d'une Politique d'Industrialisation .....	45
La situación actual del Planeamiento Urbano y sus antecedentes — Fernando de Teran .....	49
I — Les Centres-Relais dans le Schéma d'Aménagement .....	61

## URBANIZAÇÃO

REVISTA DO CENTRO DE ESTUDOS DE URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO  
ENGENHEIRO DUARTE PACHECO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

---

### Comissão Directora da Revista

Eng. Manuel de Sá e Mello

Eng. Rafael dos Santos Costa

Prof. Eng. Antão de Almeida Garrett

Arq. José Tudela

Prof. Eng. Manuel da Costa Lobo

Arq. Luís Cunha

Prof. Arq. Nuno Portas

Dr. António Ferraz de Andrade

Eng. Augusto Celestino da Costa

Arq. José Pedro Martins Barata - Director Gráfico

---

### REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

Rua do Malpique, 88 — Telef. 76 26 27

Preço da assinatura anual . . . . .	150\$00
Preço do número avulso . . . . .	40\$00

---

COMPOSTO E IMPRESSO NAS OFICINAS DE «A PLANETA» • RUA ANGELINA VIDAL, 31-C • LISBOA

# EM DEFESA DO ESPAÇO RURAL

PROFESSOR

ANTÃO DE ALMEIDA GARRETT

Primeiramente convém saber em que consiste o espaço rural, tendo em atenção que no ordenamento do território o que interessa é o Homem e que a evolução do conceito tem sido muito rápida no sentido do social.

E como, pelo menos por largo tempo, ter-se-á que viver na superfície da terra e dos seus recursos, não pode continuar a desbaratar-se um património que tem de considerar-se comum a todos, a deteriorá-lo com uma poluição desmedida que, a não ser sustada, acabará por tornar o mundo inabitável.

Daqui a oportunidade do tema sobre que se realizaram os últimos congressos da A. I. U. de 1971, em Anvers, e de 1972, em Gotteborg, e que está merecendo a reflexão de sociólogos e psicólogos de renome.

Têm-se realizado planeamentos físicos e planeamentos económicos com bastante independência, por se julgar que devia haver prioridade do económico para que o físico pudesse efectivar-se.

E, quanto ao planeamento físico, ligou-se quase exclusiva importância ao dos aglomerados urbanos para uma melhoria de estruturação perante as exigências e condicionamentos actuais, e preparação das expansões territoriais do crescimento, que parece irreversível, das populações urbanizadas.

O espaço rural pouca atenção merecia, apesar de ser nele que se situam reservas de valor de várias ordens que os cidadãos não podem dispensar, e que não poucas vezes têm maltratado. Os camponeses, sentindo-se diminuídos, levantam problemas sociais que é preciso resolver satisfatoriamente; o espaço rural tem de ser protegido para não acabar destruído e desértico.

A consciência destes factos está alertando todos os que se interessam pelo bem comum, sugerindo novos caminhos que mudem o mau rumo que vinha sendo seguido, e que não tem contribuído pouco para acentuar as disparidades regionais no aspecto sócio-económico, e depravar valores naturais insubstituíveis. Assim, o espaço rural e a sua economia entram na concepção global do ordenamento físico e sócio-económico do território: «o plano de ordenamento é a integração no espaço do pensamento e da acção económicos; utiliza-se o ordenamento como suporte e instrumento no crescimento e desenvolvimento sócio-económico» (*E. Parent*).

No Congresso de Anvers, com o tema «ordenamento do território» chamou-se a atenção para a necessidade de se enveredar por um novo conceito de planeamento. E. Parent sublinhou que os fundamentos do ordenamento têm de atender a que a colectividade humana está a modificar-se quantitativa e qualitativamente. Nessa transformação é sensível a interdependência do urbano e do rural, o que exige atenção na defesa do último, mais fraco perante as arremetidas que sofre no expansionismo do urbano. Há que rever a atitude da sociedade urbanizada e industrial para com a rural e sair-se da subordinação em que esta se encontra em relação às necessidades da primeira.

Segundo o sociólogo Paul Cuny, «já não há homem urbano e homem rural, há homens que tendem a estar

todos dependentes do mesmo tipo de sociedade e da mesma organização social».

«A nova relação dos homens entre si, como a relação do homem com a natureza, leva-nos a fundar uma nova sociedade; e antes de mais, a criar esquemas de comportamento capazes de unificar o conjunto das ações que resultam da divisão do trabalho humano a substituir os modelos culturais mortos por modelos vivos».

O homem já não vive num espaço único, é móvel... o que alarga os horizontes ao ordenamento do território, de regional, ao nacional e ultranacional, a caminho dos grandes espaços.

É indubitable que, nesta interdependência, impõe-se ao ordenamento territorial encarar de frente o aspecto social e de promoção económica do meio rural, e não pensar apenas no económico e na forma urbana. É preciso que a todos sejam garantidas condições de vida humana, para o que haverá que vencer, certamente, muitas resistências: a mentalidade dos homens é preguiçosa no que fira os seus interesses.

Como disse o Arq.<sup>o</sup> Ingegerd Agreen, de Goteborg, no recente Congresso nesta cidade; «o progresso não está no progresso tecnológico, mas no emprego moral da tecnologia. Importa melhorar para todos o quadro de vida; para tal há que melhorar as coisas da vida e reciprocamente».

Síntese admirável das aspirações do homem no meio em que vive!

Neste sentido, no nosso caso, não se pode esquecer o espaço rural, a sua gente, a sua paisagem natural ou readaptada pelo homem, a beleza de tantos locais, a originalidade de tantas pequenas aldeias, verdadeiras pequenas comunidades, valores que é preciso defender e acarinhar para que se não percam com evidente prejuízo para todos — embora, em apreciação leve, tais valores possam parecer sem viabilidade económica rentável.

Constata-se, um pouco por toda a parte, que as necessidades urbanas e industriais já se não limitam às extensões territoriais planeadas, invadem extensos espaços rurais. São de todos conhecidos muito exemplos: a criação das albufeiras obrigou a deslocação dos que ái habitavam e a eliminação de grandes áreas de terras fundas de regadio; a exploração de pedreiras, tão numerosas à volta do Porto, abriu cavernas e despiu certas alturas do arvoredo existente; a implantação de certas celuloses prejudicou irremediavelmente o ambiente puro das aldeias próximas; e tantos outros casos se poderiam apontar. São exigências do progresso — mas que alteram o povoamento e o ambiente rural existente, tão esquecido por vezes.

Mas pior que tais danos é o abandono de vastas áreas rurais, até há pouco agricultadas, por efeito da emigração interna e externa, na compreensível procura de melhores condições de vida.

As terras abandonadas perdem valor com o tempo e, se o seu aproveitamento económico na agricultura não pode ser rentável, a florestação pode ser uma solução. O Governo português toma resoluções nesse sentido.

Na Alemanha, em grande reconversão da sua agricultura, para fazer frente à situação do Mercado Comum, não se põe de parte a ideia de manter nessas zonas de fraca rentabilidade, gente das aldeias, tantas vezes tão típicas, para guarda e conservação de ambientes ricos de paisagens e de costumes. Aliás, a florestação exige a permanência de quem dela cuide e a defende.

É que os urbanos cada vez têm mais tempo livre, e, nos fins de semana e nas férias, sentem necessidade de repouso na diversidade de distrações que a natureza proporciona.

A vida nas grandes cidades, todos o confessam, está a tornar-se intolerável: trepidação no trabalho e poluição de toda a ordem.

Tudo leva a credenciar que o planeamento tem de ser integral.

Objectivamente no caso português, o Governo está atento e vai surgindo legislação condizente e estudos tendentes a obter o desenvolvimento sócio-económico com apropriado ordenamento do território no sentido de atenuar as disparidades existentes.

No aspecto geral, os Planos de Fomento, sobretudo o III manifestam o interesse posto no desenvolvimento regional. Os estudos do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho sobre a «Política de Ordenamento do Território», como anexos nos aspectos Urbano, Industrial, Rural e das Grandes Infra-estruturas, representam elementos preciosos como orientadores do que convirá fazer; o Decreto-Lei 560/71 de 17 de Dezembro, do Ministério das Obras Públicas, renova a obrigação dos municípios mandarem elaborar os planos de urbanização das suas sedes e dispõe que serão estudados planos: das localidades com mais de 2500 habitantes que entre dois recenseamentos oficiais consecutivos acusem um aumento da população apreciável; das localidades e zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual histórico ou artístico designados pelos Ministros do Interior e das Obras Públicas; e, ainda, das áreas territoriais em que a estrutura urbana justifique planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes.

Todos estes estudos terão de integrar-se num prévio planeamento regional. O Ministério das Obras Públicas está atento, com a elaboração do Plano Regional de Lisboa e, agora, com o Plano Regional do Porto, abrangendo largo espaço até Barcelos e Braga, ao Norte. Não se estende para Sul a Aveiro, muito dependente do Porto, por ter sido mandado elaborar um plano dessa região. Está-se convencido que os dois terão de formar um só comandado pelo Porto.

Em âmbito mais geral, para a Região Norte, interessa sobremaneira tudo o que se está estudando para a preparação do IV Plano de Fomento, com Comissões de Planeamento das Regiões consideradas no Continente, em cada uma, com Grupos de Trabalho especializados, como contributo valioso para as opções a tomar pelo Governo.

É o Anexo III sobre o Ordenamento Rural o que mais directamente se prende ao tema desta reflexão.

Em curta síntese, o Continente é dividido em Áreas Urbanizadas e Espaço Rural:

— «Áreas Urbanizadas, de grande densidade económica e demográfica. Constituem-nas um núcleo urbano fundamental ou agregador e um conjunto de diferentes elementos da actividade económica, incluindo a agricultura, e das grandes estruturas de suporte físico, económico e social relativas àquelas actividades: comunicações, habitação, administração, serviços técnicos e de comercialização, estabelecimentos de ensino, etc.».

Para o Norte, considera a área urbanizada do Porto (integrando os conjuntos de Viana do Castelo, Braga, Guimarães e Aveiro).

— «Espaço Rural» será o que separa as «Áreas Urbanizadas».

Esta distinção coloca todo o Norte interior e Alto Minho como espaço rural.

Como nota com certo interesse, regista-se que devido à forma de povoamento no Norte, a distribuição (1960) dos lugares por escalões do n.º de habitantes é muito defeituosa.

Região do Porto — 38,0 % da população está em 1261 lugares com menos de 2000 habitantes tomado a cidade do Porto 56 % da restante;

Sub-região Industrializada — 86,8 % da população está em 7930 lugares com menos de 2000 habitantes cabendo a Braga e Guimarães respectivamente 40,6 % e 6,9 % das restantes;

Sub-região Rural — 98,5 % da população está em 7280 lugares com menos de 2000 habitantes.

Assim, cabe ao Noroeste 72,5 % da população em lugares de menos de 2000 hab. No critério de 2000 hab. ser o mínimo para um lugar poder ter um equipamento aceitável (algumas sedes de concelho têm menos), tal ocupação terá de considerar-se como rural.

No Nordeste, a situação é ainda pior: 87,7 % da população em 2271 lugares com menos de 2000 hab. e 17 lugares com mais.

Nas sub-regiões consideradas:

Sub-região Densa do Douro — 82,1 % da população em 699 lugares com menos de 2000 hab. e só 3 lugares com o restante.

Sub-região Alto Douro — 90,3 % em 323 lugares e só 5 lugares de mais de 2000 habitantes.

Região Trasmontana Ocidental — 99,8 % em 705 lugares com menos de 2000 habitantes e só 2 com mais.

Região Trásmoniana Oriental — 87,6 % em 544 lugares com menos de 2000 habitantes e só 7 com mais.

Em resumo, na Região - Plano Norte, como a definimos, 75,5 % da população está na situação de rural.

No restante, os centros urbanos são poucos e só o Porto, com mais de 300 000, Braga com 40 000 e Guimarães 23 000 têm dimensão razoável, para intervenção eficiente na rede urbana a definir: aliás todos situados na Área urbanizada do Porto.

Esta distribuição dificulta extraordinariamente o estabelecimento duma hierarquia de centros que permita atingir rapidamente um tecido urbano contínuo «que assegure uma ligação dinâmica, com equipamentos e serviços, entre o meio urbano e o meio rural», e, consequentemente, a elevação do nível dos rurais a poder comparar-se ao dos urbanos, ou, pelo menos, que seja aceitável.

Após o inventário das potencialidades nos diferentes tipos de zonas rurais, o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, na procura duma possível rede de centros urbanos no espaço rural, para a organização da vida colectiva nos aglomerados populacionais, considera cinco níveis de centros de apoio rural: lugar central; Centro de ligação; Centro rural principal; Centro rural de apoio; e Centro rural elementar, decrescendo na importância dos aglomerados em gente, equipamentos e diversidade de actividades e na extensão da influência no território, propondo para «lugares centrais» as sedes de distrito, e algumas sedes de concelho, com posição especial; para os «centros de ligação», sedes menos importantes, mas com posição que preencha extensos vastos territoriais da influência dos lugares centrais; os três últimos escalões estão relacionados com a existência de dar apoio a condizer com as áreas de influência, de forma a que toda a população possa ter equipamentos e serviços numa distribuição equitativa com a sua importância.

Se para os primeiros dois escalões o S. T. P. C. dá indicações dos possíveis centros urbanos existentes, para os três últimos, a exigir um estudo regional muito cuidado dos vários factores intervenientes (densidade populacional, evolução, actividades, relevo, habitantes, acessibilidade, equipamento já existente, etc.), relega tal missão às Comissões de Planeamento ou instituições regionais que se venham a criar para o efeito.

Dá indicações muito úteis para a efectivação desse estudo, aconselhando níveis de população e de influência para o aproveitamento eficiente de vários escalões de equipamento, não deixando de afirmar que, mesmo no escalão elementar, se deve dar atenção a abastecimento de apoio: electrificação, habitação, etc., considerados equipamentos de tipo individual.

A dificuldade de o conseguir, pelo custo que representa, leva à necessidade duma política de concentração da população rural em aldeamentos.

De toda a forma a estratégia do ordenamento rural exige-o.<sup>(1)</sup>

O Decreto-Lei 560/71 visa resolver dificuldades locais sentidas pelas municipalidades, evitar anomalias que se estão verificando um pouco por toda a parte

<sup>(1)</sup> Haverá que agir com prudência e não subestimar valores existentes não económicos.

na ocupação do território urbano, muito deixada às pressões dos interessados, não obrigados a cumprir sem desvios planos de urbanização aprovados e regulamentados. Atende, ainda, à salvaguarda e estruturação de espaços e localidades com interesse de utilidade pública. É sem dúvida muito oportuno, embora vise mais o planeamento físico de certos lugares do que constitua uma contribuição para o ordenamento regional.

Dentro do tema da defesa do espaço rural, há que considerar as zonas rurais, dentro das «Áreas Urbanizadas», que são extensas e muito povoadas.

Pensa-se que em toda a proximidade dos aglomerados urbanos, bons consumidores e com possibilidades de criação de novos empregos, a reconversão para uma agricultura de qualidade é mais fácil.

De facto, a situação geográfica em relação aos centros urbanos tem uma importância grande, sobretudo quando tais centros são dinâmicos na sua expansão territorial e nas actividades. Carecem de espaço que só encontram nas zonas rurais.

Por isso se atende à existência de zonas urbanas, suburbanas, e urbanas incipientes, todas exigindo atenções apropriadas.

A antiga concepção do aglomerado urbano, com seu plano de urbanização cingindo por uma faixa envolvente, de ocupação por novas construções quase proibida, designada por Zona Rural de protecção, parece que se tem de considerar ultrapassada. Quer ao território urbano quer ao rural tem de atribuir-se uma finalidade; é um todo que terá de funcionar como tal, embora com atribuições diferenciadas.

Em nosso entender é este aspecto muito importante e mais urgente em face do mandato aos municípios para a elaboração dos seus planos de urbanização, e, sobretudo àqueles que estão na situação de suburbanos em relação a centros urbanos muito importantes, como acontece com Lisboa e Porto, cuja população já extravasou há muito para fora dos seus limites administrativos. Já o Conselho Superior de Obras Públicas sublinhou quando foi apreciado o esboço de antepiano regional do Porto em 1946, e criticou os Planos Regulador e Director (revisão do anterior) da cidade, por terem sido elaborados sem a indispensável integração na região, pelo menos no envolvimento suburbano.

A falta de habitações nesses centros é aflitiva. A carência de terrenos livres leva à demolição das melhores casas de há meio século, dotadas em geral de grande área livre, para as ocupar com blocos de andares. E, como o preço de aquisição, pela raridade de outros terrenos, é elevadíssimo e a construção actual fica muito cara, há andares, mas de renda tão elevada que ultrapassa as possibilidades de muitas famílias. Como resultado, a procura e aquisição de terrenos nos concelhos suburbanos, a febre de novos loteamentos em bouças e terras cultivadas sem obediência a planos pré-estabelecidos.

Como exemplos: a vizinha freguesia de Rio Tinto, do concelho de Gondomar com 36,846 hab./70 (36 % da população do concelho) e a taxa de crescimento

efectivo 37 % (1960/70), tendo-se construído 272 novos prédios (38 % do total desse ano); e Águas Santas, do concelho da Maia, com 22 798 hab. (36 % da população do concelho) e a taxa de 27 %. Como travar esta explosão suburbana?

As municipalidades não dispõem de meios financeiros para resolver o problema da carência de terrenos para os que querem construir e não encontram facilidade de os obter em zonas permitidas a preço acessível. Por sua vez as edilidades, sem terem na mão planos de urbanização aprovados, têm dificuldades na concessão dos alvarás de viabilidade de construção exigidos por lei, e o resultado é o aparecimento das construções clandestinas, difíceis de impedir, em geral onde menos convinha que se erguessem.

Os concelhos que já têm planos elaborados, não os vêem aprovados a aguardar os regionais, o que lhes retira força legal para actuarem.

A D. G. S. U. entende que, entretanto, através de planos parciais ou de pormenor, baseados nas disposições dos planos de urbanização aguardando aprovação, os Municípios poderão orientar o desenvolvimento urbano para resolução dos problemas mais urgentes. Não se antevê maneira prática de o conseguir.

Como não se deverá incorrer no mesmo erro de planos de urbanização de aglomerados só por serem sedes de concelho ou com pelo menos 2500 habitantes e com dinâmico crescimento em população e actividades, considerados isoladamente, mas a integrar-se no ordenamento territorial, em que a cada aglomerado corresponderá uma função específica que lhe indicará um rumo no ordenamento físico e sócio-económico do desenvolvimento do território, plano forçosamente demorado de dois a três anos, julgamos que será de utilidade enveredar por uma fase intermédia, que permita aos municípios suburbanos deixar construir por forma a não dificultar ou impedir irremediavelmente a integração no ordenamento regional de tais áreas suburbanas.

Aliás, é hoje ideia assente que de nada valem planos rígidos: todos envelhecem rapidamente por melhores que sejam. As considerações sócio-económicas e políticas evoluem tão celeremente e de forma por vezes tão inesperada, que se impõem revisões constantes que não podem esperar por períodos pré-fixados. Têm mais eficiência planos de intenções bem baseadas quanto às missões a cumprir no contexto total pré-estabelecido em âmbito nacional e regional.

Essa primeira fase poderia consistir em delimitar, cingindo por um contorno, as manchas coesas de aglomerados já existentes nesses concelhos suburbanos, com carácter urbano ou incipiente e com grande pressão de crescimento, onde seria admitida a actividade de construção de novas habitações; e em pôr de reserva todo o restante território de carácter ainda preponderantemente rural.

A admissão de novas construções nessas manchas muito contribuiria para a formação ou consolidação de verdadeiros aldeamentos, a dotar de equipamentos compatíveis com o seu tamanho e indispensáveis à

própria promoção como comunidades. Os municípios poderiam estabelecer-lhes planos parciais de urbanização e dar facilidades.

Como tal procedimento iria favorecer os possuidores dessas áreas privilegiadas e prejudicar temporariamente todo o resto do território, conviria adoptar uma mais valia nas transacções que se efectuassem nas manchas cingidas. Utopia? Talvez.

Entretanto, todo o terreno rural de fundo seria inventariado nas características e potencialidades para ser aproveitado segundo as directivas do ordenamento regional em estudo.

Dessa forma impedir-se-ia o alastramento anárquico da ocupação que tanto o pode contrariar. Seria mais fácil definir as vias de acesso regional e ter em atenção que muita da população suburbana trabalha na cidade para a qual o transporte colectivo e o tempo de percurso têm grande importância.

Quanto ao «espaço rural», a estratégia proposta pelo S.T.P.C. já definiu os diferentes tipos de zonas ou sectores rurais segundo as suas especiais aptidões e indicou-os nas suas linhas gerais para o Continente, cujo desenvolvimento será a estudar por grupos especializados pluridisciplinares que disponham de apoio pleno dos organismos oficiais.

As Comissões para o Planeamento e as hierarquias administrativas já estão a procurar eleger os centros de apoio rural.

Todos estes estudos não dispensam um contacto permanente com a população, que tem de ser auscultada, como directamente interessada e de que se não pode dispensar o apoio e aceitação para que o plano resulte, quando se passar à fase de execução.

Julga-se por isso que tais contactos só serão eficientes dispondo de gabinetes regionais de planeamento.



## 32.º CONGRESSO DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO, URBANISMO E PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

De 31 de Maio a 5 de Junho do ano transacto, realizou-se em Liverpool o 32.º Congresso promovido pela Federação Internacional de Habitação, Urbanismo e Planeamento do Território.

Nessa reunião foram discutidos e tratados vários problemas relativos a Habitação e Urbanismo, nomeadamente:

- 1 — Destaque em particular sobre os problemas económicos e regionais.
- 2 — Destaque em particular sobre os problemas sociais e comunitários.
- 3 — Destaque em particular sobre o estabelecimento de estratégia e processos de decisão.

Publicam-se nesta revista algumas das teses apresentadas, tornando-se assim acessíveis a um maior número de pessoas interessadas na problemática do Urbanismo e da Habitação.

# 31.º CONGRESSO MUNDIAL DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO E URBANISMO

## «INVESTIGAÇÃO PARA REALIZAÇÃO»

GRUPO G: 1

Discurso de Abertura

por

ARCTANDER (Dinamarca)

Sr. Presidente, Srs. Urbanistas e Urbanizados,

Srs. Políticos e Povo.

A escolha de Liverpool para a realização deste 31.º Congresso Mundial da Habitação e Urbanismo, não podia ter sido mais apropriada. O local e o momento escolhidos para este congresso — constituem uma demonstração evidente do raro talento dos organizadores para a «mise-en-scène». Refiro-me às relações íntimas que existem, por um lado entre os actuais problemas mundiais da habitação e urbanismo, a insuficiência de habitações e de planeamento, o nosso fracasso neste campo — e a cidade industrial de Liverpool, e por outro lado, entre a primeira tentativa séria para revelar as razões dos nossos problemas de habitação e de urbanização e portanto os caminhos para uma solução — e este ano de 1972.

Liverpool — para além de ser conhecida como o lar dos Ashtons, e a cidade natal dos Beatles — é também conhecida mundialmente como o berço do sistema industrial, há cerca de duzentos anos, e da subsequente ideologia de mercado, da religião do crescimento económico, da urbanização, do parlamentarismo e «consumerismo», sob os quais teve de viver desde então, toda esta região do mundo. Todo este sistema constitui as raízes dos nossos problemas habitacionais e urbanísticos e a razão do nosso fracasso ou frustração. A propósito, a guerra dos Ashtons e as canções dos Beatles não são mais do que dois produtos deste mesmo sistema.

E é em 1972 — mais precisamente no mês que começa amanhã — que se celebram os 100 anos da obra escrita por Friederich Engels «Zur Wohnungsfrage» — Sobre o Problema da Habitação. Nesta obra de investigação fundamental, ele apontou as contradições intrínsecas da religião do crescimento industrial, e as suas consequências inevitáveis na criação de problemas habitacionais urbanísticos, e definiu as condições fundamentais necessárias que nos permitem resolver o problema da habitação e realizar uma urbanização sensata. Faltou a Engels a antevista suficiente para escrever esses artigos aqui em Liverpool.

Fê-lo em Londres, mas baseando-se na experiência desta mesma região de Manchester onde trabalhou, até dois anos antes.

A cena está portanto perfeitamente montada — e a representação pertence a V. Ex.<sup>as</sup>. Os próximos cinco dias revelarão em que medida, V. Ex.<sup>as</sup>, Srs. urbanistas, Srs. políticos e Srs. elementos da população de hoje, souberam ver para além dos problemas de habitação e de urbanização que se vos deparam, e vos preocupam no dia a dia.

A pergunta que os organizadores realmente nos estão a fazer, a nós participantes, ao reunir este Congresso aqui em Liverpool, e neste momento, em 1972, é a seguinte: Aprendemos nós finalmente as lições de Liverpool — e a essência de Engels?

O tema deste congresso: «Investigação para a Realização» assenta naturalmente em três hipóteses implícitas, cada uma das quais por sua vez, depende dos seguintes princípios:

- 1 — Que a investigação ajudará o planeamento, e portanto é útil.
- 2 — Que o planeamento ajudará a população e portanto é útil.
- 3 — Que sabemos o que é bom para a população, i. e., o que deve ser realizado.

Nestas mesmas hipóteses se baseia a maior parte do nosso planeamento e a respectiva investigação.

Antes de dar início à nossa troca de impressões durante os próximos 5 dias, e em particular antes de regressarmos depois a casa para continuar a trabalhar enérgica e cegamente, com base nestes três princípios de planeamento, permito-me sugerir que eles podem estar fundamentalmente errados, todos três, embora em diferentes graus, crescendo infelizmente, do primeiro para o último.

Procurarei demonstrar que, dentro do sistema económico, as três hipóteses «boas», que são utilizadas diariamente como justificação principal das nossas acções, são, na melhor das hipóteses, pouco seguras e em muitos casos indiscutivelmente enganadoras; tentarei demonstrar que está longe de ser certo que a investigação, o planeamento e a realização servirão automaticamente as populações; que o sistema é tão forte, que frequentemente o planeamento e a sua investigação e realização, só servem o sistema, apesar dos objectivos declarados, e servem-no independentemente das populações, ou até à custa delas.

Consideremos cada um dos três princípios separadamente.

Por razões de ordem prática, quando ao longo deste trabalho se mencionar a palavra planeamento, incluo nela a urbanização, a habitação e o projecto de edifícios.

*Primeiro princípio de planeamento*: A investigação ajuda o planeamento. A crença na investigação aplicada baseia-se nos espantosos resultados que a investigação industrial trouxe à indústria. Não poderá a investigação produzir resultados semelhantes para o planeamento?

Existem três razões que mostram que este paralelo, tal como a maioria dos paralelos, não é de facto um paralelo:

A investigação de planeamento está muito pior equipada em métodos do que a investigação industrial.

A investigação de planeamento não integra os seus utilizadores imediatos, enquanto que a investigação industrial é normalmente feita dentro da indústria que serve.

A investigação de planeamento é mais susceptível de produzir resultados que se apresentam discutíveis para aqueles que os pagaram.

Uma investigação mal equipada, isolada, e em oposição, está evidentemente amputada na sua capacidade de auxiliar o planeamento.

É necessário porém concretizar as três razões.

A imperfeição dos métodos na investigação de planeamento pode exprimir-se noutros termos. O planeamento é de tal modo mais complexo que a indústria e as reacções são tão diferidas, que os simples métodos de investigação que servem a indústria, são de pouca utilidade na investigação de planeamento. A investigação aplicada ocupa-se do futuro. Mas qual é, por exemplo, a utilidade do mais antigo método da investigação — experimentar para ver o que acontece — se é preciso esperar 20 ou 50 anos até obter um resultado visível, e nessa altura já não se pode saber a que corresponde o resultado?

A investigação baseia-se nas consequências das opções tomadas, das medidas de acção ou da falta das mesmas. Mas qual a utilidade do método de eleição na investigação que consiste em dissecar um pequeno pormenor para o poder analisar calmamente, se afinal o planeamento se caracteriza pela interdependência extremamente complexa de um grande número de factores, e se a variação de um elemento provoca um trem de ondas de consequências, anos mais tarde, e se está relacionada com muitas outras variações devidas a influências simultâneas ou anteriores, planeadas ou não?

A concepção primitiva, cultivada na investigação industrial e tecnológica, que frequentemente também é enganadora e segundo a qual o mundo é constituído por um somatório de pormenores que podem ser definidos, isolados, estudados, e alterados independentemente, quase não tem valor na investigação de planeamento. A maioria das tentativas para isolar factores simples para estudo serve mais para facilitar o trabalho do investigador do que para auxiliar o planeador na sua escolha. Isto não é investigação, mas sim «investigacionismo».

A falta de métodos «exactos» de investigação não é necessariamente sempre um inconveniente. A tendência forte mas errada que em toda a investigação aplicada nos leva a concentrarmos no que é estritamente mensurável é responsável por muitas ideias falsas sobre aquilo que é importante. A tendência geral para considerar que os números são mais «verdadeiros» do que os argumentos, conduziu a um planeamento demasiado mecânico e a um ambiente desumano. A investigação tradicional forneceu muitas informações correctas por defeito, que facilitaram decisões rápidas e erradas. A investigação de planeamento deve em larga medida procurar fornecer, não o conhecimento exacto do pormenor, mas uma melhor compreensão de processos complexos.

É evidente que se podem aperfeiçoar métodos de investigação — e estão a aperfeiçoar-se — para fazer face a problemas complexos de planeamento. Mas é complicado e leva tempo, e os planeadores podem de facto fazer algo mais do que limitar-se a ter paciência, pois em colaboração permanente com os investigadores, podem tentar organizar novos planos, de forma a deles poderem tirar lições mais rapidamente e de forma mais segura do que no presente. O principal laboratório da investigação de planeamento é a sua própria realização.

A separação existente entre a investigação de planeamento e os seus clientes, os que planeiam e as autoridades locais, deve-se ao facto de esta ser iniciada e paga, não pelos responsáveis ou pelos organismos de planeamento mas sim pelos governos, o que pode ter várias vantagens, mas cria um grave problema de comunicações, e até mesmo em dois sentidos. Os que planeiam poderão achar interessantes os relatórios de investigação, mas não suficientemente, o que os poderá levar a comprá-los mas não a utilizá-los. E os investigadores chegarão à conclusão de que é frequentemente mais difícil fazer aceitar ao planeador o resultado a que chegaram, do que propriamente produzi-lo.

Como resultado, os planeadores na sua aplicação prática formam uma ideia errada da investigação que consideram teoria, em oposição à prática, quando afinal se trata não de teoria mas de prática organizada. Assim no seu isolamento, os investigadores escolhem e definem para investigação problemas que são uma distorção da realidade e estabelecem gradualmente as suas próprias normas, os seus próprios objectivos e todo um mundo de fantasia.

Este isolamento pode evidentemente quebrar-se, mas não se resume apenas a uma questão de dar ouvidos ao que os outros digam. Os investigadores não devem aceitar estudar quaisquer problemas que os práticos pensem ter e os planeadores não devem pôr em prática quaisquer conclusões desconexas a que a investigação tenha chegado. O que é necessário, é um diálogo permanente sobre a escolha e a definição dos projectos de investigação, sobre a própria investigação, a realização e a correcção. A comunicação exige muito tempo, mas vale a pena pois sem diálogo, é provavelmente inútil a leitura dos relatórios da investigação e a sua elaboração.

A investigação de planeamento é controversa, porque o planeamento não constitui uma tarefa puramente técnica, pois encerra aspectos políticos igualmente importantes. O que à primeira vista parece constituir um produto inocente da investigação técnica, quando profundamente analisado, pode revelar contradições fundamentais no sistema político vigente o que por estranho que pareça, não agrada normalmente ao sistema. A investigação pública é paga para servir o público, mas aparentemente, esta afirmação é interpretada não tanto como se se tratasse de servir «o bem comum» mas como se se tratasse de servir o «sistema público existente». E embora possa ser do maior interesse para o bem comum alterar o sistema vigente, todos os sistemas manifestam uma forte tendência de auto-conservação. Com exceção talvez da revolução cultural proletária chinesa, não se inventou ainda nenhum sistema político que disponha de um mecanismo automático inerente suficientemente forte para garantir a mudança em favor da maioria. A maior parte dos sistemas, é certo, está preparada para permitir modificações, mas opõe-se fortemente à ideia qualquer alteração fundamental do próprio sistema.

E são exactamente ideias que implicam mudanças fundamentais, as que surgem como resultado da investigação de planeamento. O planeamento, ocupa-se fundamentalmente do meio ambiente físico criado pelo homem, o que parece perfeitamente inocente. Mas a investigação sobre os efeitos do meio ambiente físico

no homem, não faz muito sentido se não tiver em consideração o meio ambiente económico por eles criado, que é tão planeado e inadequado como o meio físico, e é mais desumano. As normas sobre habitação, distâncias, transportes, segregação de classes, serviços públicos, etc., são físicas e económicas.

Quando planeamos para obter melhores habitações, ou melhores transportes, etc., aceitamos planejar menos bem para uns tantos e melhor para outros? Será que a investigação de planeamento pode fornecer justificação para planeamento de habitações, espaço e possibilidades inadequadas para alguns?

Além disso, o estudo do meio ambiente físico e económico fica incompleto se não levar em conta o processo de decisão, o grau de influência directa que é possível exercer em torno de nós próprios, ou o grau de influência dos governos. Este problema de alienação na inspiração, pode ser muito mais importante para os nossos objectivos de felicidade humana — chamemos o que quisermos ao objectivo que temos em vista do que as muitas infraestruturas físicas que a nossa sociedade em crescimento tem sido capaz de oferecer — e capaz de compreender. Mas a investigação neste campo constitui um ataque ao sistema em vigor, porque põe em causa o poder existente, o seu êxito, os seus objectivos fundamentais, a sua justificação.

Podemos evidentemente investigar isoladamente o meio ambiente técnico-físico, sem ter em conta as consequências económicas e democráticas. Mas será isso investigação? Não se estará pura e simplesmente a remendar o meio ambiente? Já temos remendões suficientes!

Pode naturalmente incluir-se a economia e a auto-decisão no trabalho de investigação, sempre que isso seja relevante. Mas então, a questão passa a ser a seguinte: Será que os governos estão dispostos a continuar a pagar para reconhecer que, em matéria de habitação e planeamento, eles não funcionam, e aparentemente não podem funcionar? Estarão dispostos a aceitar que o sistema de crescimento económico industrial estabelecido tem sido capaz de nos fornecer cigarros, detergentes, motores a gasolina e super-bombardeiros, em quantidades superiores àquelas que queremos, mas que, em contrapartida, não tem sido capaz, praticamente em nenhum país, de fornecer habitações decentes para todos? A necessidade destas habitações todos a reconhecemos sem ser necessário fazer investigação. Terão os investigadores de se manter afastados dos assuntos importantes ou de considerarem sempre orçamentos reduzidos?

#### *Segundo princípio de planeamento : O planeamento ajuda a população*

A maioria dos que planeiam no sector público e privado, planeadores físicos e políticos, está pronta a declarar que programa para o povo, o que é reconfortante para eles. Infelizmente, existe um número cada vez maior de pessoas prontas a declarar sentir que estão a ser sujeitas a planeamento, ou, que este é feito contra elas. Grandes urbanizações sem vida, estradas que cortam cidades aos bocados, destruição de centros antigos de cidade, e tudo o que «eles» nos fazem em

nome do crescimento, confirmam a sensação que têm as populações de que estão a ser sujeitas ao planeamento, em vez de constituirem o objecto deste. Por vezes, as populações parecem acima de tudo, constituir um obstáculo. É bem mais fácil planear densidades e distâncias, correntes de tráfego e níveis de ruído, do que planear para pessoas. No planeamento tal como na investigação, a atitude de «fazer o que se pode», não constitui de modo algum uma garantia de que se faz o que é necessário. É necessário ter permanentemente consciência do verdadeiro objectivo em vista para evitar desvios. É necessário uma luta constante, para evitar confundir a sub-optimização de normas subordinadas de projecto, com a verdadeira finalidade do planeamento.

O planeador tem de capacitar-se que está rodeado por um sistema, o sistema do crescimento económico industrial, ou se preferirem, o «sistema de Liverpool». E enquanto muitos dos objectivos ideais do planeamento estão em conflito com aquilo que o sistema permite, o planeamento que ele de facto cria, não é uma realização dos seus objectivos ideais, mas um reflexo da necessidade de sobrevivência do sistema.

No sistema oficial, o que planeia é colocado à maior distância possível da população. Ele é formado de modo a sentir-se superior, e é empregado por poderes superiores, não pela população que deveria servir. Existe uma diferença de classes entre planeadores e planeados, e ambos sofrem com isso. O resultado é que o planeador, tal como os organismos oficiais de planeamento que o empregam, é conduzido a trabalhar não para a população, para o bem comum mas sim para um modelo de papel, simplificado e manuseável, de algumas das mais superficiais, ou mesmo distorcidas necessidades humanas.

Em vários outros aspectos, o planeador vê-se perante discrepâncias. O seu objectivo é obscuro. O planeador é suposto ser responsável pelo meio ambiente físico de pessoas que não conhece, por formas de vida que não pode conhecer, por um futuro que não pode imaginar. Ele não pode pedir ajuda aos supostos utilizadores do seu plano, porque não estão identificados, e muitos deles nem sequer nasceram ainda. Mesmo que se escolhesse a primeira geração de utilizadores, estes não estariam habituados a formular os seus desejos em termos de planeamento, e não têm experiência sobre as alternativas oferecidas, porque apesar de serem consideradas o foco de todo o planeamento, não são mais do que pontos. E não se consulta um ponto.

Finalmente, as suas ferramentas não estão de acordo com a tarefa. O planeador está limitado a exercer uma influência parcial sobre um número restrito de todos os factores que determinam o meio ambiente, e não tem qualquer hipótese de conhecer os efeitos últimos da sua tentativa para o influenciar. A preparação habitual do plano hoje em dia, não é mais do que a introdução de um número relativamente pequeno de impulsos adicionais artificiais, e dentro dos limites intocáveis estabelecidos pelo sistema económico geral. Fundamentalmente, o planeamento é participação num processo. A adição definitiva de alguns impulsos, não pode substituir o processo contínuo do planeamento em correção permanente.

A distância entre planeadores e planeados, os objectivos obscuros do planeamento, e as suas ferramentas insuficientes, têm como resultado prejudicar o que planeiam. Poderão então os planeadores evitar esse beco sem saída?

O caminho evidente, para não cair na armadilha, consiste para o planeador em abandonar o sistema, e identificar-se com os planeados, ou seja a população, a comunidade, o povo.

As soluções para os problemas fundamentais do planeador, encontram-se fora do sistema actual. Só planeando não *para*, nem *sobre* o povo, mas *com* o povo, poderá o planeador vir a compreender o suficiente sobre o objectivo verdadeiro do seu trabalho, o seu carácter de continuidade, e as suas ferramentas potenciais, para realmente servir os planeados.

Mas será realista imaginar os planeadores a trocarem a sua confortável posição superior por um trabalho duvidoso com a multidão anónima e inexperiente, e a substituirem normas de planeamento convenientemente simplificadas, por uma avalanche de problemas extremamente complexos, que realmente não aprenderam a atacar?

É possível que venha a ser realista. A explosão educacional que se está a dar presentemente em muitos países, e em particular em planeamento e algumas actividades com ele relacionadas, a arquitectura, a sociologia e a psicologia, provocará a duplicação ou triplicação destas profissões dentro de poucos anos. Esta situação conduzirá inevitavelmente à proletarização das profissões de planeamento, o que poderá vir a ser um dos elementos necessários para quebrar a barreira entre planeadores e planeados.

A era pré-industrial sem planeamento, produziu cidades em que se podia viver. O princípio da era industrial estragou as cidades e produziu a necessidade de planejar. Mas a presente era industrial de poucos planeadores, está a produzir mais frustração e alienação, do que soluções para os problemas de planeamento criados pelo sistema industrial. Parece agora possível imaginar-se uma era de muitos planeadores, em que as barreiras entre planeadores e planeados, são substituídas por identificação e solidariedade.

Mas será permitido aos planeadores quebrar estas barreiras que constituem parte integrante do sistema em vigor, e foram criadas para assegurar o planeamento para o sistema — ou será necessário substituir não só as barreiras mas todo o sistema, antes de podermos de novo produzir cidades habitáveis?

*Terceiro princípio de planeamento : Saber o que é bom para a população.*

Este terceiro e muito pretensioso princípio pertence mais a um estado autocrático do que a uma democracia. É raramente citado de uma forma aberta, mas está sem dúvida implícito na maioria dos nossos planeamentos. Constitui a ideia fundamental das normas de planeamento, da preparação e aceitação ou recusa de planos individuais. Para além de dados como as dimensões dos seres humanos, e o registo de certos

hábitos que criaram em circunstâncias peculiares e com poucas possibilidades de mostrar preferências alternativas, sabemos muito pouco sobre as necessidades e desejos das populações actuais em matéria de meio ambiente. E sabemos ainda menos sobre os seus filhos e netos, que estão destinados a ser vítimas das nossas decisões em matéria de planeamento.

O que é que será bom : o ar puro e o Sol, ou a proximidade de vizinhos? A interacção intensa, ou o isolamento individual? O núcleo familiar, grupos de famílias, ou a interacção de indivíduos? Será bom para a mãe trabalhar 40 horas por semana fora de casa, ou mau para a criança? Serão os supermercados bons porque baratos, ou melhores as pequenas lojas porque situadas na vizinhança?

Ou, a nível diferente : Será o crescimento bom? E a produtividade, os transportes privados, a velocidade?

Um simples plano não pode evidentemente resolver estas questões. Mas todas as respostas às pequenas questões que constituem um plano, tornam-se bastante discutíveis e um pouco ridículas à luz da falta de resposta às questões fundamentais.

Será então impossível o planeamento? Só é impossível o planeamento no sentido estático, a preparação de um plano a ser realizado, e ponto final. A conclusão que se pode tirar de todas as incertezas, é que para a maioria dos problemas de planeamento não existe resposta única, mas sim muitas respostas diferentes para todo o período de vida do plano realizado. O planeamento não é um plano; mas sim um processo. Como já foi sugerido em anteriores ocasiões importantes, o planeador não «forma os canais em que deve circular a vida», limita-se a participar modestamente num processo.

Aquilo a que pode aspirar, é evitar construir obstáculos a futuras formas de vida desconhecidas, quando isso não lhe é absolutamente impossível.

Como processo, o planeamento é ainda mais verdadeiro para os planeados do que para o planeador. Para um cidadão democrata, é difícil afirmar o que é pior : se ser forçado a viver num plano mau, se ser forçado a aceitar um plano supostamente bom, sem para isso ter sido consultado. A única forma possível de incluir num plano todas as diferentes respostas a cada problema, consiste em dar uma participação activa a todos os habitantes, é sentá-los na mesa de presidência.

A felicidade não consiste em viver nos arredores com uma piscina e um atelier de escultura comum. A felicidade — a esta escala — é chegar à conclusão de que uma piscina ou um atelier são importantes, discutir e chegar a acordo com os vizinhos sobre este facto e depois concluir que a realização é económica, física, e administrativamente viável.

A finalidade do planeamento não é produzir um estado desejável, que, em qualquer caso, se dissiparia imediatamente nas nuvens. A finalidade tem de ser dinâmica : abrir o caminho para um planeamento e um processo de decisão, a cargo dos planeados.

Adoptando a controversa definição de MacLuhan, aplicada a um assunto diferente podemos dizer que o processo é o objectivo. Em contraste com a expressão de MacLuhan, a afirmação é porém dinâmica e democrática, pois coloca os planeados numa posição de comando permanente do seu próprio meio ambiente. O facto do processo ser o objectivo não significa menos planeamento ou menos planeadores.

Planejar com a população, terá como consequências inevitáveis, a utilização de mais planeadores e uma maior exigência em relação a estes. Mas as solicitações aos planeados serão ainda maiores. Se a participação directa funcionar alguma vez, e eu não vejo outro processo, as populações ou os povos cuja experiência democrática se limita a um voto estúpido de 4 em 4 anos, têm de sofrer um tipo qualquer de revolução. Presentemente, a revolução cultural proletária chinesa, é o melhor exemplo, em objectivos e escala, daquilo que é necessário. Necessário não só para melhorar o planeamento e tornar as cidades habitáveis, mas também para uma democracia viva. Se não fizessemos tanto barulho a propósito dos nossos programas de auxílio técnico aos chamados países sub-desenvolvidos, talvez pudéssemos organizar programas de assistência cultural em um ou dois deles. Mas levaríamos naturalmente algum tempo até esquecermos os nossos objectivos falsos, e começarmos a recuperar, relativamente aos países sobre-desenvolvidos.

O que finalmente tentei dizer, é, em resumo :

1 — Que não podemos fazer planos

2 — Que não podemos evitar fazê-los

3 — Que para planearmos em condições, temos de mudar o conceito de planeamento, os seus objectivos, as suas ferramentas, e as relações-planeador-planeados, o que talvez contribua um dia para alterar o sistema supremo dentro do qual tantos esforços temos feito para planejar. Estamos nós preparados para planejar a nossa saída do sistema?

## INTRODUÇÃO

# CONGRESSO MUNDIAL DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO E PLANEAMENTO

31 de Maio de 1972  
Liverpool

## Aplicações da Investigação No Noroeste da Inglaterra

*Francis J. C. Amos*

B. Sc. (Soc), Dip. Arch., SP. Dip., Architect RIBA.,  
FRTPI

Liverpool City Planning Officer  
President Royal Town Planning Institute

O Merseyside, zona onde se efectua este Congresso, encontra-se na junção de duas regiões do Reino Unido. Para o norte, leste e sul fica a Região Noroeste da Inglaterra. Para o sudoeste fica o Principado de Gales. O objectivo desta comunicação é fazer a apresentação desta área e ilustrar situações em que a investigação constitui uma condição prévia necessária no estabelecimento de políticas e planos eficazes, que estão presentemente a ser executados. Antes de nos debruçarmos sobre as operações específicas e estudos levados a cabo sobre investigação, valerá talvez a pena chamar a atenção para a grande diversidade de condições que se verificam nesta área.

Estendendo-se de leste para oeste através do centro da área encontra-se a segunda maior zona de concentração de população na Grã-Bretanha. A população total desta cintura urbana eleva-se a 4,8 milhões. Na extremidade ocidental fica a conurbação do Merseyside, da qual a cidade de Liverpool constitui a maior parte, enquanto que no extremo oriental fica a conurbação de Manchester. Os papéis destes dois focos regionais são complementares em relação um ao outro. O Merseyside continua a manter a sua posição de segundo maior porto da Grã-Bretanha e como tal, funciona como centro de indústrias e comércio de base portuária. Por outro lado, Manchester desenvolveu-se como centro de outros tipos de comércio e como centro administrativo para todo o Norte de Inglaterra.

Em contraste com estas condições urbanas, a área possui zonas de grande beleza natural. A maior parte delas incorporadas nos parques nacionais de Lake District, Peak District e Snowdonia. A beleza não se limita às obras da natureza pois a área contém ainda cidades históricas como Chester, Lancaster e Conway.

Esta área cresceu rapidamente, tanto em termos de população como de actividade económica, em consequência da rápida industrialização que ocorreu na Grã-Bretanha nos séculos XVIII e XIX. Mais recentemente, esta região tem sofrido um drástico processo de reconstrução económica; algumas indústrias foram-se construindo, outras tornaram-se menos consumidoras de mão de obra e outras ainda trocaram as antigas instalações por novos processos. Em consequência, tem havido dentro da área problemas de deslocações da população, de declínio industrial e urbano, que constituíram a génesis do tipo de investigação que é o assunto deste Congresso.

## POLÍTICAS ECONÓMICAS E POLÍTICAS REGIONAIS

### Factores Políticos e Económicos que afectam o Desenvolvimento

A prosperidade desta área no século XIX baseou-se na disponibilidade de carvão de pedra, na indústria textil algodoeira de Lancashire, na importação de matérias primas e na exportação de produtos manufacturados, e na grande procura de produtos agrícolas. Contudo, devido ao declínio da extração da hulha e à crescente popularidade das fibras sintéticas e dos produtos de algodão importados, ao diferente papel da Grã-Bretanha no comércio mundial e à crescente

concorrência nos produtos agrícolas, a região teve de proceder a ajustamentos drásticos na sua estrutura económica.

Para combater os efeitos de indústrias em contração e com menor emprego de mão de obra, tem-se geralmente aceite que se devem estimular novas actividades como geradoras de possibilidades de emprego e para isso, o sistema de mercado livre deverá ser manipulado por meio de incentivos aos investidores. A questão de se saber qual o melhor tipo do novo investimento e a melhor localização tem dado origem a muitos debates e muita investigação. Inicialmente, o auxílio e os incentivos tomaram a forma de programas especiais de obras públicas que criavam possibilidades de emprego e tornavam a área duma maneira geral mais atraente ao investimento privado, pela concessão de contratos governamentais a empresas da zona e pela isenção de certos impostos locais. Mais recentemente, reconheceu-se que não era razoável tentar manter uma distribuição histórica de oportunidades, visto que as exigências de localização das novas actividades diferiam frequentemente muito daquelas a que sucediam. Consequentemente, adoptou-se o conceito de polos de desenvolvimento e fez-se uma tentativa substancial em vista de se estabelecerem novas fontes de emprego nas diferentes regiões em locais onde era mais provável que prosperassem. Os incentivos tomaram então a forma de vultuosas contribuições para o investimento de novos capitais, ligados a assistência em reciclagem industrial e a repetidos bónus per capita por empregado.

Embora seja indiscutivelmente lógica, do ponto de vista económico, a localização de novos investimentos onde é mais provável que floresçam isto não encontrou aceitação em toda a parte. Não obstante uma tal política poder manter e melhorar a vitalidade económica da região, ela poderá dar lugar ao declínio das localidades existentes na zona de leste do Lancashire e a migrações internas. Do mesmo modo pouco poderá contribuir para impedir o declínio em áreas actualmente estáveis, tais como Nelson e Colne, para as quais, no entanto, se preveem riscos futuros muito grandes. Estes problemas foram exaustivamente examinados no relatório do Comité Hunt sobre assistência económica às áreas intermédias, do qual resultou a modificação da política governamental neste campo. Estão actualmente a estudar-se aplicações mais específicas desta política integradas no Plano Estratégico para o Noroeste — que está a ser executado pelo governo em colaboração com as autoridades locais — e para a Gales do Nordeste, como parte dos Estudos do Deeside.

A Associação de Desenvolvimento Industrial do Noroeste realizou alguns estudos sobre estes factores regionais mas tem agora de desviar a sua atenção para os efeitos potenciais dum certo número de propostas importantes. A pesquisa de petróleo e gás natural alarga-se actualmente ao Mar da Irlanda e parece provável que dentro de alguns anos grandes quantidades deste combustível venham a desembarcar na Gales do Norte ou na costa do Lancashire. De igual modo, a necessidade de novos abastecimentos de água potável poderá dar lugar dentro de pouco tempo à construção de barragens na Baía de Morecambe e no estuário do Dee. Em ambos os casos, a barragem afectará substancialmente os sistemas de comunicação

rodoviária e os esquemas de acessibilidade nessas áreas. Além disso, as grandes áreas de águas retidas proporcionarão oportunidade para a instalação de importantes áreas de descanso e recreio.

O problema preocupante da poluição levou actualmente à limpeza dos cursos de água e da atmosfera e estes novos padrões ambientais levam por sua vez a certas restrições nas modificações industriais e à necessidade de investigação sobre os métodos de controle das condições ambientais.

#### *Dimensão Óptima dos Centros Habitacionais*

O realojamento da população, quer como parte duma redistribuição de oportunidade económica, quer como parte dum programa de renovação urbana e melhoria ambiental, dá lugar à questão das dimensões futuras das povoações. Fizeram-se estudos sobre a dimensão óptima, relativamente às três novas cidades actualmente em construção em Skelmersdale, Runcorn e Widnes. É no entanto de particular interesse mencionar os estudos sobre este assunto relativos à nova cidade de Lancashire Central que está prestes a ser construída e o estudo de viabilidade de desenvolvimento urbano na margem Galésa do estuário do Dee.

Não se espera um crescimento substancial em muitas das povoações existentes, mas há uma certa urgência quanto ao desenvolvimento dum número de povoações do Cheshire pelo que o Concelho Municipal construiu um modelo de crescimento urbano que tem sido utilizado para ajudar a formular a estratégia de desenvolvimento da região. As aplicações deste modelo revelaram já os efeitos críticos das diferentes exigências do crescimento, particularmente na periferia das grandes áreas urbanas que parecem altamente atraentes a indústrias novas ou em readaptação da mudança de local.

#### *Outras Políticas de Utilização do Solo e Transportes*

Os problemas mais substanciais relacionados com o crescimento urbano surgem nas grandes conurbações onde, devido à escala das localidades, o problema da dimensão óptima é parte integrante do problema mais lato da configuração interna da área urbana e do seu sistema de comunicações. Deve ser tão grande a parte do tecido das conurbações que vai exigir uma substituição durante os próximos trinta anos que parece razoável encarar uma renovação profunda das suas infraestruturas. Têm-se feito estudos sobre utilização do solo e transportes nas duas conurbações e, no caso de Merseyside estudaram-se todas as combinações e permutações relativas a três princípios de revestimento urbano, três distribuições de centros de emprego e de áreas residenciais e três conceitos de transporte.

Realizaram-se igualmente estudos sobre a utilização do solo e transportes em relação às novas cidades e algumas outras localidades. A maioria destes estudos revelam a importância de se manter e desenvolver um sistema eficiente de transportes públicos, estando actualmente em mão um certo número de projectos de experimentações combinando serviços secundários de autocarros com serviços ferroviários suburbanos de passageiros. Deve mencionar-se em especial a Nova Cidade de Runcorn onde o transporte público é cons-

tituído por uma linha especial de autocarro em forma de «8» em que as paragens permitem atingir facilmente a pé qualquer ponto da cidade.

As experiências sobre transportes não se limitam aos centros urbanos principais. São também de referir a investigação sobre os serviços rurais de autocarros no Cheshire e a solução no Peak Park onde os automóveis foram eliminados do Goyte Valley e a circulação de veículos está limitada a um serviço de mini-bus.

### *Problemas de Decréscimo de População*

A manutenção de bons serviços de transporte, juntamente com serviços de educação, saúde e recreio e outros necessários a um nível de vida razoável depende da população estar suficientemente concentrada para que esses serviços possam ser explorados economicamente. Infelizmente, algumas partes desta região, não se verificam essas condições, daí resultando que as pessoas emigram para áreas mais bem servidas, reduzindo assim ainda mais a população e a viabilidade dos escassos serviços existentes. Algumas partes do Norte de Gales e do Nordeste de Lancashire estão nesta situação tendo-se tentado superar estas dificuldades por meio de subsídios aos transportes rurais e aos serviços móveis e da promoção do turismo. O Concelho Municipal de Denbighshire concluiu recentemente um importante estudo sobre os efeitos da aquisição pelos habitantes das cidades, de uma segunda morada na região. O Concelho Municipal de Cheshire tem estado a investigar os meios de fornecer serviços de autocarro eficientes e socialmente adequados, nas áreas rurais.

## **PROGRAMAS SOCIAIS E COMUNITÁRIOS**

### *Retalhistas*

Um dos serviços extraordinariamente necessário a toda a população mas apenas disponível em bases estritamente comerciais, é o das lojas de venda a retalho. Durante as duas últimas décadas, os custos cada vez maiores de distribuição colocaram o pequeno comerciante em desvantagem em relação ao comerciante de maior envergadura que pode obter economias através de compras por grosso diluindo assim os seus encargos, e aumentando as suas cifras de vendas por unidade de espaço.

Em consequência destas tendências os retalhistas dominantes procuraram novos negócios que nem sempre são do interesse público. Afastar o tráfego das zonas centrais pode, por exemplo, tornar inúteis grandes investimentos públicos na infraestrutura dos transportes, ao mesmo tempo que cria a necessidade adicional de investimento em transportes noutros pontos.

O exemplo mais notável deste género foi uma proposta de constituição de um centro comercial fora da cidade em Haydock Park, a meio caminho entre Merseyside e Manchester, numa estrada principal. A Universidade de Manchester efectuou um estudo completo e detalhado dos efeitos prováveis da execução desta proposta sobre outros centros comerciais e sobre a rede de comunicações, mas os resultados foram de

tal modo preocupantes que a proposta foi recusada. Mais recentemente, verifica-se uma crescente pressão para a instalação de hiper-mercados estando o Secretário de Estado para o Meio-Ambiente actualmente a rever todas essas propostas. A este respeito está igualmente em elaboração um estudo de todos os tipos de estabelecimentos de venda a retalho existentes na região levado a cabo pelo Concelho Municipal de Lancashire.

À parte os efeitos produzidos nas localidades por grandes estabelecimentos novos, o rápido aumento no montante de vendas está a pôr em dúvida os cálculos sobre os espaços e o terreno necessário para as actividades de retalho. Na região de Bolton e Liverpool estão a estabelecer-se modelos de centros comerciais que se espera venham a possibilitar políticas sub-regionais mais realistas. É claro que as dimensões variáveis e a acessibilidade dos centros comerciais terão implicações quanto à política de utilização do solo e de transportes, problema este que está a ser estudado pela Universidade de Manchester. Em paralelo com este trabalho, o Concelho Municipal de Cheshire estabeleceu um modelo de distribuição de comércio que pode ser utilizado para determinar o impacto de propostas sobre o mais importante comércio retalhista.

### *A Construção de Habitações e a Necessidade Social*

Ainda mais importante do que a quantidade, tipo e distribuição das lojas é a quantidade, tipo e distribuição das habitações. Durante a última década houve mudanças radicais na política habitacional causadas por projectos de investigação, que por sua vez deram origem a novas investigações. Nos primeiros anos da década de 1960, afirmava-se geralmente que devia dar-se primeira prioridade à demolição do maior número possível de bairros de lata, e ao realojamento dos seus ocupantes nas mesmas áreas, na medida em que isso fosse praticável. Consequentemente, na sua maioria, as principais autoridades no campo da habitação procuraram os meios de acelerar os seus projectos habitacionais. A Liverpool Corporation estabeleceu por essa altura um programa controlado por computador que lhe permitia duplicar o ritmo de demolição e realojamento durante um período de sete anos.

Durante este período, a crença de que a maioria das pessoas desejava ser realojada na localidade em que tinha vivido até aí, foi sujeita a um teste, como parte do estudo social nas áreas de futura reconstrução. A investigação feita revelou que as pessoas não gostavam dos edifícios de grande densidade e construídos em altura que seriam necessários para as acomodar nas mesmas zonas. Indicou igualmente que cinquenta por cento da população estava pronta a mudar-se para qualquer outro lado. O estudo revelou ainda que existia um sentimento de considerável afeição pelas habitações a serem demolidas e que desse modo, se fosse possível melhorar as antigas habitações, os moradores prefeririam isso à demolição. Estudos similares feitos noutras partes do país revelaram atitudes idênticas, daí resultando que muitas autoridades locais reduziram não só a densidade como a altura dos seus projectos habitacionais.

Além disso, em 1968, o Governo introduziu nova legislação que tornou financeiramente possível às autoridades locais e aos proprietários particulares melhorar antigas habitações que estivessem estruturalmente em bom estado. A viabilidade dos melhoramentos foi experimentada num certo número de projectos em execução, incluindo um realizado conjuntamente pela North West Civic Trust e pela Skelmersdale Development Corporation e outro pela SHELTER Neighbourhood Action Project.

Uma das dificuldades que mais frequentemente se deparam às autoridades do sector da habitação é a de terem de administrar uma secção de stock nacional de habitações por forma a satisfazer uma necessidade social, dispondo apenas de uma quantidade desprezível de informações acerca do sector privado da habitação. Actualmente, esta situação é agravada por legislação prestes a entrar em vigor, que afectará a estrutura nacional dos arrendamentos e que poderá resultar numa completa redefinição das necessidades sociais. Há já indicações que as políticas correntes não satisfazem a muitos dos necessitados, e parece que em muitos destes casos, a necessidade ultrapassa as questões relacionadas com a habitação.

#### *O Risco Social, a Acção Preventiva e Saneadora*

Na maioria das grandes cidades começa a surgir um grupo de pessoas cujas necessidades ultrapassam os seus recursos em tantos aspectos e a tal ponto que os serviços de assistência normais não são suficientes para os impedir de serem apanhados numa espiral de acontecimentos em progressiva deterioração. Estes grupos são frequentemente apontados como vítimas de privações múltiplas e necessitam atenção especial caso se queira garantir um nível mínimo e não se queira que a distância entre os desfavorecidos e os ricos atinja proporções intoleráveis. Foram lançados diversos programas de investigação à escala nacional e podem encontrar-se aplicações práticas por toda a região.

Um desses programas é o da Educação em Áreas Prioritárias (E. P. A's) que foi concebido para oferecer melhores oportunidades de educação nas áreas onde é necessário compensar as más condições de habitação ou as más condições em relação ao ambiente. Além dumha melhoria geral das instalações escolares, este programa abrange trabalhos experimentais e, em Liverpool, acaba de terminar um projecto que durou três anos, o qual integra os pais na vida escolar.

Em paralelo com os projectos E. P. A., existe também um programa de Auxílio Urbano que fornece fundos para projectos de utilização de capital ou de receitas, promovidas pelas autoridades locais físicas ou os serviços nas zonas de meio-ambiente mau ou pobre. O Auxílio Urbano não é em si mesmo um projecto de investigação, mas muito se aprendeu com a aplicação deste programa, incluindo o facto de ser necessário,

nalgumas áreas tratar o problema «na sua totalidade». Foi recentemente anunciado pelo Secretário de Estado para o Meio-Ambiente que tal medida será adoptada numa base experimental, em determinadas áreas escolhidas, de seis conurbações.

Um projecto mais especificamente orientado para a investigação, está agora no seu segundo ano, na Área de Vauxhall, em Liverpool. Aí, um programa intensivo de obras sociais e desenvolvimento comunitário, apoiado pelo Governo e pelas autoridades locais, está a ser controlado por uma equipa de investigação universitária que comparará os resultados com os de cinco projectos semelhantes noutras partes do país.

Para ajudar a executar e a melhorar estes programas sociais, a Corporação de Liverpool efectuou também um estudo sobre Mau-Estar Social, que examinou a distribuição e as correlações de 36 índices de mau funcionamento social, e ainda de mais 64 factores sociais e económicos. Este estudo forneceu indicações úteis sobre as localizações e os tópicos que exigem mais urgentemente atenção e apontou áreas em que investigações subsequentes poderão revelar métodos efectivos de acção preventiva. O Concelho Municipal de Cheshire está a utilizar técnicas similares afim de determinar os níveis relativos de bem-estar em diversas partes do país.

#### *Estrutura das Autoridades Locais*

Estas novas responsabilidades para as autoridades locais, que as estão a tornar cada vez mais inovadoras e mais profundamente empenhadas em políticas determinísticas, representam uma grande sobrecarga para o sistema de governo local. Muitas autoridades tiveram que rever o seu sistema de formulação de políticas durante os últimos anos, mas talvez poucas tenham feito alterações tão profundas como a Cidade de Liverpool, que reorganizou totalmente a sua estrutura de administração interna e sujeitou todas as suas actividades a controle por meio dum sistema programado de planeamento e orçamento.

Fora da área de Londres, os governos locais estão a preparar-se para uma redistribuição massiva de fronteiras e funções que entrará em vigor em Maio de 1974. Esta modificação é também largamente provocada pelo carácter diferente do governo local e da necessidade cada vez maior de resolver problemas de crescimento urbano e de redesenvolvimento. A investigação mais válida nestas matérias encontra-se no Relatório da Comissão Real sobre Administração Local na Inglaterra e País de Gales e no trabalho do Instituto de Estudos sobre Administração Local da Universidade de Birmingham. Localmente, o exame mais vasto e aprofundado das estruturas administrativas foi realizado por McKinsey & Co. Inc., para Liverpool, e pela Unidade de Investigação Operacional da Administração Local e pelos Consultores de Administração P. A., para o Cheshire.

# CONSIDERAÇÕES

## SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E A TOMADA DE DECISÕES

### Participação Pública na Tomada de Decisões

A necessidade de assegurar o controle democrático local e os meios para o conseguir, tem constituído uma parte intrínseca das discussões sobre a reforma das administrações locais. Um exemplo específico deste movimento é a crescente actividade de participação pública nos últimos anos. Tratando-se de um fenómeno relativamente recente, que está a crescer e a modificar-se rapidamente, são impraticáveis as investigações definitivas. Contudo, vale a pena referir o estudo de exploração sobre a natureza da participação pública realizado pelo Comité Skeffington. Inicialmente concebido como participação no planeamento urbano, o conceito estendeu-se agora em diferentes graus a muitas das funções da administração local e fez aumentar o conhecimento da interdependência das decisões nos sectores público e privado. Friend e Jessop tentaram formalizar estas relações no seu livro «A Administração Local e a Opção Estratégica», 1969. Além disso, o Instituto de Investigação Operacional iniciou seis exercícios práticos em cooperação, um dos quais se relacionava com a preparação do plano local para Hoylake, Cheshire.

Duma maneira menos formal, muitas autoridades têm estudado a melhor forma de tomar em consideração as opiniões e as preferências locais. Segundo parece os melhores resultados foram alcançados onde existia um grupo estável e representativo estabelecido numa área e um fluxo regular de informação entre o grupo e a administração. Só em Liverpool durante os últimos oito anos foram criados 17 Concelhos Comunitários e mais de 140 grupos mais pequenos de residentes. O Concelho de Serviço Social de Liverpool auxiliou estes grupos a estabelecerem-se e o Concelho Municipal publicou uma série de jornais e documentos de debate que foram largamente postos à disposição do público. Muitos dos funcionários do Concelho assistiram às reuniões destes grupos e nos casos em que um grupo dispõe de assistência profissional independente, verificou-se que se estabelecem boas relações muito rapidamente.

Será talvez de mencionar igualmente uma técnica designada «Charette» que está actualmente a ser estudada, na qual se sugere que as decisões locais acerca duma área devem ser feitas por um grupo, representativo de todos os interesses da área, livre de todas as outras responsabilidades durante um período suficientemente longo para chegar a acordo sobre um programa de acção.

Deve admitir-se, contudo, que tais combinações de trabalho com grupos comunitários podem facilmente esconder o verdadeiro papel dos membros eleitos e que é necessário um maior estudo para determinar quais as relações mais efectivas entre os membros eleitos, os funcionários administrativos e o público, de modo a serem mantidos os princípios democráticos de administração local.

#### *Formação para Apreciação do Meio-Ambiente*

A interdependência das decisões dos sectores público e privado torna extremamente importante que as decisões do sector privado sejam tomadas não só com conhecimento da decisão do outro sector (conhecida

através de participação), mas também com a compreensão clara das implicações de tais decisões sobre o meio-ambiente.

Na Grã-Bretanha, a formação para uma boa apreciação do meio-ambiente e a sua defesa, aparecem frequentemente incluídas nas actividades dum grande número de sociedades nacionais históricas e de conservação, e dum número algo mais pequeno de organizações dedicadas ao planeamento. Tem-se verificado um rápido crescimento de tais organizações nos últimos anos o que reflecte possivelmente um maior desejo de participação pública. Mais recentemente, foram introduzidos no ensino secundário estudos ambientais e estudos urbanos o que com o estudo de projectos fez aumentar a atenção prestada ao meio-ambiente. No entanto, por enquanto, este campo não tem sido estudado em profundidade.

#### *Estratégias Flexíveis e Administração Moderna*

A maior participação do público, ligado às suas atitudes passageiras, veio aumentar a complexidade do planeamento, num período de modificações rápidas, tendo contribuído ainda para modificar a técnica do planeamento. A primeira destas modificações foi surgindo à medida que o conceito de plano de «estado final» se foi tornando menos realista, e levou à necessidade dos planos adaptarem formulações mais gerais dos objectivos. Simultaneamente a acção especificamente definida tem sido limitada a uma acção a curto prazo, normalmente considerada como constituindo melhor meio de atingir o objectivo geral. A segunda destas modificações está relacionada com a natureza da acção tomada, visto que, à medida que o ritmo das modificações aumentou, se tornou mais notório que a administração, através do planeamento, está a manipular um sistema em funcionamento, e não a pôr mais um tijolo numa parede. Como consequência, a acção adequada será mais provavelmente definida em termos de que poderá afectar acontecimentos futuros. Esta forma de considerar o planeamento, está tão estritamente ligada à técnica de administração que se torna impossível separar as duas. Como resultado, muito da investigação operacional e muitas técnicas de administração se tornaram relevantes para o planeamento, e fazem, na realidade, parte integrante dele.

Do ponto de vista local, a investigação mais ampla sobre planeamento flexível e a administração foi feita pelos consultores de administração que reconstruiram os sistemas de administração e planeamento da Corporação de Liverpool e pelo Centro de Estudos do Meio-Ambiente que fiscalizou o processo de planeamento de estruturas.

Como parte do novo processo do planeamento, torna-se necessário criar sistemas cílicos para controlar o progresso realizado e a acção futura e para desenvolver as fases seguintes de orçamento. Isto não foi estudado à escala regional embora tenham sido realizadas investigações substanciais pelo Instituto de Estudos de Administração Geral, pelos Serviços de Administração das Autoridades Locais e pelo Instituto de Investigação Operacional, relativamente a planeamento estratégico e local, na Cheshire.

#### *Planeamento Regional Global*

Estes novos processos de planeamento são particularmente adequados para o tipo de planeamento estratégico global que é vulgarmente designado por planeamento e administração regional global. Infelizmente, o enfraquecimento actual do planeamento a este nível na Grã-Bretanha não é devido à falta de preocupação ou de competência, mas sim à ausência de poder executivo ao nível regional.

Existem actualmente três entidades que dedicam a sua atenção a estes assuntos: o Concelho de Planeamento Económico do Noroeste, criado pelo Governo; a Conferência Permanente de Autoridades Locais de Noroeste, criada pelas Autoridades Locais; e a Equipa estabelecida conjuntamente pela Administração Central e pela Local para preparar um Plano Estratégico para o Noroeste. Nenhuma destas entidades tem poderes executivos, mas se quiserem tirar lições da experiência obtida no Sudeste da Inglaterra, concluir-se-à que o governo utilizará o plano estratégico para coordenar as actividades e as políticas das autoridades locais. Uma Comissão Real está presentemente a estudar a questão do governo regional desde há alguns anos para cá, mas até agora não se conhecem os resultados das suas investigações.

É, no entanto, importante chamar a atenção para os diferentes significados atribuídos à expressão planeamento regional. O governo central usa com muita frequência esta expressão para descrever a distribuição de recursos entre diversas regiões. Por outro lado, as autoridades locais tendem a utilizar a expressão para designar a infraestrutura regional. O planeamento, com ambos estes significados, é necessário e é, nitidamente, a escala regional que deverá existir numa combinação de estratégia nacional económica e física.

#### *CONCLUSÃO*

O factor mais importante no planeamento físico, social ou económico em qualquer escala é, na verdade, assegurar a devida integração dos vários aspectos, a possibilidade de tudo se modificar com as circunstâncias e com o desejo do público e a necessária eficiência da maquinaria para a execução.

Seria indesculpável concluir uma descrição de investigação na prática, sem tirar algumas conclusões quanto à forma do trabalho futuro. Parece, em geral, que a necessidade de estudos subsequentes não é exclusiva de cada região. No futuro, como no passado, as necessidades de estudo nascem de orientações ou tendências a nível supra-regional.

À escala nacional, parece improvável que aqueles que estão habitualmente desempregados venham jamais a ser reabsorvidos pela economia retomando o lugar que tinham anteriormente. Por isso, é importante que se identifiquem as futuras oportunidades de emprego, de forma que as pessoas se possam preparar para as preencher, ou talvez que se examine de novo o papel do trabalho numa sociedade em que se poderá ter que satisfazer as necessidades de material e uma constante mão de obra em decrescimento.

A uma escala ainda maior, tudo o que se refere ao desenvolvimento económico exige urgentemente mais estudos. A premissa que a prosperidade e a satisfação humana só podem ser atingidas por um crescimento económico contínuo foi posta em causa pelos que sustentam que o mundo não pode continuar indefinidamente a consumir os recursos naturais da terra à velocidade actual. Se isto é assim, como se poderá ajustar a economia nacional para ser mais conservadora do que é presentemente e quais serão as implicações deste facto no planeamento físico?

Mas nem todas as necessidades de investigação são à macro-escala. Em relação ao risco social e à prevenção da disjunção social, o conhecimento actual é deploravelmente inadequado; nem há competência na previsão social nem se criou ainda uma técnica apropriada para a acção preventiva. Existe, portanto, uma necessidade de investigações intensivas em micro-escala sobre as causas e a manipulação.

Em termos do meio-ambiente construído, muitas das novas formas de construção não corresponderam com frequência às necessidades dos utentes nem conseguiram realizar ambientes esteticamente satisfatórios. Há ainda neste campo muito que aprender.

Finalmente e talvez isto seja o mais importante, há necessidade de desenvolver nos sistemas governamentais os meios de detectar e responder aos receios e aspirações do público. No sistema presente, espera-se o impossível do responsável eleito, em termos de controle democrático. Se não se criarem sistemas aperfeiçoados para auxiliar os membros eleitos, a confiança pública no governo desaparecerá e haverá um risco muito real de anarquia destrutiva, na qual será impossível realizar qualquer espécie de melhoria, planeada ou não. Parecerá estranho concluir que a necessidade mais urgente do planeamento consiste na investigação sobre ciência política, pois na verdade o planeamento é uma actividade política.

# EL PROBLEMA DE LA CIRCULACION EN MADRID

JOSÉ PAZ MAROTO

El nudo de la Plaza de la Independencia con la existencia de la Puerta de Alcalá que nos inspiraba, y nos sigue inspirando, un profundísimo respeto, lo resolvíamos un poco equivocados por la creencia de que entonces no se hacía inmediatamente precisa obra alguna, dada la amplitud de la plaza. Por ello proponíamos la construcción de una galería subterránea circular con las adecuadas rampas periféricas, para independizar el tráfico de Serrano-Alfonso XII con el de Alcalá (ver plano núm. 30).

La anchura de la galería subterránea habría de ser para dos circulaciones en sentido único cada una, y con la altura del gálibo internacional fijado entonces.

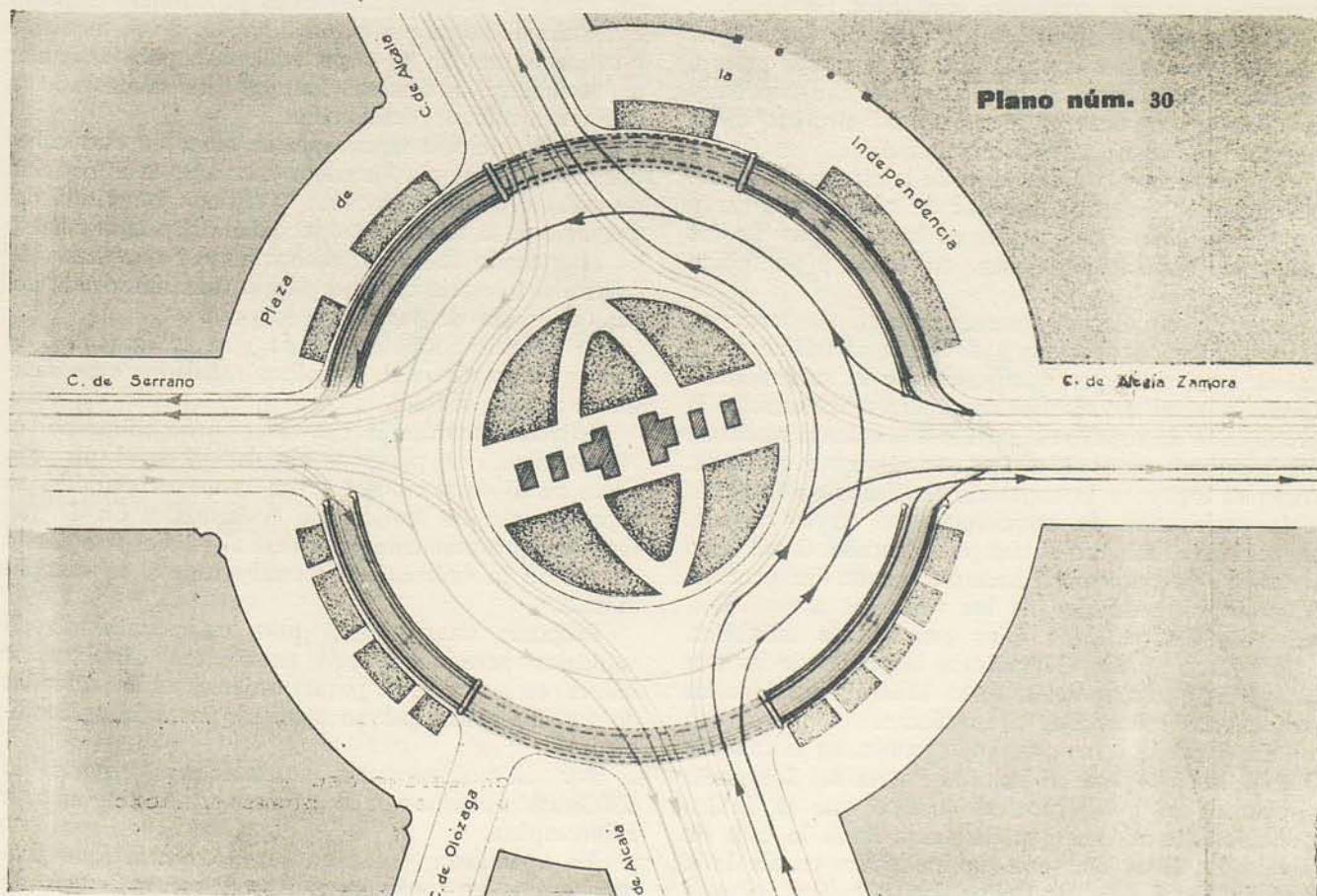
Naturalmente que hoy ha cambiado el problema. Y dado el enorme tráfico de la calle de Alfonso XII y las inexistencias de los tranvías, seguimos pensando que la solución sería dos únicas rampas para cuatro circulaciones en dichas dos calles, cruzando la plaza a distancia suficiente de la Puerta de Alcalá, y por encima del Metro, para independizar los dos tráficos perpendiculares.

Creemos que una vez que la técnica municipal y el público se convenzan de que no afea para nada las perspectivas urbanas el disponer de rampas de acceso para cruces subterráneos como el recientemente construido en el empalme de Velázquez con Alcalá la idea tendrá vía libre muy pronto y será una venturosa realidad.

El Plan se completaba con una reforma interior, consistente en aperturas de nuevas vías de tráfico, pero tratado con una prudencia económica máxima que evitara toda utopía, según indicábamos. Por ello, las únicas reformas que se proponían eran las siguientes:

Apertura de la Gran Vía de Amaniel, con ensanche de la actual calle hasta 30 metros, para constituir el enlace rápido y directo de toda la zona de Vallehermoso, llamada a tener un gran desarrollo por su proximidad a la Ciudad Universitaria; y destinada a recoger el tráfico del Noroeste, incluso el desviado de Cuatro Caminos y toda la zona de Bellas Vistas.

Proponíamos la continuación de esta Gran Vía hasta Santo Domingo, y con el ensanche de la citada



plaza y de la calle de Felipe V, enlazarla con la Plaza de Oriente.

Apertura de la Gran Vía de San Francisco, como prolongación de la calle de Bailén para enlazar con la Puerta de Toledo, a fin de constituir el exitorio rápido y lógico hacia el Sur. Pero sin la «joroba» con que se ha realizado.

Ensanche de la Vía de Segovia, para que fuese el colector general del tráfico con el Oeste a través de la, entonces única, existente carretera de Extremadura, tanto para las comunicaciones urbanas como para las interurbanas. Y ensanche, gradual también, de Concepción Jerónima para asegurar el enlace de dicha Vía de Segovia con la Plaza de Benavente.

Ensanche de la calle de la Colegiata y rectificación de alineaciones en la de Duque de Alba (en lo posible), para asegurar debidamente el enlace de las calles de Toledo y Vía de Segovia con la Plaza del Progreso.

Ensanche, asimismo, a 25 metros como mínimo, de la calle de la Magdalena.

Y finalmente, puesto que estaba ya iniciada la ejecución de la plaza de Benavente, ensanche a 20 metros de la calle de la Cruz, para que constituyera, con la de Sevilla, una eficaz desviación del tráfico.

Proponíamos el enlace de Marqués de Urquijo con el Paseo de la Florida, mediante el oportuno paso superior, que había estado casi en vías de realización y que juzgábamos imprescindible, con un ancho de 20 metros. Y que, a pesar del teleférico, seguimos considerando absolutamente necesario.

Proponíamos el ensanche del Paseo de San Vicente en cuanto se derribasen Caballerizas. Y enlace de este Paseo con la Casa de Campo por el Puente del Rey de entonces, debidamente ensanchado. Esto se ha hecho posteriormente como todo el mundo puede comprobar, y con excelentes resultados.

Finalmente, ensanche de la calle de los Reyes, pues ya contábamos con que, más tarde o más pronto, habría de procederse al derribo de la Universidad y era llegado entonces el momento de efectuar dicha reforma que sigue siendo imprescindible.

No olvidamos la ordenación de la circulación como complemento de estas medidas de cirugía urbana; y proponíamos la clasificación en tres grupos de las calles: de circulación intensa, ordinaria, y de tráfico local.

Las de circulación intensa habrían de tener su calzada libre en absoluto y dedicada al tráfico automóvil, tendiendo, por consiguiente, a la supresión de cruces a nivel de circulaciones perpendiculares; a la prohibición de accesos del peatón a la calzada mediante los oportunos pasos inferiores con rampas y escaleras, como es lógico; a la supresión de líneas de tranvías; a la prohibición de estacionamiento en la calzada, reduciendo al mínimo el tiempo de parada. O sea, algo de lo que ya comienza a hacerse, aunque tímidamente. Y prohibición de giro de los vehículos automóviles, salvo en determinados sitios previamente señalados.

El plano número 31 indicaba las calles de las tres categorías que se preveían para Madrid, incluidas las nuevas vías reformadas o ampliadas.

En él puede verse que, por ejemplo, en la calle de Alcalá desde O'Donnell hasta la Puerta del Sol, podía circularse sin más cruces de tráfico que el de los vehículos ascendentes que derivasen hacia la calle de Sevilla. La Gran Vía vería suprimidos los cruces de la Red de San Luis y de Callao. En Recoletos, además

del cruce superior en Colón, se indicaba la conveniencia de otro en Marqués de Riscal, inferior o superior, aprovechando la topografía del lugar. Y decíamos que «en un futuro más o menos próximo estos pasos superiores habrán de ampliarse construyendo: uno en la glorieta del Obelisco, para el tráfico Este-Oeste; otro en Abascal, para prever la continuidad del tráfico que aquella arteria encauzaría no tardando».

Agregábamos que, en cuanto a las calles de circulación ordinaria señaladas en el plano, la tolerancia en cuanto a libertad de movimientos habría de ser mayor, permitiéndose estacionamiento lateral, salvo en aquellos sitios previamente señalados por la Dirección de Tráfico Municipal, en que: por escasez de la anchura, por necesidad de conservar libre la calzada, por la proximidad de edificios o centros que produzcan afluencia de tráfico, o por cualquier otra causa, no fuera conveniente autorizar dichos estacionamientos.

Las medidas a aplicar en estas tres clases de calles las clasificábamos en dos tipos: unas de aplicación forzosa, por no ser posible eludirlas; y otras de aplicación reglamentada. Las primeras se referían a los cruces a distinto nivel y dirección única en las calles así afectadas. En las segundas marcábamos unas bases generales para la incorporación al Reglamento de Tráfico, que eran las siguientes:

1.<sup>a</sup> Prioridad absoluta, y señalada de antemano, del tráfico en las vías de mayor categoría, que obligara a los que circularan por las de categoría inferior a lo que, luego, se ha llamado en el argot internacional «stop». Y no vacilábamos en proponer que, como primera medida, se considerara culpable «a priori» (a reserva de aclaración posterior) al vehículo que no respetara esta prioridad.

2.<sup>a</sup> Señalamiento en las vías de primer orden de los pasos de peatones necesarios procurando disponer éstos, donde fuera posible, a diferente nivel, mediante escalinatas móviles o «tapis roulants», para estimular al vecindario a usarlos. Esto ya ha comenzado a realizarse, aunque tímidamente.

3.<sup>a</sup> Prohibición terminante de cruce en esas calles por sitios distintos a los pasos, mediante la imposición de multas fuertes y efectivas, y fijación «a priori» del principio de la supuesta culpabilidad del peatón cuando es atropellado fuera de dichos pasos, que hasta lo calificaba humorísticamente de «la caza autorizada del peatón» fuera de sus sitios de paso.

4.<sup>a</sup> Prohibición absoluta de giro en las calles de primer orden, fuera de los sitios señalados específicamente y bien visibles.

Señalaba también la conveniencia de editar por el Ayuntamiento un plano de circulación en el que, con tintas de diversos colores y con la mayor claridad, se representaran los sentidos de la misma, a fin de que repartido profusamente permitiese al público irse dando cuenta de la ordenación y coadyuvase a su cumplimiento.

Proponía unas normas para estacionamiento de vehículos particulares con prohibición absoluta de hacerlo en las calles de primer orden, y aun en aquellas de segundo orden que no reunieran las debidas condiciones.

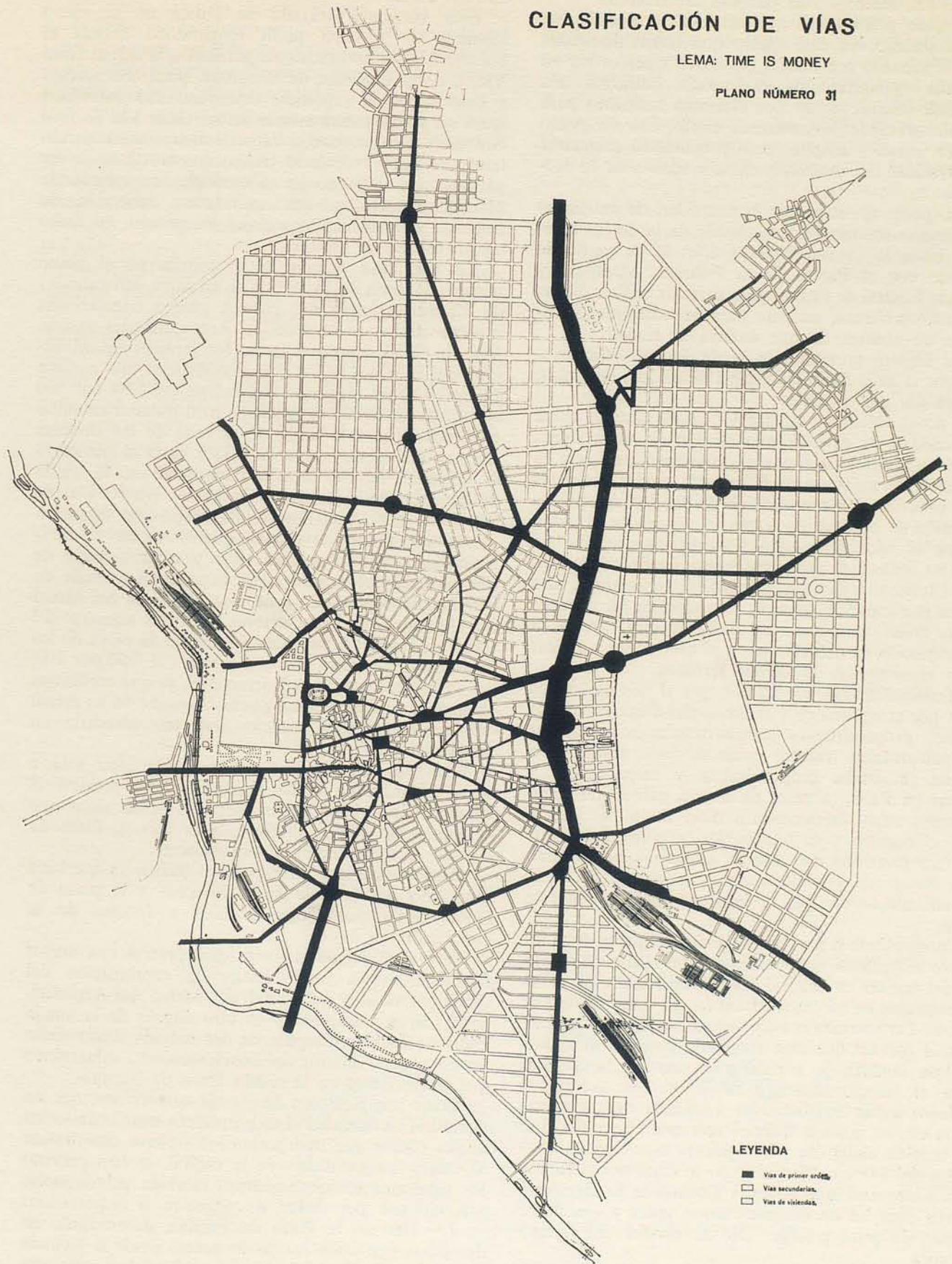
Por último, proponía un adecuado reparto de señalización luminosa, que entonces estaba muy escasa e incompleta.

Ya apuntábamos nuestra firme creencia (que posteriormente fue confirmada al ser Director-Gerente de

## CLASIFICACIÓN DE VÍAS

LEMA: TIME IS MONEY

PLANO NÚMERO 31



la Empresa Municipal de Transportes entre los años 1952 y 1955) de que las medidas de mayor eficacia eran la construcción de comunicaciones urbanas subterráneas. O sea, Metro y Vías públicas subterráneas.

Y como pensábamos que las ideas contenidas en nuestro trabajo era casi seguro que serían discutidas y aun repulsadas por mucha gente que creerían ver en ellas una «yanquización» inadecuada, hacíamos una propuesta mínima de lo que creímos necesario para Madrid, «mirando las cosas, es cierto, con un punto de vista lejano y amplio, pero procurando encuadrar en la realidad del momento, de la ciudad y de la economía».

Así, pues, apuntábamos la necesidad de las líneas transversales metropolitanas además de la de los bulevares, hasta la Ciudad Universitaria; la de unión de Progreso con el Puente de la Princesa, Matadero y Mercado Central de Frutas, para permitir utilizar dichas vías metropolitanas, además para la adecuada distribución de abastos de que carecía la ciudad.

Por último, proponíamos la de Progreso-Carabanchel, por la calle de Toledo, cuya necesidad, decíamos, es cada día más patente.

Y no vacilábamos en dar la voz de alarma sobre la necesidad de que la construcción de estas líneas debería ser estimulada por el Municipio mediante la concesión de máximas facilidades y ayudas, mientras no se obtuviera la promulgación de una ley especial de Extensión de Madrid, en la que se consignase la forma de que el Municipio acometiera la construcción de todas las líneas metropolitanas a base, no de los ingresos que el tráfico de las mismas pudiera representar, sino de una participación sobre la plus valía de los terrenos de las zonas afectadas por dicha mejora, previa la determinación de dichas zonas y el coeficiente a aplicar según la situación de dichos terrenos.

Manifestábamos, por último, que si nos dejáramos llevar por el optimismo y de un espíritu excesivamente previsor, propondríamos la construcción de verdaderas vías subterráneas tratadas como autovías, aludiendo a lo que ya estaba proponiéndose y empezándose a realizar en París, (a pesar de ser un país latino como nosotros) cuyo temperamento dista tanto del yanqui como el nuestro, y de una población como París, que tanto se preocupa del aspecto estético y ornamental. Para tratar con ello de avanzar un poco más en el convencimiento de que se imponen medidas de este orden.

Consignábamos nuestro propósito de que el Ayuntamiento acometería valientemente el problema, pavoroso ya, del tráfico en Madrid sobre bases análogas a las propugnadas en mi trabajo, con lo que me consideraba pagado. Pero no estaba muy seguro de que así ocurriera y hacia constar que «me resignaría con que al menos quedase lanzada la semilla que, una vez sembrada, fuera el tiempo haciendo su labor, los técnicos y profanos vayan habituándose a mirarla cara a cara», y con ello es posible, quiero creer que es seguro, que sea acogida algún día por regidores municipales inflamados del amor a Madrid y no se demore su realización. Claro está que advertía finalmente lo siguiente:

«El plan ha de hacerse cuanto antes y ejecutarse lo más de prisa posible. No se olvide! El tiempo es oro!»

Y si de la «Prehistoria» pasamos a la Historia, nos limitaremos, en gracia a la brevedad, a señalar que, en 1957, el señor Paz Casañé y yo propusimos la

construcción de la famosa vía subterránea: Cibeles-Plaza de España, que se recibió con plácemes y felicitaciones y... se elevó también a la Superioridad (léase alto del armario).

Esta vía cuyo trazado se indica en el plano número 32, y cuyo perfil longitudinal detalla el número 33, era sensiblemente paralela a la actual Gran Vía, a corta distancia de la misma pero con accesos y enlaces con la superficie totalmente independientes (para no congestionar más la actual Gran Vía de José Antonio), y enlazada con varios estacionamientos subterráneos que sirvieran al tráfico automovilista de los vecinos que, viviendo en el ensanche o periferia de Madrid, desarrollen sus actividades: laborales, de negocios, comerciales, o sociales en general, en dicho centro urbano de Madrid.

La vía, cuya sección se acompaña en el plano número 34, sería de 14 metros de anchura, con calzadas de 12 metros, para dar paso a cuatro circulaciones rápidas (dos en cada sentido). Arrancaría del chaflán libre de Cibeles, aprovechando los jardines del Ministerio del Ejército, (a los que mermaría en una mínima superficie, pues mediante una rampa del 5,84 por 100 alcanzaría profundidad suficiente para trabajar en mina) para continuar a lo largo de la calle de las Infantas con una suavísima rampa de 0,0022 hasta el encuentro de las calles de Hortaleza y Fuencarral con la citada de las Infantas. A lo que llamábamos Nueva Red de San Luis, por semejanza con la antigua ya existente.

De allí, y con un trazado prácticamente en horizontal, cruzando el núcleo viejo y congestionado de este Madrid del pasado siglo, atravesaría la calle de San Bernardo por debajo de la actual línea del Metro Sol-Quevedo y de los colectores y galerías maestras del Canal de Isabel II, para desembocar en la plaza de los Mostenses, y enlazar, con una rampa del 7,50 por 100, con la futura Plaza de la Universidad, ya que confiamos en que, al derribarse ésta, pueda disponer de su actual emplazamiento para espacio libre tan necesario en aquel sector.

Como la futura Plaza de la Universidad está a corta distancia de la de España, y está previsto el ensanche de la calle de los Reyes, quiérese decir que el enlace del tráfico desde Cibeles con la Plaza de España se haría rápida y sencillamente.

Desde esta Plaza de España el tráfico ya quedaría absorbido por la calle de la Princesa y la plaza de Onésimo Redondo, ejes actuales y futuros de la circulación.

Pero si el día de mañana fuera preciso una mayor facilidad, cabría perfectamente la continuación del túnel por debajo del ramal del Metro Sol-Argüelles, para salir a la superficie en otro ángulo de la citada Plaza de España, después de dar entrada desde dicho acceso al piso inferior del estacionamiento subterráneo que proyectamos en la citada Plaza de España.

Como complemento de esa vía subterránea, que no cumpliría su finalidad si no permitiera estacionamientos de los coches que transporten los viajeros con destino al centro congestionado de la capital, se han previsto los siguientes estacionamientos, también subterráneos, que citamos por orden de urgencia o importancia:

1.º Uno en la Plaza de España, desarrollado en dos pisos, con doble rampa de acceso desde la fachada Oeste del platillo central, y a profundidad suficiente para volver a plantar después los jardines actuales (o los que se crean más adecuados), con el fin de no

perder aquel bello y necesario espacio verde. La capacidad prevista era de 1.200 vehículos. (*Este ya está aunque parcialmente*).

2.<sup>º</sup> Otro, también de dos plantas, en el subsuelo de la Plaza de la Universidad, con accesos desde las calles de enlace con el Norte (o sea, las de San Bernardo y Amaniel) y también dispuesto para poder construir sobre él un jardín. La capacidad era de 440 vehículos.

3.<sup>º</sup> Dos estacionamientos, separados por la doble rampa de acceso de las calles Fuencarral y Hortaleza en la vía subterránea, desarrollados en dos pisos independientes cada uno. Los pisos inferiores tendrían acceso directo, y en ellos, cuya capacidad era de 180 vehículos, podrían dejar los mismos los que circulen por ella.

Los superiores, con capacidad para otros 150 coches, tendrían acceso por rampas aisladas, desde ambas calles Fuencarral y Hortaleza, para el servicio del tráfico superficial.

4.<sup>º</sup> Estacionamiento, también de dos pisos con jardín superior, en la Plaza del Rey actual, sin tocar para nada el jardín y estacionamiento actual existente en la citada plaza. Su capacidad era de 120 vehículos. (*También está ya realizado*).

5.<sup>º</sup> Estacionamiento, con acceso directo desde la vía suburbana, debajo de la actual Plaza de Bilbao, o sea del que existe actualmente superficial, que tiene dos plantas. Su capacidad era de 200 vehículos.

6.<sup>º</sup> Por último, en la Plaza de las Comendadoras se contaba con un estacionamiento superficial, con capacidad para 80 vehículos, sin que ello perturbe el

carácter, un poco típico, de la misma. (*Todavía no le ha llegado el turno, al parecer, pero le llegará*).

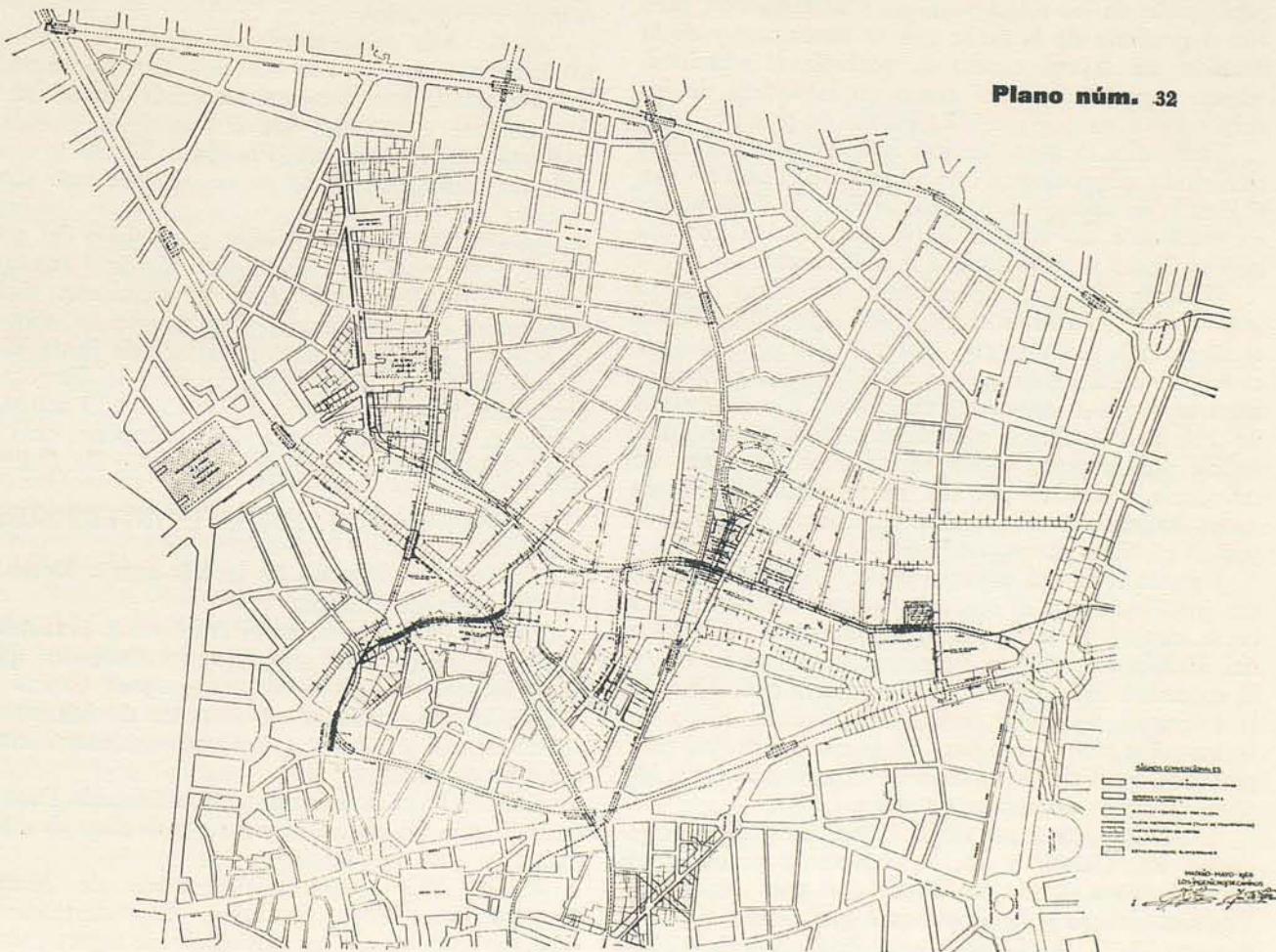
Estas eran las obras fundamentales previstas para una primera etapa, o sea, la urgente: pero, sin embargo, si las necesidades de tráfico lo exigían, dejábamos prevista la construcción de otro ramal subterráneo que, derivando de la citada vía suburbana y cruzando la Plaza de Callao, por debajo del Metropolitano, terminase saliendo en rampa en la Plaza de Santo Domingo, quedando esta rampa adosada al estacionamiento que acaba de inaugurarse, previa la demolición de unos pocos edificios en la esquina de la calle de Campomanes.

Y para que no quedara en estudio técnico incluimos un avance de estudio económico, que era el siguiente:

#### Pesetas

OBRAS	
a) Vía suburbana principal, 1.507 metros lineales ... ... ... ...	100.000.000
b) Obras de acceso Norte-Sur, o sea, rampas de enlace con Fuencarral y Hortaleza, y túnel de enlace con la Plaza del Carmen.	12.900.000
c) Vías de enlace de Mostenses-Plaza de la Universidad-Plaza de España-Plaza de la Universidad, urbanizaciones Plaza de la Universidad y ensanches de la vía de Amaniel ... ... ... ...	6.850.000

Plano núm. 32



d) Estacionamientos:	
Plaza de España ...	26.400.000
Nueva Red de San Luis ...	24.000.000
Plaza del Rey ...	3.000.000
Plaza de Bilbao ...	14.000.000

Pesetas
Superficie de la Plaza de las Comendadoras ... 750.000
68.150.000
Total de las obras ... 187.900.000

### EXPROPIACIONES

A)	Para obras de espacios varios, o sea las no reproductivas ...	360.960.330
B)	Para repartición y construcción posterior, o sea las reproductivas ...	307.788.610
	El total del producto que se calcula obtener de la repartición y venta de los terrenos, asciende a ...	699.642.400
	Los gastos totales, pues, ascienden a ...	856.648.940
	Y los ingresos a ...	699.644.400

El déficit, pues, que resulta sin tener en cuenta, naturalmente, los ingresos que pudiesen producir la explotación de los estacionamientos subterráneos, pues ello dependería de la tarifa que se autorizase y de la decisión del Ayuntamiento de prohibir el estacionamiento superficial en las zonas de influencia de los subterráneos, ascendía a 157 millones de pesetas.

Finalmente, y para facilitar la solución económica, creímos y proponíamos que se aplicase el criterio que el Estado ha sentado al aprobar el Plan de Transportes recientemente en aquella fecha, en relación con las nuevas líneas metropolitanas y suburbanas.

Consiste éste en subvencionar las obras con el importe de la infraestructura, o sea, aproximadamente el 50 por 100, a fin de que el otro 50 sea aportado por el Ayuntamiento, o Empresas concesionarias, para reintegrarse de estas cantidades anticipadas con el importe de las contribuciones especiales suplementarias que habría que imponer a los edificios en las zonas de influencia afectadas por las obras realizadas. Estas zonas habrían de ser fijadas claramente en los proyectos parciales correspondientes.

De esta forma el esfuerzo de la subvención estatal, tan justificado por el carácter nacional de la reforma en la capital de la nación, y el sacrificio económico del Municipio, o de la Empresa concesionaria (si es la concesión la fórmula que se adoptara para ejecutar la reforma), se verían compensados en un plazo de varios años por el esfuerzo de la ciudad. Y las propiedades beneficiadas habrían de experimentar con las obras grandes aumentos de valor.

El tiempo pasó en vano. Y en 1964 tuvimos el honor, Paz Casañé y yo, de redactar y presentar al Alcalde, señor Conde de Mayalde, el plan general de Vialidad Urbana y Aparcamientos que detalla el plano número 35. Y lo hicimos como Profesores de Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de Caminos, ya que municipalmente no nos correspondía tal misión.

La relación de las obras propuestas fue la siguiente, en la cual, naturalmente, están incluidas las obras ya citadas anteriormente y realizadas.

### I. VIAS SUBTERRANEAS.

V.S.-1: Vía subterránea de Cibeles a Plaza de España. Sus características, fines y estructura han sido ya detalladas.

V.S.-2: Vía subterránea de enlace de la estación de Atocha con Cibeles, bajo el lateral izquierdo del Paseo del Prado. Su objeto es descongestionar el principal nudo de circulación existente en la glorieta de Atocha (Carlos V), así como el Paseo del Prado, sirviendo de complemento del mismo, especialmente en las horas punta. (*Sigue siendo muy necesaria*).

V.S.-3: Vía subterránea de enlace de la calle de Toledo con la de Bordadores y San Felipe Neri, a través del estacionamiento subterráneo propuesto en la Plaza Mayor, para alcanzar la máxima fluidez de tráfico de la congestionada zona de la calle Mayor. (*Ya está hecha, con ligeras variantes*).

V.S.-4: Vía subterránea de enlace de Antonio Maura con la calle de Sáinz de Baranda, a través del Retiro, para descongestionar el cargadísimo nudo de circulación de plaza de la Independencia y Cibeles, así como complementar y derivar el intensísimo de la calle de Alcalá. (*Cada día es más necesaria*).

V.S.-5: Vía subterránea bajo la nueva vía de Conde Duque, desde Santa Cruz de Marcenado a Princesa. (*Quizás se ha perdido ya la oportunidad con el nuevo edificio comenzado*).

V.S.-6: Vía subterránea de enlace de María de Molina con la Avenida de América, para hacer posible la circulación, enormemente recargada, de dicha vía fundamental y suprimir los dos terribles puntos de conflicto en el cruce con Francisco Silvela y con la calle de Cartagena. (*Está ya en ejecución con alguna variante no importante*).

V.S.-7: De Cibeles a Colón por debajo del andén de los pares, para permitir el paso rápido y estacionamientos bajo Recoletos. (*Está ya ejecutada, si bien sólo como aparcamiento, lo que merma su eficacia*).

V.S.-8: Vía subterránea de enlace de Santa María de la Cabeza con Delicias por la calle del Ferrocarril, con nuevo túnel ferroviario que sustituya al actual, en estado peligroso. (*Su ejecución se impone cada día más. Sobre todo al cerrarse la estación de Delicias*).

### II. PASOS SUPERIORES E INFERIORES

a) Cruces a desnivel de la Vía-expres Norte-Sur: Atocha-Plaza de Castilla.

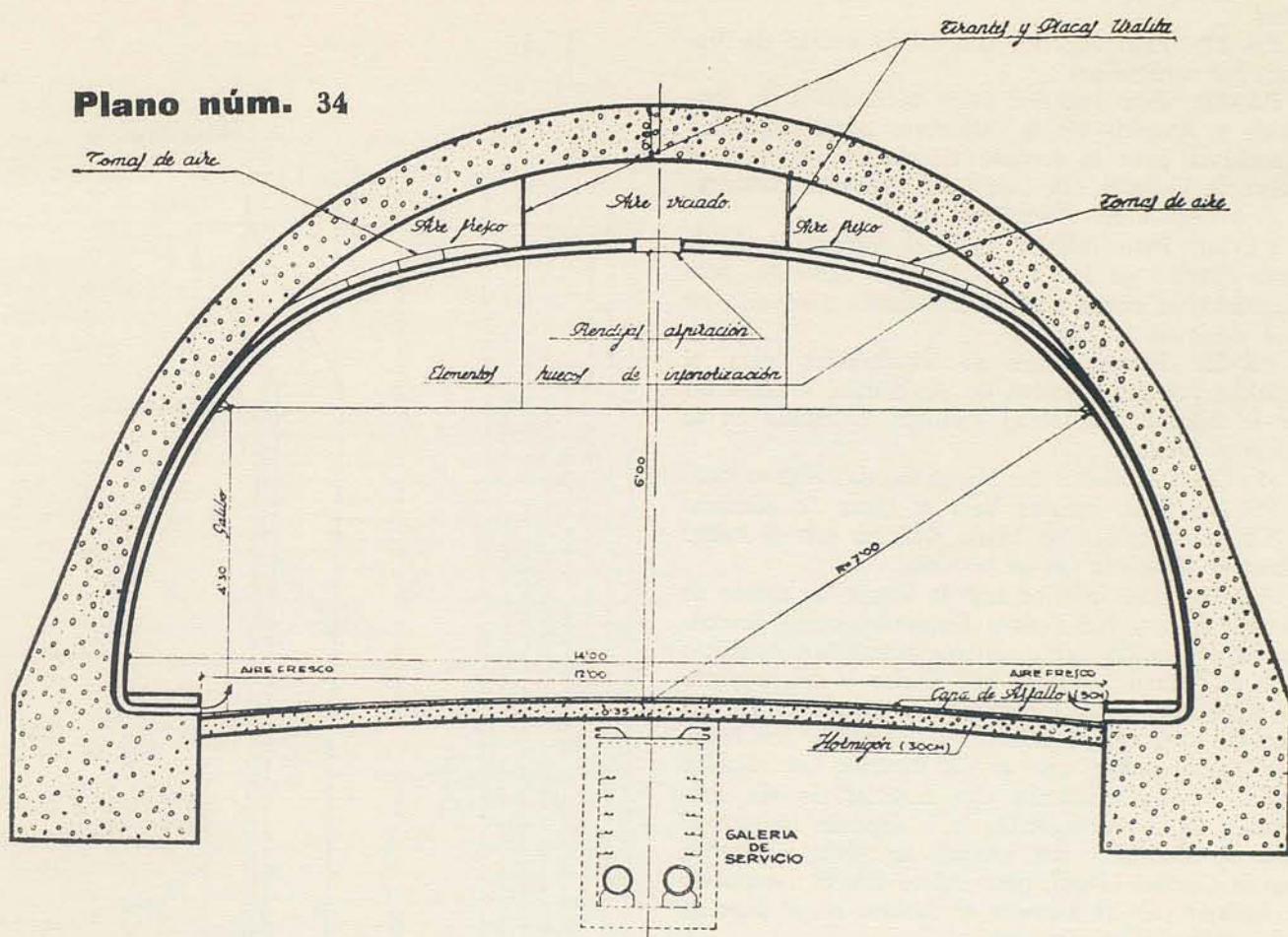
P.I.-1: Paso inferior en el cruce entre Fernando el Santo y Ayala, con proyecto ya remitido (plano núm. 36). (*Su realización es urgente y se hará*).

P.I.-2: Paso inferior en el cruce de Marqués de Riscal-Ortega y Gasset (*que puede enlazarse con el anterior. Se hará*).

P.S.-3: Paso superior de enlace Eduardo Dato con Juan Bravo. (*Su ejecución, pese a toda clase de dificultades, ya está en marcha*).

P.S.-4: Paso superior de enlace de Martínez Campos con Diego de León, con supresión del Obelisco (que deberá ser trasladado de lugar) y expo-

## Plano núm. 34



piación parcial de terreno en la calle Her-Manos Bécquer (*Tendrá que hacerse pronto*).

P.S.-5: Paso superior General Sanjurjo-María de Molina, con desplazamiento de la estatua del Marqués del Duero. (*Cada día más urgente*).

P.S.-6: Paso superior de enlace de Raimundo Fernández Villaverde con Joaquín Costa. (*En terminación*).

P.I.-7: Paso inferior bajo la Plaza de Lima, frente al Estadio Bernabéu. Lo está pidiendo a gritos máxime con la realización del centro comercial del AZCA).

P.I.-8: Paso inferior en la Plaza del Cuzco.

P.S. e I.-9: Pasos subterráneos y Plaza bajo la Plaza de Castilla, para independizar las circulaciones de aquel importante nudo, que será el principal del Madrid próximo y que requiere un tratamiento especial. (*Por debajo o por encima, su ejecución es inminente*).

b) Cruces a desnivel en la vía-exprés Este-Oeste: de Moncloa a aeropuerto de Barajas.

P.S.-10: Paso superior de Cea Bermúdez sobre Guzmán el Bueno y avenida Islas Filipinas, para suprimir aquel punto de conflicto, cuya importancia aumenta vertiginosamente.

P.S.-11: Paso superior sobre la calle de Bravo Murillo, para permitir la circulación Norte-Sur occidental a través de la citada calle de Bravo Murillo sin interferencia. (*No tardará en imponerse su ejecución*).

P.S.-12: Paso inferior bajo Joaquín García Morato, de General Sanjurjo, salvando el cruce con la línea del Metro.

P.S.-13: Paso superior de María de Molina sobre la calle de Serrano y López de Hoyos, absolutamente indispensable para poder circular en un futuro próximo por tan importante nudo de reparto de tráfico. (*Es extraño que aún no se haya acometido, pese a la evidencia de su necesidad*).

P.S.-14: Paso superior especial en la glorieta de Quevedo, para cruce de la circulación Norte-Sur de la vía occidental de Madrid.

c) Cruces a desnivel de la Vía Norte-Sur occidental: Cuatro Caminos-Glorieta de Quevedo.

P.I.-15: Paso inferior de San Bernardo bajo los bulevares, en la Glorieta Ruiz Jiménez. *El proyecto fue entregado al Conde de Mayalde y espera su realización*.

P.I.-16: Paso superior de la segunda transversal para enlace rápido con Hortaleza y Barajas, al Oeste.

d) Cruces a desnivel en la futura Gran Vía del Abroñigal.

P.S.-17: Paso superior sobre la calle López de Hoyos, para hacer posible el enlace de la extensa zona Noroeste de Madrid, en rápido desarrollo. (*Ya parece va a acometerse en la Avenida del Abroñigal*).

P.S.-18: Paso superior de la Avenida de América (*ya construido*).

P.S.-19: Paso superior del viaducto de las Ventas para la calle de Alcalá (*ya construido por Obras Públicas*).

P.S.-20: Paso superior de la prolongación de O'Donnell, a construir por la Jefatura de Obras (*Su ejecución, en la Avenida del Abroñigal, es inminente*).

P.S.-21: Paso superior de acceso al barrio de Moratalaz y a todas las zonas urbanizadas de aquel sector.

P.S.-22: Paso superior del nuevo acceso de Valencia (*ya construido*).

P.S.-23: Paso superior sobre la Avenida de Barcelona y Avenida de la Albufera, como necesidad urgentísima para la terrible circulación de todo el Puente de Vallecas. (*De inminente y urgente comienzo en la Avenida del Abroñigal*).

P.I.-24: Paso inferior bajo el ferrocarril de la Renfe (puente de los Tres Ojos), ya existente, pero necesitado de cierto acondicionamiento. (*Incluido en la Avenida de la Paz*).

P.S.-25: Puente sobre el Manzanares para el empalme con la carretera de Andalucía, a construir por la Jefatura de Obras Públicas. (*Incluido en la misma Avenida*).

e) Cruces aislados de enlace de vías importantes.

P.I.-26: Paso inferior bajo la Plaza de Mariano de Cavia, de enlace de María Cristina con el nuevo acceso de Valencia (*ya en servicio*).

P.I.-27: Paso inferior bajo la Renfe, de enlace de Méndez Alvaro con Doctor Esquerdo, como descongestión de tráfico, especialmente pesado en beneficio de la glorieta de Atocha, hoy Carlos V (el proyecto está aprobado, pendiente solamente de celebración del concurso y ejecución). (*Causas desconocidas han retrasado su ejecución, que es de suponer sea rápida*).

P.I.-28: Paso inferior con carácter de vía subterránea de la prolongación de la segunda transversal norte de Madrid, o sea, avenida de Alberto Alcocer, bajo la Ciudad Lineal, para enlace con el aeropuerto de Barajas (*Es de suponer se incluya en el plan de ordenación de Arturo Soria*).

P.I.-29: Paso inferior bajo la Plaza de Santa Bárbara y Alonso Martínez, de enlace de Hortaleza y San Mateo con Almagro, bajo los bulevares y el Metro, como única solución para evitar el aumento creciente de aquel punto de conflicto y con acceso directo al parking contiguo a construir (aún es posible).

P.S.-30: Nuevo Puente de Praga, con cruce sobre Antonio López, en proyecto por Obras Públicas, con pasos superiores sobre Antonio López y enlaces con dicha vía de ribera. (*Ya construido*).

P.S.-31: Nuevo puente (Norte), con paso superior, para desdoblamiento Puente Toledo (*realizado parcialmente*).

P.S.-32: Nuevo puente (Sur) con paso superior, para desdoblamiento Puente Toledo.

P.I.-33: Paso inferior bajo Doctor Esquerdo, para servicio de las barriadas de Urbis y Moratalaz. (*Proyecto por Paz Casañé y pendiente de ciertas gestiones con Urbis*).

P.I.-34: Cruce a desnivel de carretera de Vicálvaro con prolongación de O'Donnell.

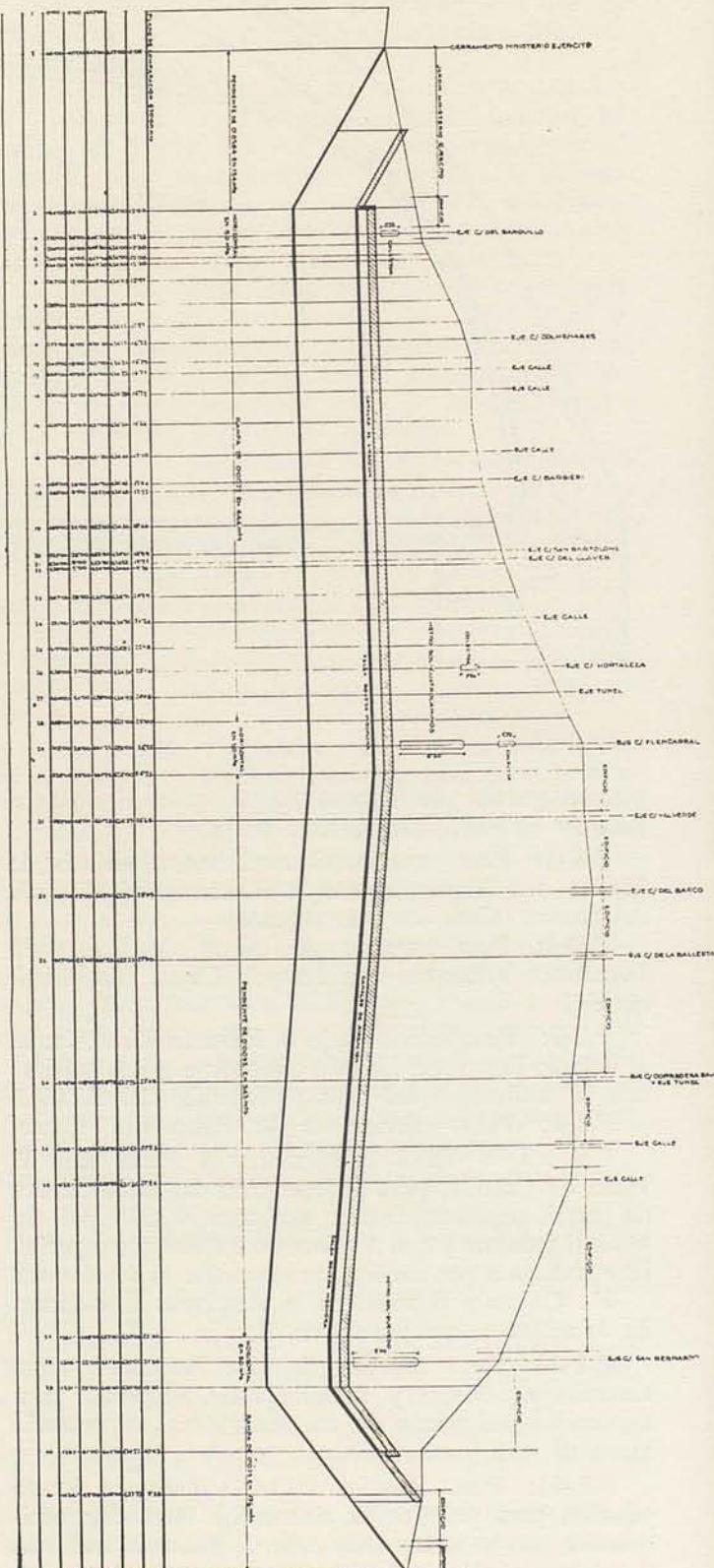
P.I-35: Cruce a desnivel de Marqués de Urquijo con Renfe y carretera de La Coruña. (*Cada día más pedido por la opinión pública, pese al Teleférico*).

P.I.-36: Cruce superior de Doctor Esquerdo con Avenida Mediterráneo, sobre plaza Conde de Casal. (*Cada día más urgente y ya en estudio*).

P.I.-37: Cruce a desnivel de Menéndez Pelayo-O'Donnell.

P.I.-38: Cruce calle Martel-Entrevías, bajo el ferrocarril (*ya construido*).

**Plano núm. 33-**





P.I.-39: Cruces superiores combinados de calle V. Arlesón (ya terminado) y calle Imagen (*terminado*).

P.I.-40: Cruce inferior de Alcalá bajo Plaza de la Independencia. (*De absoluta necesidad hoy día*).

P.I.-41: Cruce de López de Hoyos bajo Glorieta Ruiz de Alda, para salvar aquel punto de graves conflictos. (*En ejecución avanzada*).

P.I.-42: Cruce inferior Avenida de América con Arturo Soria (*ya construido por Obras Públicas*).

P.I.-43: Cruce inferior de carretera de Aragón con Arturo Soria, con enlace subterráneo a la futura estación Este de autobuses. (*No creemos tarde en acometerse dada su urgencia*).

P.I.-44: Transformación y ensanche del paso inferior de Méndez Alvaro bajo la Renfe. (*En próxima ejecución*).

P.S.-45: Cruce superior de Velázquez sobre López de Hoyos. (*De evidente necesidad y urgencia*).

PARKINGS. — Pero como el problema de la transformación viaria urbana está íntimamente enlazado con el de los aparcamientos, propusimos en dicho Plan otra red de estacionamientos: subterráneos, semisubterráneos, y elevados.

En su virtud, en el plan que propusimos, tendente además a aumentar el número de pequeñas plazas ajardinadas en el casco urbano, se incluían, según detalla el plano general, los siguientes estacionamientos:

E.J.-1: Estacionamiento de la plaza de la Universidad, a construir en dos pisos en toda la manzana comprendida entre Reyes, San Bernardo, Noviciado y Amaniel, en los terrenos ocupados actualmente por la Universidad y sus dependencias, cuya cesión debe interesar de la Superioridad, y con expropiación de las casas de la acera de la calle Noviciado.

E.J.-2: Estacionamiento en dos plantas bajo los jardines de la Plaza de España. (*Ya construido parcialmente*).

E.J.-3: Estacionamiento bajo la plaza del Conde del Valle de Suchil, en tres plantas.

E.J.-4: Estacionamiento en dos plantas bajo los jardines de Barceló, posteriormente al Museo Municipal. (*En terminación a corto plazo*).

E.J.-5: Estacionamiento de tres plantas bajo los jardines delante del Cuartel de la Montaña.

E.J.-6: Estacionamiento en tres plantas bajo la plaza, o espacio libre, en el sur de la de Oriente.

E.J.-7: Estacionamiento en dos plantas bajo los jardines de la Plaza de Santa Ana. (*Terminado y en servicio*).

E.J.-8: Estacionamiento en tres plantas bajo la plaza de la Villa de París, como descongestión de aquel núcleo judicial y el previsto en la Plaza de Colón. (*Parece va a ser inmediatamente acometido*).

E.J.-9: Estacionamiento en dos plantas en Colón (Casa de la Moneda) con acceso a la Estación de enlaces ferroviarios y con posibilidad de ampliación a toda la manzana, si se destina al fin ésta a espacio libre. *A realizar tan pronto como se convierta en jardines la manzana*.

E.J.-10: Estacionamiento en tres plantas en los espacios verdes reducidos que, al parecer, se conservan aún en la manzana entre Juan Bravo, Maldonado, General Mola y General Pardiñas, para servicio del barrio Salamanca. (*Inexplicablemente no acometido por los incidentes, tan poco urbanistas, producidos en aquella manzana*).

E.J.-11: Estacionamiento en tres plantas bajo los jardines exteriores al Museo de Ciencias Naturales que, a nuestro juicio, podría convertirse (con beneficio urbano) en un edificio singular de altura, disminuyendo incluso su superficie actual y aumentando extraordinariamente el volumen utilizable. (*De lo más urgente y conveniente*).

E.J.-12: Estacionamiento en dos plantas en el espacio libre y calle Occidental del Estadio Bernabéu, si éste ha de subsistir. Y si ha de desaparecer, puede realizarse con mayor superficie. (*No acometido por ignoradas causas*).

E.J.-13: Estacionamiento de dos plantas bajo la plaza, en apertura, frente a la basílica de la Merced (zona del Generalísimo). (*En ejecución con los de la Plaza Comercial*).

E.J.-14: Estacionamiento en dos plantas en la plaza de arranque de la vía del Capitán Haya (zona del Generalísimo). (*Ejecutado parcialmente por Información y Turismo*).

E.J.-15: Estacionamiento en tres plantas en los terrenos contiguos al actual Estadio Metropolitano: bien continúe éste, o bien se transforme en zonas de bloques (*aún es posible hacer algo pese a las inmobiliarias*).

E.J.-16: Estacionamiento en tres plantas bajo el ángulo del Parque del Oeste-Moncloa con acceso por Moret.

E.J.-17: Estacionamiento en dos plantas bajo la plaza de Olavide, con traslado del actual mercado. (*Lo está pidiendo a voces*).

E.J.-18: Estacionamiento en tres plantas en los jardines de la glorieta de San Vicente.

E.J.-19: Estacionamiento en Casa de Campo (Puerta del Angel).

E.J.-20: Estacionamiento en dos plantas bajo los jardines de la plaza del Hospital General, con ampliación sustancial a tener en cuenta en la urbanización que se proyecta al derribar dicho Hospital y para descongestionar la glorieta de Carlos V. (*Ligado a la suerte del Hospital y a las presiones inmobiliarias*).

E.J.-21: Estacionamiento bajo la Plaza de Puerto Rubio (Puente de Vallecas).

E.J.-22: Estacionamiento lateral en la Avenida de América, bajo el jardín a construir en el espacio libre actual. (*Como ha desaparecido el citado espacio libre (uno más!), no puede hacerse*).

E.J.-23: Estacionamiento en tres plantas delante del Clínico, en Isaac Peral, para servicio público y de la Estación Occidental de Autobuses.

Estacionamientos subterráneos con plaza superior:

E.P.-1: Estacionamiento en dos plantas en la plaza entre la catedral y la de la Armería (*No perturbaría a una ni a otra*).

E.P.-2: Estacionamiento en tres plantas en la plaza de San Andrés.

E.P.-3: Estacionamiento en cuatro plantas en la plaza del Marqués de Comillas, con reposición del jardín.

E.P.-4: Estacionamiento en tres plantas bajo la Plaza Mayor, enlazado por la vía subterránea Toledo-Arenal, citada anteriormente. (*Ya ejecutado y en servicio*).

E.P.-5: Estacionamiento en tres plantas en la Plaza del Rey. (*Realizado y en servicio*).

E.P.-6: Estacionamiento en dos plantas bajo la actual Plaza de Vázquez Mella, enlazando con la vía subterránea Cibeles-Plaza de España.

E.P.-7: Estacionamiento subterráneo en cuatro plantas en la calle de Sevilla. (*Ya construido*).

E.P.-8: Estacionamiento de Santo Domingo. Descalzas Reales. (*Ya construido*).

E.P.-9: Estacionamiento de Santo Domingo. (*Ya construido*).

E.P.-10: Estacionamiento bajo la plaza del Marqués de Salamanca, fundamental para el servicio de aquel importante sector. (*Ya construido*).

E.P.-11: Estacionamiento en tres plantas en la explanada oriental de la plaza de toros de las Ventas, entre la misma y la rampa de acceso.

Estacionamientos mixtos de subterráneos y elevados:

E.M.-1: Plaza del Carmen, en dos plantas subterráneas con edificio elevado, expropiando las casas viejas y fuera de línea comprendidas entre la calle de la Salud y la de Tres Cruces. (*Parece va a ejecutarse sólo en la plaza. Lo sentimos*).

E.M.-2: Estacionamiento de los Montenses (*reconstruido*).

E.M.-3: Traslado de las Escuelas Aguirre, cuya estructura no corresponde ya a la importancia de su emplazamiento, y construcción de un estacionamiento subterráneo en varias plantas y el elevado correspondiente en ocho plantas.

(*Imposible ya, por el destino dado a aquel solar*).

E.M.-4: Estacionamiento en varias plantas subterráneas y elevadas, en la plaza de acceso a la estación de Delicias, dejando libre en una de ellas los accesos a dicha estación, mientras ésta continúe en su actual emplazamiento.

— Estacionamientos elevados:

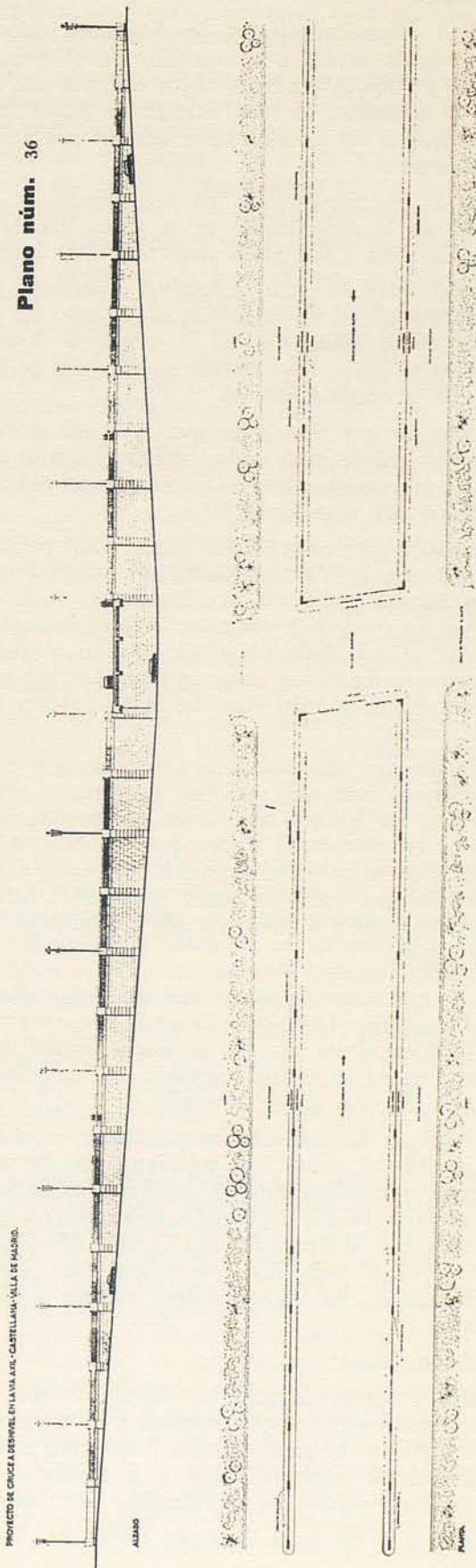
E.E.-1: Estacionamientos en seis plantas en el cruce de Tudescos y Luna. (*En estudio*).

E.E.-2: Estacionamiento en ocho plantas, en el cruce de Mejía Lequerica con San Mateo, con expropiación del edificio entre San Mateo y San Opropio. (*Aún se está a tiempo de realizarlo*).

E.E.-3: Estacionamiento en ocho plantas en los terrenos ocupados actualmente por la cochera del Metropolitano, en la Avenida de Reina Victoria, por haber quedado ésta ya desbordada y sin la eficacia que tenía al ser construidas otras cocheras en los extremos de línea, de la Plaza de Castilla. (*Aún se está a tiempo*).

E.E.-4: Estacionamiento elevado en ocho plantas en los terrenos de las cocheras del Metro en la calle de Alcalá y Manuel Becerra: bien dejando subsistente la planta baja para dichas cocheras, o bien prescindiendo de ello, ya que se van a construir otras en el extremo de la línea de Ventas.

E.E.-5: Angulo de General Mola y Ortega y Gasset, con traslado del pequeño edificio religioso existente (seis plantas y subsuelo). (*Parece se va a llegar tarde por causa de las inmobiliarias*).



E.E.-6: Estacionamientos dobles en cruce de Santa María de la Cabeza y Antonio López, combinados con el nuevo puente de Héroes del Alcázar. (*Aún de posible realización*).

E.E.-7: Estacionamientos de Argüelles, en ocho plantas, en la manzana a expropiar en el cruce de Princesa y Alberto Aguilera, cuyos edificios son muy viejos e inferiores, al tono exigido en aquel lugar. (*Parece que se ha perdido ya la ocasión por razones inmobiliarias*).

E.E.-8: Estacionamiento en seis plantas y subterráneo en la zona lateral de la Gran Vía de los Reyes Católicos. (*Aún puede hacerse y debe hacerse*).

De este plan de cruces a desnivel y parkings, y de una manera oficial ya, remitimos el proyecto del paso inferior en la Castellana en el cruce de Ayala y Fernando el Santo, cuyo detalle en planta y perfil se indica en la citada figura 36.

Ignoro en qué sima municipal cayó este proyecto que no ha habido manera de localizar después; como tampoco la maqueta que nos esforzamos en presentar. Misterios del municipalismo!

Lo único que conseguí fué que el gran periodista y cronista de la Villa, mi admirado amigo Lorenzo López Sancho, publicara en «Pueblo» el 9 de abril de 1966, un gracioso e irónico artículo titulado «Carta de París. Otro Madrid bajo tierra?», en el que un, supongo que hipotético amigo polaco: Kolchanowsky, habiéndose enterado del Plan Paz Maroto al leer dicho diario, decía:

«Tu pueblo — me ha dicho ignorando que uno es un palet — tiene que ser más rico que el Potosí. Tiene que ser la California virgen con pepitas de oro hasta en los charcos. Si alguien puede pensar en serio empresas tan gigantescas, es porque las fuentes públicas en vez de agua manan millones. Algo habrá para mí. Arréglame pronto el pasaporte. Te lo suplico».

Y añadía:

«Y qué hago yo ahora con mi amigo Kolchanowsky, querido Director? Cómo le convenzo yo de que todo eso no es más que un alarde técnico de Paz Maroto; pero que nuestro Ingeniero sabe de sobra que se trata de una simple utopía?

«Aquí en París, donde los problemas circulatorios son gordísimos, donde hay Ingenieros que de cuando en cuando publican dibujos preciosos sobre lo que será el París del año 3000, nadie se atrevería a sugerir al Prefecto, o al Presidente del Consejo Municipal, la construcción de ocho Avenidas subterráneas. Hay que tener cuidado con los psiquiatras, siempre ávidos de trabajo».

Y remachaba:

«Estoy seguro de que Paz Maroto ha hecho trabajar como negros a sus productores de materia gris, y que todo en sus planos, es tan formidable, metódico y clarividente como «El viaje a la Luna» de Julio Verne. Pero, como ello, enormemente futurista».

Y, por si era poca la ironía, terminaba diciendo:

«Aunque nunca escribes a nadie, envíame dos renglones, querido Director. Dime que eso de Paz Maroto es la más bonita novela de Ciencia-ficción de

este siglo. Y que el Ayuntamiento, modestamente, probadamente, previsoramente, ha encargado a un gran equipo de: técnicos; de urbanistas; de expertos en circulación, el gran plano del Madrid de mañana, que deberán ir haciendo poco a poco los particulares. Dímelo, por favor, para que yo pueda enseñárselo a Kolchanowsky. Entre Paz Maroto y el premio aquél que le dieron a dos arquitectos polacos, media Varsovia tiene hechas las maletas para irse a vivir a la Arganzuela y alrededores. Qué vamos a hacer con ellos si la Delegación Nacional de Deportes no va a permitir que los fiche el Real Madrid?

«Ansiosamente espera tus noticias y te abraza subterráneamente, este paletto lleno de nostalgia, que lo es».

Ello me obligó a contestar con otro artículo aparecido el 30 de junio de 1966, en «Pueblo» lógicamente, en el que hacía, también irónicamente, las siguientes principales consideraciones:

«Dígale ante todo, que esté tranquilo y no tema por mi estado mental; pues, aunque cansado y bastante agotado por treinta y siete años de intensísimo trabajo en el Ayuntamiento de Madrid, y cuarenta y cinco de trabajar por toda España como Ingeniero consultor (lo que me hace considerar mi próximo apartamiento de la actividad municipal), no creo deba, por ahora, tener cuidado con los Psiquiatras, como me recomienda.

«Lo mismo le deseo a él, aunque su juventud le proteja más que a mí.

«Dígale también, que nuestro plan de cruces a desnivel (subterráneos y elevados), en los puntos de conflicto más necesarios, y de aparcamientos de tres clases — subterráneos, superficiales y elevados —, no es una simple utopía, sino una realidad que, poco a poco se irá imponiendo.

«Añada que no es tan enormemente «futurista» como el viaje a la Luna de Julio Verne; aunque tampoco sea para realizarlo en un año ni en un quinquenio.

Y que creo que no es muy afortunada (para su punto de vista) la comparación; pues desde poco tiempo a este parte, estamos asistiendo a la apoteosis de Julio Verne, con la realización (y aún superación) de todas sus predicciones, calificadas de fantásticas por sus coetáneos. Que se dé una vueltecita por la Exposición que se acaba de abrir con el título de «Julio Verne. Ayer y mañana», y lo comprobará.

«Dígale también que se entere bien, en el Ayuntamiento de París del Plan, que discuten, de construcción de vías subterráneas; de la ejecución, ya avanzada, de las vías-rápidas de las orillas del Sena, por algunas de las cuales ya podrá pasearse Isidro; de cómo van las obras de la vía a desnivel del bulevar Periférico, y de los miles de millones que está costando y costará; de cómo se van multiplicando los paseos subterráneos por encima de esos catorce que ha contado, al parecer (Puerta de Charenton y Amières, entre los más recientes, por si quiere comprobarlo), y los parkings que se multiplican en los accesos a la capital.

«Anímele a que se pase por el 94 de la rue Saint-Lazare, redacción de «Le Monde Souterrain», salude a Mr. Edouard Utidjean, Secretario del Comité Internacional de Urbanismo Subterráneo (cuya Vicepresidencia ostento yo hace años), que me está ayudando a

organizar el próximo Congreso en España, que me tocará presidir, si Dios me da vida hasta entonces. Y sus augurios sobre la intervención de los psiquiatras no se confirmarán. Y que éste le explicará la labor realizada en París y en Londres, y en muchas más ciudades europeas, por no citar a las americanas y evitar así que Isidro pueda decirme que lo de América tiene otra escala.

«Y si de paso lee los números 142 (de junio de 1965) y 144 (de diciembre de 1965), de dicha Revista, bien recientitos, aprenderá los planes en marcha, que la Prefectura del Sena viene realizando (y proyecta seguir ejecutando), de aparcamientos subterráneos. O vías (si las quiere llamar así por su longitud mucho mayor que la de los que nosotros propugnamos para Madrid), que en número de 22 tratan de «evitar el caos que tanto deploramos en la superficie», y la valentía que están teniendo con la construcción de un Metro-Expres, pese a la gran longitud de las líneas de Metros corrientes parisienses.

«Y se enterará también de cómo el Consejo del Condado de Londres (nuestro Ayuntamiento aquí) y el Ministerio de Transportes conjuntamente, acaban de contratar con la firma de «Consultings americanos Walbur Smith and Associates», el estudio de las soluciones viarias a acometer para poder circular por el gran Londres, de 940 millas cuadradas, habitadas por nueve millones de personas.

«Dígale que la anchura de 40 metros para las avenidas subterráneas que en su imaginación se ha creado, y que no tienen nuestros modestos cruces a desnivel (que sólo tienen 14 metros para dos direcciones en cada sentido y las aceras de protección), puede que costase «millones y millones, sólo para desplazar alcantarillas, conducciones de gas, agua y toda suerte de cables» como dice. Pero que aquí, nosotros, no hemos pensado en esa fantasía urbanista de Isidro. Y que, afortunadamente, la topografía de Madrid es envidiada por los técnicos parisienses de Vialidad y Saneamiento, por lo que influye en la economía de las obras subterráneas y en su muchísima menor longitud, cosa que no ocurre en París por sus escasos desniveles, la superficialidad de su nivel acuífero y las características de sus colectores.

«Dígale que el documentadísimo trabajo que el Jefe del Servicio de Tráfico y Planeamiento de la Dirección General de Carreteras, mi compañero don Antonio Valdés González publicó, antes de ser Delegado de Circulación y Transportes del Ayuntamiento de Madrid, verá que los perjuicios y pérdidas que se calcula produce la situación actual, son de 1.500 millones de pesetas (de las de ahora), al año, sólo para 160 kms. de calles aforadas.

«Y que propugnaba un Plan de reformas, que en su primera etapa prevista para 1973, requería una inversión de 4.000 millones de pesetas.

Y que confiamos en que ese gran equipo de técnicos, de urbanistas y de expertos en circulación, presididos ahora por el amigo Valdés como Delegado de Circulación del señor Alcalde, por el señor Ingeniero Delegado de Obras, y otros jóvenes Ingenieros (algunos alumnos míos de Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de Caminos, lo que me llena de gran satisfacción), subsanará la omisión de la antigua Comisaría de Orde-

nación Urbana de Madrid que no pudo (o no quiso), acometer el estudio de la reforma interior. Y yo confío en que en el plan que proponga, además de las medidas de urgencia que ya están aplicando, incluirán una buena parte de las que nosotros hemos propuesto.

«Por de pronto ya están hechos (y en servicio), por el señor Paz Casañé: los túneles de Mariano de Cavia y Alfonso XII; los pasos superiores sobre el ferrocarril de Vallecas. Y, cuando la economía municipal lo permita, se acometerá el paso inferior bajo la Renfe, que unirá Méndez Alvaro con Doctor Esquerdo, y resolverá la actual situación de la Glorieta de Carlos V.

«Así podrá juzgar exactamente mi «Juliovernianismo». Pero que recuerde que algo parecido me dijeron cuando en 1940 propuse el Plan de Galerías de Servicio y que, pese a todas las dificultades económicas y de cambios de Alcalde (alguno de los cuales no se mostró muy dispuesto a seguir el Plan), y con un tesón, que sólo Dios y yo sabemos ha sido preciso, hoy tenemos más de 30 kilómetros en servicio y en próxima ejecución (ya con ayuda del Estado), 10 kilómetros más. Y, lo que es mejor, que nadie discute ya, que dichas galerías son precisas en las vías urbanas de las características que yo aconsejaba.

Y que el Plan de Transportes por Metropolitanos que dejé aprobado en 1955, también calificado de «Julioverniano», ya está en marcha, aunque se haya modificado en algunos trazados».

Terminaré diciendo, en homenaje al buen amigo López Sancho, por la nobleza de su rectificación ante los hechos, que tuve la satisfacción de recibir una carta suya de 20 de abril de 1957, con el siguiente párrafo entre otros:

«Es bien cierto que sus ideas sobre circulación subterránea están siendo confirmadas en parte por las necesidades acuciantes de la Villa. Ya sabe usted, que yo, modesta y afectadamente me he permitido insistir en algunas de ellas. La economía española y madrileña no están para grandes hazañas».

Y a continuación me invitaba, amablemente, a publicar en «ABC» unos trabajos sobre los problemas circulatorios madrileños y sus soluciones; pues le parecía importante hablar de estos asuntos y «más a hombres como usted, con voz y voto en el problema».

Yo, agradeciendo mucho esta invitación y estas agradables manifestaciones de quien es una autoridad en estas cuestiones de urbanismo y periodismo madrileño, no me he decidido (hasta ahora), a salir a la palestra pública y diaria, porque, aunque me he quitado voluntariamente el segundo apellido, que por lo visto es el de guerra: el Maroto, para ver si me quedo solo en Paz y me dejan en paz, temo que produciría molestias y causaría disgustos entre los que tienen hoy día en sus manos la responsabilidad de Madrid. Y que, quizás tengan otras ideas más jóvenes y acertadas, aunque mucho de lo que están realizando se parece como un huevo a otro huevo, a lo que hemos detallado, según el señor Alcalde tuvo la amabilidad y la gentileza de decirme públicamente en un acto privado en la Casa de León.

Qué Dios les dé el máximo acierto para continuar su labor!

# L'URBANISME:

*création et restructuration*

## PROPOS D'UN ÉLU LOCAL

par

*Joseph LAJUGIE*

*Doyen de la Faculté de Droit, Adjoint au Maire de Bordeaux, Vice-Président de la Communauté urbaine, Membre du Conseil Economique et Social, Président de l'Institut d'Economie régionale du Sud-Ouest.*

Le mouvement d'urbanisation accéléré, dont on a déjà rappelé hier l'ampleur et les conséquences, pose aux responsables des collectivités locales de difficiles problèmes de gestion en ce qui concerne l'accueil des migrants qui viennent grossir, de façon continue, la population déjà agglomérée dans les villes, des problèmes de choix plus délicats encore en ce qui concerne l'avenir de ces agglomérations et l'orientation de leur développement ultérieur.

Ce sont ces questions que je voudrais évoquer, puisqu'il s'agit seulement, dans cet exposé, de jeter quelques idées qui pourront servir de point de départ à l'échange de vues qui va s'instaurer entre les assistants, et je le ferai dans l'optique d'un économiste qui s'est trouvé confronté, depuis de longues années, aux dures réalités quotidiennes d'une gestion municipale et maintenant communautaire, laissant à M. ARSENE-HENRY le soin de traiter le problème sous l'angle de l'architecte et de l'urbaniste, plus ouvert sans doute aux conceptions anticipatrices audacieuses, parce que moins soumis à de «subalternes» contraintes budgétaires.

- Quels sont les besoins à satisfaire?
- Quelles sont les politiques possibles?
- Quels sont les éléments du choix?
- Quels enseignements tirer de l'expérience bordelaise en la matière?

Tels sont les quatre points que je me propose d'examiner successivement.

### I. *Les besoins à satisfaire*

Et, tout d'abord, de quoi s'agit-il? Quels sont les besoins spécifiques des agglomérations urbaines?

Je crois qu'on peut les ramener à trois problèmes essentiels, d'ailleurs étroitement liés entre eux et interdépendants: un problème de fonctionnement; un problème de développement; un problème d'entraînement.

#### 1 — *Problème de fonctionnement:*

Les grandes villes étouffent dans leurs limites traditionnelles et l'ampleur des migrations alternantes, accrues par l'extension des banlieues, agrave la congestion.

La ville, théoriquement lieu privilégié de communications, devient, en fait, un endroit où les communications sont, physiquement et psychologiquement, de plus en plus difficiles. L'homme ne se trouve plus à son aise dans ce vêtement inadapté, écartelé qu'il est entre l'habitat, le travail, les loisirs.

De nombreuses activités étouffent dans le centre traditionnel, sans pouvoir retrouver ailleurs les conditions d'accueil, d'environnement, de concentration souhaitables. Cette situation est génératrice de coûts supplémentaires, mais aussi d'une insatisfaction croissante, caractéristique du problème urbain de notre temps.

## 2 — Problème de développement:

Spontanément, on le sait, le développement urbain se réalise par l'extension indéfinie de banlieues uniformes en «tache d'huile», trop souvent formées par la juxtaposition de cités dortoirs. Le résultat, c'est la «ville en miettes», qui aboutit à une dispersion excessive, peu favorable à l'accomplissement des fonctions urbaines.

L'exode progressif des résidents du centre vers la périphérie a une double conséquence. D'une part, la partie du centre la mieux équipée, la plus satisfaisante au point de vue de l'habitat et de l'urbanisme tend à devenir un simple lieu de rassemblement de commerces ou de bureaux, qui se vide chaque soir de sa population, pour n'être animé que par l'arrivée et le départ des spectateurs que la télévision familiale n'a pas encore détournés des théâtres et cinémas, d'où une utilisation insuffisante des équipements collectifs mis en place à grands frais.

D'autre part, seule conserve une certaine vie la partie du tissu urbain central, vétuste, dégradée, mal équipée où continue à s'entasser, dans des locaux plus ou moins salubres, une population des plus modestes, parfois sous-prolétarienne, dont le taux de peuplement, très élevé, augmente les coûts de relogement, qui conditionne toute politique cohérente de rénovation et d'équipement.

Ces défauts de structure empêchent les grandes villes de remplir pleinement les fonctions qui leur incombent dans une armature urbaine régionale hiérarchisée. Et nous retrouvons ici le thème central de ce congrès: «L'urbanisation, moteur ou conséquence du développement régional».

## 3 — Problème d'entraînement

*Le mouvement d'urbanisation qui est souvent la conséquence du sous-développement régional, devrait être le moteur d'un développement régional équilibré, la grande métropole devant être dotée des infrastructures d'accueil et des équipements de base nécessaires pour lui permettre de remplir sa double fonction:*

— d'une part, accueillir une plus grande partie des populations que l'évolution des techniques et des structures agricoles mène à quitter le milieu rural et qui

étaient, jusqu'ici, contraintes d'émigrer vers la capitale ou vers les seules régions industrialisées du territoire;

— d'autre part, faciliter l'implantation de pôles de développement industriels et d'activités tertiaires supérieures, susceptibles d'induire un mouvement régional de croissance, relayés par des villes de taille moyenne, dotées à leur tour des équipements appropriés à leur rôle.\*

Comment donc mettre ces villes, grandes ou moyennes, en mesure d'assumer les responsabilités qui sont les leurs dans la région et dans la nation?

## II. Les politiques possibles

*Création ou restructuration, tel semble être parfois le dilemme posé aux responsables locaux de la politique d'urbanisation.*

*En réalité, je considère, pour ma part, que c'est là un faux dilemme et que le problème n'est pas de choisir entre deux politiques alternatives mais bien de décider de la part à faire à l'une et à l'autre, en fonction des conditions locales.*

Mais commençons d'abord, pour éviter tout malentendu, par bien préciser le sens des mots que nous employons. C'est d'autant plus nécessaire que le vocabulaire courant est loin d'être, à cet égard, toujours suffisamment précis.

A s'en tenir au titre même des organismes spécialisés dans les opérations d'urbanisme et de construction, on pourrait penser que l'option se présente entre «rénovation» et «création», rénovation du tissu urbain existant, et création de quartiers nouveaux ou de villes nouvelles. En fait, tous les spécialistes sont d'accord, je crois, aujourd'hui pour distinguer trois catégories d'opérations: création, restructuration, rénovation.

1 — *La création:* elle n'appelle pas de longues explications; c'est la politique d'extension du tissu urbain, par empiètement progressif sur l'espace rural ou semi-rural, aboutissant soit à l'aménagement des zones encore disponibles dans les communes urbanisées, soit à la création de villes nouvelles à partir de centres de peuplement souvent très modestes mais qui bénéficient de vastes étendues de terrains, susceptibles d'être acquises à bon compte et d'être aménagées sans les contraintes et hypothèques d'une urbanisation sporadique et anarchique.

2 — *La restructuration:* c'est la politique qui consiste à réaménager cette partie du centre des villes que nous évoquions tout à l'heure, celle dont le sous-équipement et l'insalubrité sont tels qu'ils condamnent leurs habitants à des conditions d'habitat et de vie aussi peu satisfaisantes du point de vue de leur santé physique que leur équilibre moral, des conditions qui ne peuvent plus être tolérées à l'époque où nous vivons. Ici, la seule politique possible est la démolition des immeubles délabrés et des îlots insalubres après relogement des résidents, et la réalisation de structures urbaines modernes répondant à la fois, aux besoins économiques de la collectivité et aux besoins humains des populations.

3 — *La rénovation*: enfin, désignera, au sens strict du terme, des opérations plus limitées dans leur ampleur mais qui n'en sont pas pour cela plus faciles à réaliser. Il s'agit essentiellement de restaurer des quartiers présentant un intérêt historique ou architectural, ceux que l'on essaie de faire reconnaître comme «secteurs sauvegardés». Il s'agit, sans toucher au gros œuvre des bâtiments, ni souvent au tracé des rues, voire des ruelles existantes, de les débarrasser de toutes les additions intempestives accumulées au cours des ans et qui défigurent des façades ou des intérieurs auxquels une restauration avisée peut rendre toute leur qualité, sans empêcher d'ailleurs la modernisation et l'introduction du confort nécessaires.

Il est bien évident que, si ce dernier type d'opération, indispensable pour sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine immobilier et architectural d'une ville peut améliorer les conditions de vie des résidents et créer, éventuellement, un élément touristique attractif, il n'est pas susceptible d'apporter une réponse aux besoins nouveaux résultant du mouvement d'urbanisation accéléré auquel nous assistons.

Seules les opérations de création ou de restructuration répondent à cet impératif.

Quels sont les éléments pouvant déterminer le choix entre ces deux politiques?

### III. *Les éléments du choix*

Le choix entre ce que l'on pourrait appeler «l'urbanisme créateur» et «l'urbanisme ordonnateur», semble dépendre de trois séries de considérations:

- la hiérarchie des besoins à satisfaire.
- le coût de chaque catégorie d'opération.
- le schéma d'urbanisme adopté.

#### 1 — *La hiérarchie des besoins:*

Le développement urbain, nous l'avons dit tout à l'heure, doit à la fois permettre d'accueillir une population, et faciliter l'implantation et le fonctionnement des activités secondaires et tertiaires, moteurs de la croissance régionale.

Il est bien évident que, selon les périodes, l'un ou l'autre de ces impératifs est plus vivement ressenti et l'accent sera mis, en conséquence, sur l'une ou l'autre politique.

La période d'après-guerre, remarquée par la poussée démographique a connu une forte demande en logements urbains. La création de nouveaux quartiers, la construction rapide d'ensembles neufs n'a fait ainsi que répondre souvent de façon insuffisante, à cette demande.

L'accélération de l'exode rural devrait, dans la décennie suivante, renforcer cette tendance et maintenir le même ordre d'urgence.

C'est seulement avec la satisfaction progressive de ce besoin de logement et le ralentissement de l'essor démographique que l'attention s'est portée, au cours

du V<sup>e</sup> Plan sur la nécessité de revitaliser le centre des villes, en remodelant les secteurs anciens les moins satisfaisants pour en faire des centres directionnels ou de loisirs, opération beaucoup plus complexe mais surtout beaucoup plus longue à réaliser du fait de la nécessité d'acheter les immeubles existants et d'en reloger les habitants.

2 — *Le coût comparé des deux catégories d'opérations* constitue un second élément de la décision. On a l'habitude de considérer que la création ex nihilo de zones d'habitation revient moins cher, le prix plus faible des terrains compensant les dépenses d'aménagement et d'équipement en voies de circulation et en réseaux de toutes sortes.

Sans doute y aurait-il lieu d'analyser de façon plus précise ce problème et peut-être de nuancer cette position. Il n'est pas démontré que la reconquête des centres des grandes et moyennes villes ne soit pas finalement moins coûteuse, étant donné l'existence de nombreux équipements déjà réalisés, les possibilités d'emploi offertes sur place et tous les coûts directs et indirects inhérents aux migrations alternantes des populations logés à la périphérie.

3 — Enfin, *le schéma d'urbanisation* adopté est un troisième ou, plus exactement, le fait qu'il y ait ou non un schéma d'urbanisation. Je veux dire que, pendant plusieurs années, les décisions prises par les autorités responsables ont été quelque peu empiriques. Prises sous la pression des besoins immédiats, elles ont répondu à la nécessité de parer au plus pressé, sans considération suffisante de l'avenir, sans une vue prospective de ce que pourrait être ou de ce que devrait être un développement rationnel de l'agglomération. D'où la préférence donnée aux terrains périphériques, aux zones peu denses plus rapidement disponibles et qui répondraient, de ce fait, à la priorité donnée aux besoins de logements.

C'est seulement lorsque s'est précisée la conception de l'ensemble des fonctions urbaines à promouvoir que ces mêmes autorités ont été amenées à élaborer un schéma général d'urbanisation, tenant compte des multiples données, pour aboutir finalement à la constitution d'ensembles restructurés au centre des villes.

Est-il possible, à cet égard, de tirer un enseignement d'une expérience vécue?

### IV. *Les leçons de l'expérience bordelaise*

C'est, bien entendu, l'expérience bordelaise que je retiendrai ici, et j'entends, par là, l'expérience de l'agglomération bordelaise, puisque commencée dans le cadre des limites communales, elle se poursuit dans celui de la Communauté Urbaine, instituée il y a trois ans.

A Bordeaux, dans le grand Bordeaux comme ailleurs, ce sont des opérations de création qui ont été les premières envisagées après la guerre.

Après 1945, l'évolution du paysage urbain est très rapide. Une multitude de lotissements individuels, quelques ensembles collectifs de taille variée sont à

l'origine de quartiers neufs, mais on est en présence d'une conquête anarchique du sol, les densités restant généralement faibles à l'échelon du quartier. C'est une dizaine d'années plus tard seulement, lorsque les systèmes de financement auront été mis au point, que des opérations concertées pourront être lancées spécialement dans le cadre des Z. U. P. et des Z. A. C.

En même temps, la taille des opérations augmente sensiblement, de quelques centaines de logements à des ensembles en regroupant plusieurs milliers, qu'il s'agisse de la Cité de la Benauge et de la Cité du Grand-Parc à Bordeaux, ou de celles réalisées à MERIGNAC, à PESSAC puis dans les communes de la rive droite.

Le plus spectaculaire de ces programmes est, sans conteste celui en cours de réalisation au quartier du Lac à Bordeaux-Nord. C'est lui que nous retiendrons pour le comparer à la grande opération de restructuration, amorcée vers 1955, dans le quartier de l'Hôtel-de-Ville, l'opération Mériadec. Je me contenterai, bien entendu, de situer les deux opérations et d'en donner les caractéristiques principales que les responsables ici présents pourront compléter tout à l'heure.

#### 1 — *La restructuration du quartier de l'Hôtel-de-Ville*

Ceux qui ont connu le quartier Mériadec, il y a encore une quinzaine d'années, savent ce qu'était cette véritable cour des miracles grouillante au cœur de la cité. Sur 20 hectares, à l'emplacement des anciens marais de l'archevêché, entre la place Mériadec et l'Eglise Saint-Bruno, les constructions médiocres établies au XIX<sup>e</sup> siècle s'étaient délabrées; autour du «marché aux puces», les hangars et les entrepôts des récupérateurs de chiffons et de ferrailles voisinaiient avec des échoppes insalubres et de petits ateliers vétustes. Les prostituées partageaient certaines rues avec les clochards et un sous-prolétariat d'immigrés. Sillonné par des égouts à ciel ouvert, ce quartier, l'un des plus déshérités de la ville, était devenu un vaste îlot de misère et de déchéance qu'il convenait de faire disparaître.

C'est en 1955 que M. CHABAN-DELMAS, Maire de Bordeaux, lança les premières études relatives au remodelage de ce quartier. L'objectif était alors de construire des logements neufs à l'emplacement des îlots insalubres, en y ménageant seulement l'implantation de quelques bâtiments administratifs.

Très vite, cette idée de reconstruction des îlots insalubres fit place à celle de restructuration, car il apparut que l'on ne pouvait manquer de saisir l'occasion ainsi offerte d'étendre le centre de la cité, en le dotant des équipements complémentaires indispensables au développement de Bordeaux, métropole d'équilibre et métropole régionale.

C'est pourquoi l'opération, confiée en 1960 à une société mixte de construction, la S. B. U. C., le fut en 1964, à une société de rénovation urbaine spécialement constituée, la S. B. R. U. et un programme assez impressionnant fut peu à peu précisé. Il comporte:

— des activités administratives du plus haut niveau: Préfecture régionale, Trésorerie générale, Rectorat, Communauté Urbaine, sur près de 55.000 m<sup>2</sup> de planchers.

— des activités économiques: centre commercial, bureaux de sociétés, hôtel de luxe sur une superficie de 35.000 m<sup>2</sup> pour les commerces et 133.000 m<sup>2</sup> pour les bureaux.

— des activités sociales et culturelles.

— Enfin, un millier de logements de standing assez élevé, représentant une surface de 112.000 m<sup>2</sup>, le tout complété par 5.000 places de stationnement et un grand parc qui constitue l'axe de la composition.

Le parti retenu est celui d'une architecture résolument contemporaine reflétant par sa trame monumentale le caractère d'un quartier central remarquablement ordonné, et auquel la séparation sur deux niveaux des automobiles et des piétons assurerait, à la fois, l'ambiance d'animation nécessaire et des facilités de circulation exceptionnelles.

Mais, pour parvenir à ce résultat, encore connaît-il de libérer les 26 hectares concernés et quelques chiffres donneront une idée de l'ampleur de l'effort nécessaire.

Les surfaces privées à acquérir représentaient 20 hectares, couverts de 845 immeubles, comportant 500 activités économiques et 2.500 familles y résidaient.

Aussi ne peut-on s'étonner de voir que, si les premières études remontent à 1955, le rythme de réalisation a été sensiblement inférieur à ce qu'auraient souhaité les responsables du projet, par suite des délais d'acquisition et de libération des terrains, de la nécessité de reloger les résidents, des difficultés de financement d'une opération de cette envergure.

A l'heure actuelle, c'est-à-dire quinze ans après le lancement de l'affaire, les acquisitions réalisées correspondent à 61 % des immeubles, 47 % des surfaces et 65 % des activités économiques. Sur 2.500 familles qui résidaient dans le quartier, 1.338 l'ont quitté, soit 53,5 % dont plus de la moitié pour être relogés dans des immeubles H. L. M. ou dans des logements rénovés.

Les premières réalisations comportent un immeuble d'habitation et le nouvel hôtel des postes, à vrai dire édifié un peu en marge du programme. Un premier îlot de 7000 m<sup>2</sup> a été cédé en janvier 1971 à la S. C. I. Les Jardins de Gambetta, pour la réalisation d'un ensemble immobilier (logements, bureaux et commerces). La livraison des premiers logements devrait intervenir début 1973.

2 — *L'aménagement du quartier du Lac* procède d'une conception toute différente. Il s'agit d'une vaste zone de 1000 hectares, située au nord de la Commune de Bordeaux et débordant sur celle de Bruges, zone de marais vouée jusqu'à nos jours au maraîchage dans ses meilleures parties, à la chasse au canard et à la bécasse, pour le surplus.

C'est en 1957 que M. CHABAN-DELMAS faisait décider par le conseil municipal de Bordeaux de l'acquisition de ces terrains dont l'aménagement allait être confié à une société d'économie mixte, la S. A. U. N. A. B. (Société d'Aménagement Urbain du Nord de l'Agglomération Bordelaise).

La première tâche fut de remblayer les zones basses de ces terrains marécageux et la solution retenue consista dans l'ouverture d'une immense carrière qui allait fournir 19 millions de m<sup>3</sup> de matériaux divers (sable, tourbe, grave) et permettre, en même temps, grâce à la présence d'une nappe souterraine qui en assure le remplissage régulier, la constitution d'un vaste lac de 160 hectares, d'une profondeur moyenne de 15 mètres.

Ce lac constitue l'élément central de la composition retenue qui comporte quatre grands éléments:

- le parc des expositions desservi par un parking de 10.000 places et destiné à accueillir la Foire internationale de Bordeaux qui étouffait sur la place des Quinconces et des salons spécialisés, puis les installations nécessaires à la tenue de grands Congrès, l'auditorium où nous sommes et les hôtels voisins.
- Une base de plein air et de loisirs de 225 hectares, comprenant 8 antennes sportives dans des clairières isolées au milieu d'espaces verts comportant 16 terrains de rugby et autant de football, basket-ball, de volley-ball et de hand-ball, 8 terrains de hockey sur gazon, 48 tennis, 8 frontons de pelote basque, des bassins de natation, 1 golf populaire, des terrains de tir, d'équitation, à quoi s'ajoutent, sur le lac, un club de canoë kayak et une école de voile.
- Une zone d'habitation, devant comprendre 10.000 logements, répartis en 3 clairières de 3.000 logements et une de 1.000 et devant s'accompagner de 17 groupes scolaires pour le primaire et de huit établissements d'enseignement secondaire.
- Enfin, les espaces verts publics sont prévus pour une superficie plantée de l'ordre de 400 hectares environ.

On voit l'ampleur du programme retenu et que complètent encore d'importants équipements routiers, en particulier le franchissement du lac par l'autoroute reliant le pont d'Aquitaine à la rocade périphérique et, par elle, aux futures autoroutes du Sud et du Sud-Est.

Je n'ai pas besoin d'insister sur les résultats obtenus en quelques douze années et que vous avez sous les yeux. Malgré le travail préalable considérable représenté par le creusement du lac et le remblayage des terrains, le parc des expositions était mis en service dès 1969, l'auditorium et les hôtels début 1971, et dans la première clairière d'habitations, mille logements H. L. M. sont en cours d'achèvement.

## CONCLUSION

Quelles leçons tirer du rapprochement de ces deux opérations?

Elles confirment simplement ce que l'on pouvait raisonnablement escompter, c'est-à-dire qu'il est plus facile de créer que de restructurer. Même sur un terrain comme celui-ci, avec toutes les contraintes, tous les handicaps supplémentaires que comportait la nature du sol, on a pu obtenir les réalisations spectaculaires alors que n'était pas encore entièrement libéré le quartier de Mériadeck, attaqué quelques années auparavant.

Et l'on pourrait être tenté de penser, comme semblent parfois le faire les auteurs du VI<sup>e</sup> PLAN, qu'étant donné les difficultés que présentent les opérations de restructuration et la lenteur de leur réalisation, mieux vaut mettre l'accent sur des créations plus rapidement disponibles et, à première vue, moins coûteuses.

Je vous ai déjà dit que je n'étais pas persuadé de la validité de ce dernier argument et la Section de l'Aménagement du territoire du Conseil Economique et Social devait souligner, lors des débats sur le Plan, la nécessité de prendre aussi en considération les avantages résultant d'une meilleure utilisation des équipements préexistants au centre des villes.

Il sera particulièrement instructif de comparer le coût global des deux opérations que nous venons d'évoquer, lorsque le bilan définitif pourra en être établi, mais nous n'en sommes pas encore là, et de longtemps.

Je me contenterai pour l'instant de conclure comme je vous l'avais laissé pressentir, que ces deux types d'opérations répondent à des besoins différents et ne peuvent pas être envisagés comme alternatifs mais comme complémentaires.

Les villes ont besoin de conquérir des espaces vierges pour assurer le logement des nouveaux arrivants et satisfaire des besoins qui ne pourraient l'être dans le tissu urbain traditionnel; c'est le cas ici, du parc des expositions, des bases de plein air et de loisirs. Encore faut-il que ce développement soit bien maîtrisé et s'intègre dans un schéma d'ensemble cohérent et rationnel.

Mais les villes doivent aussi sauvegarder, à tout prix, et revitaliser, au besoin, leurs centres traditionnels dont la désertification progressive compromettrait l'accomplissement des fonctions directionnelles qui leur incombent, au point de vue administratif comme au point de vue économique et dont le déclin compromettrait même la valeur des nouvelles réalisations périphériques.

Une fois ratrépée le retard pris entre les deux guerres en matière de construction et avec le ralentissement de la pression démographique, le remodelage du centre des villes sera la tâche ingrate mais nécessaire des prochaines décennies.

# ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE D'INDUSTRIALISATION

Ce document, adopté par le Conseil d'Administration du C.N.E.R.P., présente les conclusions du XIX<sup>e</sup> Congrès des Economies Régionales (Besançon, 15-17 octobre 1970).

*Le Conseil National des Economies Régionales et de la Productivité (C.N.E.R.P.) et les Comités d'expansion et de productivité donnent leur totale adhésion à l'option faite par les Pouvoirs publics, dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan, de donner priorité à l'industrialisation. Ils affirment avec la même vigueur que l'industrialisation n'est pas en elle-même un objectif. Elle doit répondre aux besoins de l'homme et de la cité. Elle a pour fin la croissance globale de la Société, et pour nécessaire contrepartie la découverte d'un nouvel humanisme.*

*Pour qu'elle soit le moteur d'un développement global, l'industrialisation doit satisfaire à quatre exigences:*

- s'insérer dans l'aménagement de la région;
- se fonder sur le choix d'activités d'entraînement, le nombre d'emplois créés n'étant pas à lui seul un critère suffisant;
- accepter une discipline rigoureuse dans la lutte contre les nuisances;
- mettre en action, à tous les niveaux, des hommes de haut niveau de formation.

*Vouloir efficacement une industrialisation dont la finalité et les exigences sont ainsi précisées implique le choix et la mise en œuvre d'une politique de développement économique. Le C.N.E.R.P. et les Comités d'expansion et de productivité, par le présent document, apportent leur contribution à la définition de cette politique. Ils y mettent en valeur les quatre données qui doivent définir la politique d'industrialisation en France:*

- une condition de base: une répartition géographique équilibrée du développement;
- des instruments d'action: cadres d'accueil, régime des aides, instruments financiers, mesures de décentralisation et déconcentration;
- une finalité: la croissance globale;
- un cadre d'action: le programme contractuel tripartite.

## 1. UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ÉQUILIBRÉE

— Si le «saupoudrage» des activités est irrationnel, chaque commune ne pouvant prétendre avoir son usine, le choix comme lieux d'industrialisation des seules grandes villes n'est ni humain ni réaliste.

— Une corrélation existe entre urbanisation et industrialisation. L'entreprise industrielle trouve profit à être placée auprès d'un centre urbain lui apportant un certain nombre de services; l'entreprise, à son tour, provoque la naissance d'activités induites favorisant la croissance de la ville.

— Pour toute implantation, on prendra en considération le rapport entre la taille de l'entreprise d'une part, la taille de la ville — avec ses environs — d'autre part.

Une entreprise importante trouve des avantages supplémentaires à s'installer auprès d'une grande ville. Plus le niveau technique de fabrication est élevé, plus l'assise urbaine de l'implantation doit être importante: l'entreprise y trouve une aire plus large pour la sélection de son personnel, elle bénéficie d'un meilleur appui culturel (formation et recherche dans le cadre de l'Université) et technique (assistance réciproque des entreprises en des domaines spécialisés, contrats de sous-traitance).

En revanche, l'implantation d'établissements de taille petite ou moyenne relève de critères plus souples. La concentration de telles entreprises dans des grandes villes peut certes constituer un atout en cas de crise conjoncturelle; situées dans des villes petites et moyennes, voire en des villages-centres de zones rurales, elles peuvent établir avec leur environnement un échange profitable aux deux parties.

Les zones rurales trouveront ainsi avec l'industrie des chances nouvelles de développement. L'industrialisation doit être conçue de telle façon qu'elle permette l'aménagement rural et une expansion de l'agriculture liée à des industries nouvelles (industrie alimentaire en particulier).

— Un terme permet de cerner la réalité d'ensemble où s'équilibrent dans l'harmonie de leurs fonctions secteurs urbains et secteurs ruraux, industrie et agriculture: celui de «foyers d'activité». Il convient d'accueillir favorablement la promotion de ces foyers proposés par la Commission Nationale d'Aménage-

ment du Territoire (C.N.A.T.), à condition que les ensembles ainsi reconnus soient dotés d'un pouvoir local capable d'en concevoir et d'en maîtriser le développement.

— L'expérience montre qu'une entreprise ne doit pas mobiliser à son usage exclusif une fraction trop importante des disponibilités d'une localité et de son environnement; il est profitable que plusieurs activités de nature différente puissent coexister.

## 2. DES MOYENS D'ACTION

Pour soutenir le développement régional, largement dépendant de l'orientation générale de la politique économique, l'aide de l'Etat à l'industrialisation doit s'orienter de façon privilégiée vers l'aide aux infrastructures et la création de cadres d'accueil des implantations nouvelles. Une réforme du régime des aides et des conditions de financement, l'extension des mesures de décentralisation et de déconcentration sont indispensables pour mener à bien une politique de développement industriel.

### 2.1. UN ENSEMBLE COORDONNÉ DE CADRES D'ACCUEIL

En liaison avec la création et le développement des zones d'habitat, les plans d'aménagement doivent prévoir la création de cadres d'accueil diversifiés:

— *terrains industriels*: ils représentent la réserve foncière dont disposent les collectivités locales; ils restent non équipés, ce qui laisse à l'utilisateur final le choix des équipements correspondant à ses besoins réels;

— *zones industrielles*, proprement dites, prééquipées par la commune ou l'association intercommunale, avec possibilité d'usines préconstruites, de services généraux communs aux diverses entreprises (traitement de l'information, etc.);

— *sites industriels*: la qualité de leur équipement les élèvera au niveau de centres en état de compenser l'attraction de Paris. Pour cela, ils appellent la présence simultanée:

- de divers types d'*infrastructures* au nombre desquels il faut placer, à un rang privilégié, les équipements de services (banques, assurances, bureaux d'études, etc.), les équipements de formation, de recherche, de loisirs et de culture.

- d'*institutions* publiques et privées, capables de soutenir le développement harmonieux de l'activité économique;

- d'une *mentalité* de développement, renouvelant les comportements et faisant sauter les points de blocage hérités d'une société pré-industrielle.

— *pôles industriels*: ils se situent à la dimension de l'économie nationale et internationale (Dunkerque, Le Havre, Nantes - Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille - Fos). Ils constituent de véritables pôles

d'entraînement pour d'autres centres (sous-traitance, etc.), si le réseau des communications et télécommunications permet des relations aisées.

Ces divers cadres d'accueil relèvent de niveaux différents de programmation: communal ou intercommunal pour les terrains et les zones, régional pour les sites, national pour les pôles. Si les ensembles de moindre importance s'accommodent d'une concertation souple, les grandes réalisations exigent une programmation rigoureuse.

Les collectivités locales et les divers promoteurs de ces cadres d'accueil ne peuvent se contenter de les créer; ils doivent aussi les «vendre», et leur assurer un environnement de nature à leur assurer une activité économique durable. L'accueil des entreprises nouvelles et de leur personnel, spécialement pour faciliter leur intégration au milieu, exige des institutions équipées à cette fin.

### 2.2. UNE REFORME DU REGIME DES AIDES.

Pour que l'efficacité du régime des aides au développement régional soit accrue, les mesures suivantes sont à adopter:

#### — Étude préalable à l'attribution.

- Faire une analyse économique de l'entreprise et de son implantation, permettant aux collectivités locales d'accueil et aux autorités responsables de se prononcer en connaissance de cause. Les Sociétés de Développement Régional (S.D.R.) devront être mises en mesure de donner un avis technique.

- Tenir compte des phénomènes qui dominent l'évolution économique de la région, à long et à moyen terme prolongé.

#### — Champ d'application.

- Aider non seulement les créations et extensions d'entreprises, mais également les opérations de modernisation et de restructuration.

#### — Procédure d'attribution.

- Réduire les délais d'instruction des dossiers de demandes d'aides (actuellement de 3 à 18 mois) pour rapprocher la date de leur versement du moment de l'investissement.

- Eviter la dispersion des pouvoirs de décision concernant les différentes sortes d'aides.

- Eviter tout autant la centralisation des décisions qui est, en elle-même, une cause de retard et de mauvaise appréciation des opérations.

- Eviter que la rigidité du point de vue des fonctionnaires enfermés dans la lettre des textes législatifs ou réglementaires réduise le champ d'application de ces textes.

- Desserrer, voire supprimer, le lien arithmétique existant actuellement entre le montant des primes et le nombre d'emplois à créer.

- Supprimer la différence, dans le calcul du montant des primes, entre les créations et les extensions.

- Soustraire le montant des aides à la fiscalité.

— *Differentes catégories d'aides.*

- Donner une certaine préférence aux prêts à long terme avec bonification d'intérêts plutôt qu'aux primes.

- Tenant compte du point précédent, accorder un rôle plus important aux Sociétés de Développement Régional dans le cadre de l'extension de ces prêts.

### 2.3. DES INSTRUMENTS FINANCIERS EFFICACES.

Pour assurer la compétitivité des régions françaises en face des régions européennes disposant déjà d'instruments financiers efficaces, les mesures suivantes s'imposent:

- Permettre la matérialisation rapide des projets, en rendant plus simples et plus claires les conditions de financement.

- Ne pas multiplier indûment, pour la réalisation d'un projet, le nombre des partenaires financiers, et par là, simplifier et réduire les procédures.

- Adapter les conditions de financement aux contraintes de la gestion.

- Redéfinir les objets des circuits financiers publics et privés, pour leur permettre en particulier la mobilisation de l'épargne régionale au profit de la région elle-même, en introduisant un système de péréquation du crédit en faveur des régions défavorisées.

### 2.4. DES COLLECTIVITÉS LOCALES RESPONSABLES.

— Un interlocuteur responsable: voilà ce que recherche l'industriel. Pour que les collectivités locales le deviennent, une véritable décentralisation est nécessaire.

— Une responsabilité réelle des collectivités locales — spécialement en matière de financement et de ressources — est seule capable de garantir.

- que les équipements collectifs (zones industrielles, équipements socio-culturels, etc.) soient réalisés au mieux et utilisés au maximum de leur rentabilité;

- que soient déterminées de façon claire et définitive les charges pesant soit sur l'entreprise, soit sur la collectivité.

— Remédier à l'inadaptation des collectivités locales aux besoins de la société industrielle est une condition essentielle du développement. Le remodelage de la carte administrative fera apparaître les supports opéra-

tionnels qui manquent aujourd'hui, les sociétés d'économie mixte n'ayant été qu'une solution intérimaire. Les regroupements de communes faciliteraient la décentralisation des décisions, et par là leur meilleur ajustement à chaque situation.

— Les collectivités locales (départements, communes et syndicats) doivent avoir la possibilité de prendre en charge, à côté de l'Etat, des investissements d'infrastructure, à la condition qu'elles trouvent les moyens de crédit correspondants.

### 2.5. LES MESURES ADMINISTRATIVES

suivantes sont de nature à favoriser l'industrialisation:

- Accélérer la déconcentration administrative et fournir des moyens en personnels nécessaires;

- Mettre en œuvre la globalisation des crédits publics à l'échelon régional, permettant aux responsables des choix réels;

- Remédier aux défauts du système d'adjudication, qui pèsent sur la réalisation des infrastructures;

- Préparer les représentants des Pouvoirs publics aux conditions nouvelles de l'exercice de leurs responsabilités, dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation.

### 3. INDUSTRIALISATION POUR LA CROISSANCE GLOBALE

3.1. TROIS PRINCIPES doivent orienter le choix des investissements. Il convient de donner la priorité aux investissements:

- qui contribuent à la croissance harmonieuse des éléments constitutifs de la cité (emploi, logement, développement culturel).

- qui permettent un développement industriel recueillant d'adhésion de l'ensemble de la population, et en particulier celle des groupes socio-professionnels;

- qui assurent la compétitivité entre les régions, en leur donnant la possibilité de mobiliser des moyens financiers tant publics que privés.

Les priorités sont à déterminer en fonction de ces critères plus qu'en fonction des types d'infrastructures, car leur importance relative et leur articulation varient en fonction de chaque région et de chaque secteur industriel.

Toutefois, il convient d'attirer l'attention sur:

- les télécommunications qui devraient rapidement être transformées en service public bénéficiant de l'autonomie financière;

- les nouveaux moyens de transport, capables de devenir les instruments de localisations nouvelles des activités industrielles, dans le cadre d'une politique générale d'aménagement du territoire.

### 3.2. LES INFRASTRUCTURES ASSURANT LA QUALITÉ GLOBALE D'UN MILIEU doivent être mises en place en priorité.

- *Infrastructures pour la formation des hommes.*

- Formation scolaire et universelle avant l'entrée dans la vie active, formation permanente au cours de la vie professionnelle: des équipements adaptés doivent permettre cette nécessaire qualification des hommes.
- Des centres de recherche, pure et appliquée, sont à mettre en place pour assurer une coopération permanente entre la vie économique et l'Université.
- Une formation économique générale et une connaissance des problèmes économiques régionaux sont indispensables pour tous les acteurs de la vie économique.

- Sont à développer les *entreprises de services*, banques, assurances, bureaux d'études, de conseil, centres de sous-traitance.

- La *qualité de l'environnement* est assurée par la présence:

- de logements suffisants, en nombre et en qualité;
- d'équipements de formation, d'éducation permanente, de santé, de sports et loisirs;
- d'une ambiance dynamique, créée en particulier par la participation active de tous à l'élaboration et à la réalisation des plans de développement.

### 3.3. L'industrialisation qui concourt au développement régional n'est pas seulement la création d'activités nouvelles, mais d'abord LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS REGIONALES EXISTANTES.

Pour que l'industrialisation soit une source de croissance globale de la région, une attention particulière doit être portée à *l'insertion de l'entreprise* dans le milieu. A ce prix:

- l'augmentation du tissu industriel d'une région par apport d'autres sociétés entraîne, après une phase d'adaptation, un accroissement des échanges à l'intérieur de la région;

- la diversification des activités a un effet bénéfique pour la région; par réactions successives, elle conduit à une augmentation de la qualification des emplois et appelle donc une plus grande qualification des hommes.

### 3.4. Au passif de l'industrialisation s'inscrivent les NUISANCES. Il importe de mesurer les risques que comportent chaque implantation. Pour la lutte contre la pollution, il convient de fixer la répartition des charges entre l'entreprise et la collectivité. Des solutions doivent être trouvées pour qu'elle ne soit pas un élément de distorsion dans la concurrence tant

à l'échelle nationale (entre usines anciennes et usines nouvelles) qu'à l'échelle internationale (selon que les Etats imposent ou non des obligations aux entreprises).

### 3.5. POUR UNE MENTALITÉ DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

- Derrière des affirmations d'acceptation de l'industrialisation, se cachent parfois des attitudes de refus, par crainte de voir disparaître un équilibre de vie ayant pour lui d'avoir duré des années.

- L'industrialisation ne se fera pas si toute la nation n'adhère à cet objectif. Pour cela des actions d'information et de formation économiques sont à développer.

- Les salariés en particulier n'entreront dans cette perspective que s'il leur apparaît clairement que le progrès social passe par l'industrialisation.

### 4. DES PROGRAMMES CONTRACTUELS TRIPARTITES DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET URBAIN

Pour que les actions d'industrialisation s'inscrivent dans un projet de développement global, il est nécessaire qu'elles soient menées dans le cadre de programmes contractuels tripartites conclus entre l'entreprise qui s'implante — ou se développe —, la collectivité locale qui l'accueille, et l'Etat.

- La collectivité locale, dès qu'elle aurait reçu un avis sur la valeur économique du projet, s'engagerait à fournir à l'entreprise les équipements qui relèvent de son niveau;

- L'entreprise s'engagerait sur un programme de croissance, afin d'éviter le sous-emploi des équipements mis en place;

- L'Etat apporterait son aide, qui irait, selon les cas, à l'entreprise elle-même, aux infrastructures liées directement à l'implantation, ou aux infrastructures nécessaires à la croissance globale de la cité ou du site.

Les forces économiques et sociales devront être associées à la préparation de ces programmes.

### 5. CONCLUSION

L'industrialisation ne peut se contenter de la multiplication des entreprises, des emplois et des biens livrés à la consommation. Elle demeurerait très éloignée des aspirations fondamentales de l'homme si elle n'aboutissait qu'à l'augmentation sèche des forces de production et au renforcement des moyens de concurrence.

Pour être un moyen de croissance pour la Société, et de meilleure insertion de tous les hommes en celle-ci, l'industrialisation doit s'établir en relation étroite avec une nouvelle organisation des agglomérations et une nouvelle forme des rapports sociaux.

L'industrialisation ne mobilisera les énergies de la nation que si elle est conçue comme un instrument privilégié de développement global au bénéfice de tous les hommes.

# LA SITUACION ACTUAL DEL PLANEAMIENTO URBANO Y SUS ANTECEDENTES (\*)

CIUDAD Y TERRITORIO

Quiero empezar expresando mi agradecimiento al Instituto de Estudios de Administración Local, por haberme ofrecido el honor de hablar en este acto ante todos ustedes. Ello me permite dejar constancia públicamente del reconocimiento de la deuda de gratitud que todos los que de una u otra manera nos encontramos en el campo del urbanismo, tenemos contraída con esta casa por su constante y renovado esfuerzo en relación con muchos de los temas que más nos preocupan.

Primero como alumno y luego como profesor, puedo dar fe del perfeccionamiento que creo que se va logrando en estos cursos del Centro de Estudios Urbanos para técnicos urbanistas, y también personalmente puedo atestiguar en relación con las dificultades que entraña el llevar adelante sin desmayo, esa singular empresa que es la revista «Ciudad y Territorio». Y esto sin hablar de todas esas otras actividades fundamentales de esta casa, relacionadas más directamente con lo que constituye la medula de su razón de ser: los problemas de la Administración Local. Como perteneciente al Ministerio de la Vivienda, y como persona muy vinculada afectiva y efectivamente a este Instituto, no puedo dejar de felicitarme de las líneas de colaboración por las que discurre la confluencia de intereses de estos dos organismos en el terreno del urbanismo. Colaboración imprescindible, desde que aquel Decreto, en 1957, trasladara al Nuevo Ministerio de la Vivienda las facultades urbanísticas de la Administración Central.

\* \* \*

Al invitarme a intervenir en este acto con una fección, me ha dejado el Instituto en plena libertad para escoger el tema de la misma. En esta libertad, mi elección creo que tiene bastante lógica. Por una parte me parecía interesante aprovechar la ocasión para romper una nueva lanza en defensa y apoyo de la teoría urbanística. Es «Teoría de la ciudad» la asignatura que explico en este centro, y es la preocupación intelectual por la comprensión de los fenómenos urbanos, una de las tareas que considero como más importantes, necesarias y dignas de atención. Pero por otra parte, estoy de lleno metido en el vértigo diario de los problemas prácticos y concretos de la apremiante realidad de la gestión urbanística. Entonces, lo que voy a tratar de esbozar son algunos aspectos del encuentro de la teoría y la práctica del urbanismo en el terreno del planeamiento urbano, tal como los estamos viviendo en la situación actual. Para ello, sin perjuicio de que me refiera directamente a la situación

(\*) Lección pronunciada el día 13 de mayo de 1971, en el Instituto de Estudios de Administración Local, durante el acto de clausura del curso 1970-1971 para técnicos urbanistas, celebrado bajo la presidencia del Ilmo. Sr. Director General de Administración Local.

española, no tengo más remedio que remontarme al marco general de referencia de las situaciones universales, de las cuales la nuestra no es sino una concreción particular, y a las situaciones históricas que las han precedido, ya que esta situación actual no es más que un punto determinado de una línea evolutiva que tiene sus antecedentes, que tendrá su continuación y que sólo puede comprenderse en función de dichos antecedentes.

Para que el intento resulte más fácil de seguir, expondré antes que nada el esquema al que voy a sujetarme.

En todos los campos del saber humano que se encaminan hacia una formulación científica, hay un proceso histórico de maduración que atraviesa diferentes fases. La primera de ellas se caracteriza por el aspecto intuitivo, aleatorio y precientífico de la forma en que son manejados los datos y son elaboradas las hipótesis o las proposiciones, las cuales carecen, por lo tanto, de rigor, jugando el papel de anticipaciones imaginativas en una primera aproximación a la interpretación de la realidad.

En una segunda etapa del proceso en formación se descubre su propia endeblez, su carácter subjetivo, y se inicia la búsqueda de certezas racionales objetivas, renunciando a las interpretaciones globales imaginativas, por sugerencias que fueran, para lo cual entra en juego el análisis sectorial de las diversas parcelas en que puede descomponerse el campo de estudio.

Pero llega luego un momento en que este trabajo analítico ya desarrollado no es suficiente. Las necesarias investigaciones sectoriales independientes llevan a un punto crítico de desconexión, de atomización, que reclama de algún modo una especie de síntesis armonizadora, una organización global de todos esos saberes parciales, en una construcción teórica unitaria de base ya no imaginativa, sino construida sobre todos esos conocimientos adquiridos racionalmente. Es el momento en que puede empezar a hablarse de nueva ciencia.

Pues bien, en el terreno del urbanismo, y en su proceso de aproximación a la formulación científica, pueden encontrarse también claramente estas tres fases, pudiéndose afirmar que nos encontramos actualmente en el comienzo de la tercera. Mi intento va a consistir en analizar ese proceso de maduración científica en lo que tiene de basamento teórico para una disciplina que no será nunca una ciencia pura, puesto que no se conforma con el conocimiento y descripción de la realidad, sino que su misión es intervenir sobre esa realidad a partir de su conocimiento, para tratar de configurarla voluntariamente. Esta disciplina es el planeamiento urbano. Y precisamente por el carácter práctico de la misma, este análisis nos llevará lógicamente, a continuación, a examinar la forma en que el basamento teórico es utilizado para la labor de configuración voluntaria de la realidad, a través de la instrumentación de las medidas complementarias que requiere la inserción de la teoría sobre la realidad, para hacerse eficaz y operativa práctica. Con ello entraremos en el terreno de los apoyos legales y administrativos sin los cuales el planeamiento carece de operatividad. Por último, la lógica de nuestro discurso nos ha de conducir a una evidencia final: aunque exista una sólida base teórica, y aunque la práctica esté en principio adecuadamente preparada, si no están claros y definidos los objetivos políticos, el planeamiento se mueve en la contradicción, la ineficacia y la esterilidad, ya

que, en definitiva, el planeamiento no es más que una estrategia, de delicada formulación, para la obtención de unos fines determinados en función de una política.

\* \* \*

Como es sabido, los orígenes del urbanismo moderno hay que referirlos siempre al momento histórico en que se produce la industrialización de la ciudad. La tenebrosa historia de aquel período es suficientemente conocida como para que tengamos que recordarla ahora, así como las condiciones de crecimiento caótico y degradación social y ambiental en que se vio sumida la evolución de las ciudades industriales, al acoger en su seno a esas dos realidades nuevas que eran la fábrica y el proletariado que la servía.

Pues bien, el pensamiento de los primeros hombres que empezaron a plantearse la necesidad de ordenar el desarrollo urbano, surge en medio de esta situación histórica, como reacción contra sus muy visibles consecuencias negativas, clamando por una organización capaz de armonizar las nuevas formas de trabajo y las ventajas de la ciudad, con las tradicionales virtudes de la civilización rural que empezaba a desmoronarse.

Así, la primera etapa del proceso de formación de la teoría urbanística tiene una doble vertiente: por una parte aparece un común denominador en todas sus manifestaciones, que es la negación del «laissez-faire» como forma de organización de la sociedad, basada en el libre juego de todas las fuerzas en el seno de la misma, oponiendo a esta fórmula la manifestación de una voluntad que desea implantar un orden social y urbano creado en contradicción con las tendencias espontáneas. Queda así apuntado desde el principio, un tema clave que ha de caracterizar toda la evolución del urbanismo moderno, que nos remite desde el primer momento al terreno de las opciones políticas.

Por otra parte, esta primera etapa se caracteriza por la formulación de propuestas concretas, para oponer un orden formal y social nuevo al caótico crecimiento de la ciudad no planeada y a los problemas de desintegración entre la industria, la agricultura y la residencia. No hay aún nada que pueda parecerse a un planteamiento científico. Estamos todavía en el terreno de la imaginación, lo cual se manifiesta en el carácter cerrado, estático, autosuficiente de todas aquellas propuestas utópicas, de entre las cuales va a sobresalir con fuerza la «ciudad jardín» de Howard.

El éxito de Howard puede en parte explicarse por constituir sus ideas una síntesis ordenada de todas las que hacía tiempo se encontraban en el ambiente y empezaban a formar al principio de una teoría urbanística. La teoría de los tres imanes era sugerente, clara y de fácil comprensión. La ciudad es un primer imán para la población por el atractivo que ofrece la concentración de relaciones humanas, desarrollo científico, cultural, técnico y económico. El campo es el segundo imán como ambiente natural que ofrece salud y reposo. El tercer imán es la ciudad-campo, o la ciudad-jardín, que puede ofrecer las ventajas de la ciudad y del campo, eliminando los aspectos negativos que se producen en la concentración urbana o en la dispersión rural.

Ideas semejantes habían venido siendo utilizadas para defender toda clase de propuestas tendentes a buscar ese pacto entre ciudad y naturaleza. «Urbanizar el campo, ruralizar la ciudad» había sido el lema, muy anterior, común a Ildefonso Cerdá y Arturo Soria. Y

todo el principio del siglo XX puede decirse que está presidido en el terreno de la teoría urbanística por ese mismo principio, junto con la búsqueda de un modelo de comunidad social satisfactoria y equilibrada. De ahí que todas aquellas propuestas acabaran, carentes de otra forma posible de expresión y configuración, en modelos de «ciudad ideal» que, como decíamos antes, están concebidos como pequeños microcosmos aislados y autosuficientes, como pequeñas islas desconectadas de un proceso demasiado complejo de urbanización que se pensaba que podría ser influido por la creación de estas nuevas células ejemplares tanto desde el punto de vista formal como social.

De todo ello va a derivar como secuela lógica otro de los grandes postulados de la incipiente teoría urbanística: la necesidad de la estabilización demográfica y la descongestión de las grandes ciudades por medio de la creación de pequeñas ciudades nuevas a su alrededor, cada una de las cuales podría ser una de aquellas ejemplares células de una nueva situación en la cual se cumpliese la ruralización de lo urbano y la urbanización de lo rural, neutralizándose así el peligroso desequilibrio observado entre campo y ciudad. Hasta mucho más tarde no se ha visto que estas premisas imaginarias y no científicas, deducidas intuitivamente y no del estudio de la realidad, ignoraban por completo el verdadero funcionamiento y la naturaleza real del proceso de desarrollo urbano, por lo cual las propuestas, careciendo de adecuación al mismo, no podían tener validez para intervenir sobre él, defraudando a aquel claro deseo de negar el «laissez-faire», con una intervención voluntaria eficaz. Al desconocer las verdaderas leyes de ese proceso, al carecer de elementos reales para comprenderlo, al sustituir el conocimiento por el deseo, aparece la utopía, forjada sobre los datos imaginarios que podía elaborar cada autor, el cual todavía no podía comprender, por su propia situación histórica, que la industrialización ha deshecho las relaciones de trabajo cerradas de los antiguos asentamientos rurales, las únicas que conocían los utopistas, y que el desequilibrio entre campo y ciudad aparece hoy no sólo como inevitable, sino como constituyente de una nueva forma de organización de la actividad y la residencia, adecuada a los nuevos procesos de producción y consumo en las sociedades industriales desarrolladas.

\* \* \*

Al final de los años 20, tras una abundante cosecha de «ciudades-jardín» periféricas y marginales, de diversa talla, esparcidas por todo el mundo, empieza a dibujarse una nueva actitud que va a renegar de la herencia de los viejos utopistas, reclamando el rigor de un análisis racional de los problemas reales. Se inicia la segunda etapa del proceso por el cual el urbanismo se va acercando a la ciencia.

Esta nueva etapa, que queda inicialmente definida en el plano teórico durante los años 30, se caracteriza, como decíamos que ocurre normalmente en este tipo de procesos, por la proliferación de análisis sectoriales, fragmentarios y parcializados que profundizan independientemente en diversos sentidos hacia la comprensión de los fenómenos reales, con lo cual, todo intento de creación de una teoría general en estos momentos es todavía prematura. Cada investigador está demasiado absorbido por la parcela particular de su propia investigación y sus generalizaciones, necesariamente incom-

pletas y simplificadas, le llevan inevitablemente a privilegiar un determinado sector, el que conoce bien, en detrimento de los demás y, por lo tanto, del equilibrio necesario para la comprensión completa.

Esta etapa, que podemos llamar racionalista, se concreta históricamente en una clara independencia de las formulaciones teóricas de los urbanistas arquitectos, respecto a las del resto de los investigadores que se preocupaban del fenómeno urbano desde los campos correspondientes a las diversas disciplinas científicas que empezaban a profundizar en él: la ecología, la geografía urbana, la economía, la sociología, la sicolología, etc. En este período, hay una incomunicación entre estos campos del saber, al mismo tiempo que un avance en paralelo que sólo más tarde acabará por llegar a una confluencia.

Inmersos en movimientos arquitectónicos de gran pujanza y atractivo renovador (constructivismo, neoplásticismo, expresionismo, organicismo) y aislados en su incomunicación interdisciplinar, los urbanistas del momento tratan de racionalizar su posición frente al hecho urbano, en un deseo de superación del romanticismo utópico de la etapa anterior, aplicando a la ciudad el análisis funcional que se impuso por aquellas fechas en el terreno de las artes y las ciencias.

Ya no se trata, como en la época anterior, de inventar una nueva realidad imaginaria, la utopía, para compararla y sustituirla por la realidad circundante, sin saber nada acerca de los medios para conseguir dicha sustitución. Ahora se trata de analizar la realidad para reformarla de acuerdo con unos principios. Y el método de análisis es el que proporcionaba el pensamiento del momento: la descomposición funcional, la clasificación de las funciones principales que se desarrollan en el seno de la ciudad, y el desmembramiento de ésta en zonas correspondientes a cada una de esas funciones. Es así como se justifica teóricamente una de las más importantes y decisivas incorporaciones del urbanismo: la zonificación, el principio según el cual el planeamiento se manifiesta en primer lugar por un esfuerzo de puesta en orden que tiende a fijar para cada actividad humana el lugar que mejor le conviene, desde el punto de vista de su utilización y su funcionamiento y que se concreta por una serie de delimitaciones y localizaciones sobre un fondo de plano topográfico, completadas por indicaciones y reglamentaciones relativas a la naturaleza, importancia y aspecto de las construcciones susceptibles de ser edificadas en cada sitio. En nombre de este principio se consuma la disociación funcional de la ciudad y se postula la localización obligatoriamente predeterminada y clasificada, no ya sólo de la industria respecto a la residencia, sino también del comercio, del deporte, del descanso y de la diversión. Y tras la clasificación y descomposición funcional el análisis lleva también a la sistematización racional de la forma en que cada una de las funciones puede desarrollarse más eficazmente. Surgen las clasificaciones de la edificación (extensiva, intensiva, abierta, etc.) en tipos diferentes para su utilización por zonas; surge la clasificación jerarquizada de los sistemas viarios y surge la conocida teoría de las comunidades urbanas escalonadas, según la cual la ciudad debe componerse de agrupaciones celulares de «unidades vecinales» de un tamaño demográfico y físico definido, constituyendo «barrios» como unidades mayores, cuya agrupación da lugar a «distritos», y la agrupación de éstos a la ciudad, descansando toda la teoría sobre la sistema-

tización de la jerarquía del equipo urbano: la escuela primaria, el comercio de diario, el comercio semanal, el centro de 2.ª Enseñanza, el parque de barrio, etc.

La formulación teórica de todos estos principios alcanza un alto grado de coherencia al mismo tiempo que una gran difusión internacional durante los años 30, a través de la acción decisiva de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, los CIAM, y finalmente, encuentra su expresión definitiva en un documento de transcendental importancia en la historia del urbanismo, la Carta de Atenas, en el cual la ciudad queda esquematizada y reducida a las cuatro funciones elementales, bien claras y definidas, de habitar, trabajar, circular y recrearse.

Así, cuando después de la segunda guerra mundial, Europa tiene que enfrentarse con la reconstrucción en gran escala, hay todo un arsenal de principios teóricos preparados para su utilización. Sólo falta que las Administraciones públicas los acepten. Y es Le Corbusier quien con su lenguaje poético, anuncia gozosamente que «en el alba de la Reconstrucción», el ministro francés ha aceptado la Carta de Atenas como guía de sus trabajos.

Se inicia entonces en Europa un período fértil en realizaciones con aplicación de aquel cuerpo teórico, gracias a la penetración del mismo en las esferas políticas. Se crean nuevos ministerios, se abren paso nuevas legislaciones urbanísticas, se acomete la redacción de importantes planes metropolitanos y se inician las políticas urbanísticas nacionales, a la cabeza de las cuales se destaca el gobierno británico, que desarrolla un importante aparato administrativo, al servicio de un urbanismo voluntario y controlado a escala nacional.

Ciertamente que ya existía aisladamente desde mucho antes, la contundente experiencia soviética, pero lo importante de la nueva situación es el esfuerzo que supone la instrumentación de un sistema eficaz de ordenación urbana y territorial fuera del marco de una economía planificada y de un sistema de socialización total.

Sin embargo, ya hemos dejado apuntadas las limitaciones e insuficiencias inevitables, inherentes al estadio intelectual en que se encontraba el proceso y hemos aludido a cómo en estos momentos, toda construcción teórica con pretensiones de generalidad, no podía ser totalmente válida aún. Por eso vemos hoy con claridad lo prematuras y aun gratuitas que en medio del innegable valor que, en líneas generales, tuvo la aportación racionalista, resultaban, por ejemplo, las apresuradas e impacientes generalizaciones de Le Corbusier, ansioso de definir lo que él mismo llamaba el «riguroso edificio teórico del urbanismo moderno», y por eso también se nos aparecen como ingenuas y abusivas las simplificaciones en que tuvo que basarse, falto de los conocimientos científicos adecuados, para poderse inventar el edificio teórico riguroso. Por eso, finalmente, al terminar la década de los 50, en ese edificio levantado con tanto esfuerzo de investigación, pero también a fuerza de imaginación, empiezan a manifestarse importantes grietas. En la década de los 60, que alumbría la crítica del racionalismo y la incorporación al urbanismo práctico de la aportación de las diversas ciencias que habían venido trabajando desde hacía tiempo en torno al problema de la ciudad, se va a marcar el principio de la tercera etapa del proceso, y el comienzo de la verdadera ciencia urbanística.

\* \* \*

Es, en efecto, toda una suma de hechos coincidentes lo que va a caracterizar el principio de una nueva situación.

En primer lugar, la aplicación sistemática del racionalismo, en su versión funcionalista o en su derivada organicista posterior, había producido abundantes realizaciones, tanto en el terreno de la planificación urbana de gran ámbito (los primeros planes metropolitanos), como en el más reducido del diseño de núcleos urbanos nuevos. Entre los grandes planes estaban los de Moscú, de Londres, de Copenhague, de Estocolmo, de Tokio, de París, de Roma, de Madrid, de Barcelona y de tantas otras ciudades. Entre los núcleos nuevos estaban las nuevas ciudades socialistas, las nuevas ciudades de Gran Bretaña, las nuevas ciudades israelíes, los grandes conjuntos franceses, las cocolonias alemanas, nuestros poblados dirigidos y nuestros polígonos. Y estas realidades habían tenido tiempo de manifestar sus fallas. Se inicia la crítica y revisión del período anterior. Crítica absolutamente necesaria y constructiva por cuanto que ejercida sobre una realidad, puede poner de manifiesto los errores, que es la forma científica de avanzar, pero innecesariamente cruel muchas veces, abusando de lo fácil que resulta ridiculizar *a posteriori* las situaciones ya superadas, desde fuera de sus condicionantes históricos.

Y esta crítica, hoy ya muy finamente elaborada, pone claramente de manifiesto la pobreza y la elementalidad, del esquematismo desnudo de la concepción racionalista de la ciudad, así como su insuficiencia para explicar la complejidad real de los fenómenos urbanos y por lo tanto para influir eficazmente sobre ellos. Frente a la huida utopista de la primera etapa, el análisis y la descomposición funcionalista de la segunda suponen un intento válido de aproximación realista, pero al mismo tiempo una simplificación apresurada e inventada en parte, ante una realidad excesivamente compleja que sigue sin dejarse comprender desde una perspectiva parcial. La teoría funcionalista podrá seguir siendo un medio instrumental cómodo y claro de aproximación, siempre que se complemente con otras visiones desde otros ángulos, pero hoy está claro que no se puede reducir así la compleja estructura del fenómeno urbano y que el planeamiento derivado de la simple descomposición funcional es, en gran medida, ingenuo e ineficaz.

No ha escapado a esta penetrante crítica, esa pieza conceptual que tan importante papel ha jugado en todo el urbanismo moderno, que es la teoría de las unidades urbanas. Antes al contrario, es uno de los blancos preferidos, por lo que tiene de invento basado en una pretensión de científicismo, que se apoya en una sociología más programática y querida que efectivamente real y observada. Este es, en efecto, uno de los *a priori* que hoy se pueden apreciar en la teoría urbanística de aquellos momentos. Del mismo modo que señalábamos como una equivocación del utopismo, el deseo de restablecer el equilibrio campo-ciudad por la creación de pequeñas unidades urbanas nuevas, frenando el crecimiento de las grandes ciudades, lo cual veíamos que era prácticamente imposible por contradictorio con la realidad intrínseca del fenómeno urbano actual apoyado en la industrialización avanzada y en el sistema económico que lleva aparejado, podemos ahora señalar de modo semejante que la pretensión del urbanismo

moderno de reestructurar la ciudad sobre la base de las comunidades urbanas cerradas, llámense barrios o unidades vecinales, encaminada a la recreación de un ambiente comunitario con vínculos vecinales efectivos en el grupo residencial correspondiente, supone el desconocimiento de la dinámica social actual de la vida urbana, en la cual las relaciones personales no se verifican a nivel de grupo estable, territorialmente definido, sino a nivel de grupos abiertos, de procedencias físicas diversas y distantes que tienen lugar no en los pequeños ámbitos vecinales, sino en los lugares de encuentro colectivo de la ciudad, que deben reunir unas características espaciales adecuadas.

Este aspecto de la crítica está ligado al de los valores visuales, ambientales y simbólicos de la ciudad. El simplismo formalista del racionalismo, derivado del utilitarismo que se manifestaba en el famoso lema según el cual «la forma sigue a la función», daba una escenografía urbana necesariamente elemental, excesivamente clara, compuesta de cuerpos geométricos simples e independientes. Los estudios que se han realizado después prueban la necesidad de una cierta ambigüedad y complejidad, de una cierta confusión y abigarramiento para que la escena urbana sea suficientemente atractiva y no produzca aburrimiento. La simplificación racionalista había eliminado algo consustancial con lo urbano: la estructura espacial compleja, continua y formalmente rica y variada (lo contrario de la simplicidad geométrica) capaz de ofrecer una gama de interpretaciones lo más rica posible en posibilidades para identificaciones simbólicas individuales y colectivas de naturaleza privada y pública.

Pero como ya habíamos apuntado antes, la crítica del racionalismo y la manifestación de su insuficiencia viene apoyada por la convergencia sobre el campo de lo urbano, de una serie de disciplinas físicas, humanísticas, sociales y económicas que habían venido avanzando de modo independiente desde hacia tiempo, manteniéndose en el terreno de las ciencias descriptivas sin influencia directa hasta entonces sobre el planeamiento urbano.

Podría tomarse como punto de arranque de esas investigaciones paralelas, la aparición de la llamada «antropología social», ligada inicialmente a los nombres del francés Durkheim y del inglés Radcliffe-Brown, que se ocupa de descubrir las relaciones internas que explican las formas de organización de la sociedad.

Por su parte, la «ecología social», obra de la escuela de Chicago, y definida por McKenzie como el «estudio de las relaciones temporales y espaciales de los seres humanos en tanto en cuanto son afectados por las fuerzas del medio físico», supone también la apertura de una fecunda vía de aproximación científica al estudio de la realidad urbana, ya que su hipótesis fundamental se puede expresar así: el estudio de la sociedad requiere el estudio de su aspecto más visible, especialmente su repartición sobre el territorio, su distribución geográfica. Se inicia, pues, el estudio científico de los elementos del medio físico naturales y artificiales, y de los elementos de la organización social que se imbrican en aquéllos. La verificación de estas hipótesis lleva a los trabajos que más fama dieron a la escuela de Chicago, entre 1920 y 1940 (Park, McKenzie, Burgess, Hoyt, Davie, etc.) con los diversos modelos de organización ecológica de la ciudad. Los desarrollos posteriores de la «ecología humana», han contribuido también pode-

rosamente a la base científica de acercamiento al fenómeno urbano. (Hawley, 1959.)

Otro fecundo campo de investigación fue abierto en 1933 por el alemán Walter Christaller, con la formulación de la teoría del lugar central, que trató de explicar las causas de la formación de los centros urbanos, y que consiste, como ustedes recordarán, en una serie de proposiciones y definiciones cuyas consecuencias lógicas son la clasificación jerárquica de los centros urbanos según sus funciones y su capacidad de proporcionar bienes y servicios a un área tributaria que está a su alrededor (según una trama de organización espacial). Las propuestas de Christaller han sido posteriormente reelaboradas, especialmente, por August Lösch (1954) y una serie de trabajos posteriores aún, que nos llevan al terreno de la «economía urbana», y a los estudios sobre la localización de las actividades económicas en el espacio en función de la accesibilidad, bien en el campo del desarrollo urbano (William Alonso, 1965) como en el de la amplia escala regional (Walter Isard, 1956; Jean Labasse, 1966).

Paralela a la «ecología social» y a la «economía urbana» se desarrolla en la Europa de los años 20 y 30, la «geografía urbana» que se plantea el estudio de las relaciones entre la comunidad humana y el medio físico en que vive. Los fenómenos sociales serán siempre observados en la forma en que se localicen geográficamente. La escuela de Grenoble es la primera en ofrecer estudios completos de ciudades concretas realizados con este enfoque. Paul Blanchard en 1928 avanzaba la metodología que desarrollan posteriormente Tricart y George entre otros.

Aportación de importancia singular es la debida a la sociología, desde que en 1932 Maurice Halbwachs definió el alcance de la «morfología social» que tiene por objeto el estudio de todos los aspectos de la sociedad que toman formas materiales. Especialmente cuando la sociología se interesa por los aspectos espaciales o de localización, y no simplemente por los fenómenos sociales sin relación con el medio físico, se produce la aportación interesante para el urbanismo. Este es el caso de la «sociología urbana», cuyo avance ha permitido analizar el llamado «espacio social», tratando de explicar el comportamiento humano en función de la configuración del medio urbano en que se desarrolla.

Podrían seguirse enumerando otras muchas disciplinas desde las cuales llegan también interesantes aportaciones al campo del urbanismo, y resultaría fatigoso y fuera de lugar tratar de presentar una visión más matizada del campo de cada una de estas ciencias, en un panorama de síntesis difícil de realizar. Pero creo que ya es suficiente para nuestro propósito haber aludido a la formación de este ingente cúmulo de conocimientos que ha proporcionado una base amplísima para sustentar una verdadera ciencia urbanística que adquiere madurez en nuestros días, y que resulta, como digo, difícil de sistematizar.

No obstante, hay que añadir aún, para podernos dirigir a continuación hacia una visión completa de la situación actual del planeamiento, una nueva componente de este marco intelectual que le sirve de apoyo.

La guerra y la estrategia militar, habían sido desde siempre objeto del pensamiento humano en busca de reglas que pudieran ser utilizadas, en función de unos datos, para orientar las acciones y las decisiones de los que las dirigían. Durante la segunda guerra mundial se

desarrollaron poderosamente con ayuda de la Cibernetica algunos sistemas que trataban de racionalizar el proceso de toma de decisiones a través de la previsión sistemática de las consecuencias que podrían derivarse de cada alternativa.

Posteriormente, los gobiernos de todos los países se fueron encontrando con unos problemas de crecimiento urbano de tal complejidad, que también en este terreno se pensó en la necesidad de un sistema semejante de evaluación de alternativas para medir las consecuencias de las intervenciones. Todo ello ha contribuido al desarrollo de las técnicas de simulación de procesos, que encuentran sus antecedentes en la Teoría de los Juegos, por lo que tiene de método para predecir probabilísticamente comportamientos futuros, y que ha encontrado un seguro apoyo en la matemática moderna, la cual proporciona el lenguaje simbólico universal que permite establecer una representación abstracta de la realidad a partir de un conjunto de hipótesis y datos. Esto nos mete de lleno en el terreno de los modelos matemáticos, que tratan de hacer comprensible y manipulable el conjunto de relaciones internas o de leyes que explican el comportamiento de la realidad en el sector observado. Así, la utilización de los modelos ha venido a complementar como una poderosa ayuda, a los métodos empíricos en que hasta ahora se basaba el planeamiento, sin más limitación, que puede ser bastante importante, que la falta de datos, la imposibilidad de la elaboración de hipótesis suficientemente objetivas, o la incapacidad para traducir las hipótesis a construcciones matemáticas. Ya se ve por todo esto, que la utilización de esta ayuda en la práctica de la técnica del planeamiento es bastante problemática y dificultosa en el momento actual, aunque en los próximos años puede esperarse la difusión de su uso, su perfeccionamiento, y tal vez su mayor asequibilidad. En estos momentos, el desarrollo de la modelística marca bastante claramente las distancias culturales y tecnológicas que separan a los diversos países, y en los atrasados no se debe caer en un ingenuo fetichismo de exaltación del modelo, sin el previo proceso de preparación para su uso.

\* \* \*

Pero decíamos al principio que la tercera etapa del proceso de aproximación a una formulación científica del urbanismo se caracterizaba, como en todo proceso semejante seguido por cualquier otra rama del saber, por una cierta visión de síntesis global, capaz de armonizar todas las aportaciones sectoriales en una construcción teórica totalizadora. Puesto que había anunciado también mi creencia de encontrarnos al principio de esa tercera etapa, podríamos preguntarnos ahora por la forma en que empieza a dibujarse dicha teorización, es decir, por la forma en que todos los conocimientos adquiridos en los últimos años se ensamblan en una nueva concepción intelectual del fenómeno urbano.

Superando el racionalismo y el análisis funcional, que habían proporcionado esa base intelectual en la etapa anterior, hay una cierta coincidencia del punto de vista de todas las ciencias en que se va apoyando la naciente urbanística, en aproximarse a la comprensión de la complejidad urbana a través del concepto de estructura, es decir, a través del estudio del sistema de relaciones que aseguran la unidad y la coherencia de

los conjuntos de fenómenos estudiados, que se revelan solidarios e interdependientes de tal modo que «cada uno de ellos depende de los demás y no puede ser lo que es sino en y por su relación con ellos».

No es que la noción de estructura sea nueva, pero de todos es conocido el auge que en todas las ciencias ha venido experimentando el método estructuralista, convertido en forma extendida de pensamiento y en vía fecunda de interpretación científica de la realidad, y cómo ha tomado en cada ciencia, caminos propios que corresponden a las características de cada una de ellas. Así, la urbanística encuentra hoy en el estructuralismo una nueva forma de explicación científica del hecho urbano sin que podamos saber todavía cuánto hay en esta adopción de simple estado transitorio, como superación del funcionalismo, y cuanto de método definitivo. En cualquier caso, es evidente que el énfasis actual de la investigación, con proyección directa en la metodología y el enfoque del planeamiento, recae en esa búsqueda de las relaciones internas y del entramado de interacciones que se desarrollan entre las diversas partes y funciones de la ciudad que pueden dar cuenta globalmente de su entidad al mismo tiempo múltiple y unitaria. Si algunos italianos como Aldo Rossi, o Giancarlo de Carlo han hecho la crítica del funcionalismo con visión más o menos estructuralista, diversos investigadores han profundizado sobre la estructura urbana especialmente en las universidades de Estados Unidos, siendo de obligada referencia los trabajos de Kevin Lynch, Christopher Alexander, Peter Eisenman, Albert Guttenberg, Donald L. Foley y Melwin Webber. Es especialmente interesante la aportación de estos dos últimos, ya en la década de los años 60, al complementar la formulación teórica del concepto de estructura urbana con una componente dinámica de evolución temporal, para ver la estructura urbana como «proceso» en constante evolución, frente a un cierto estatismo inherente normalmente a la visión estructuralista.

El grupo británico de Colin Buchanan ha hecho una interesante clarificación metodológica para el planeamiento, utilizando el término «estructura urbana» para designar exclusivamente el marco físico, pero introduciendo el término «sistema» para describir la fusión de dicho marco con las actividades que se desarrollan en él, con lo cual enlaza con la Teoría General de Sistemas, cuya aplicación al planeamiento ha sido puesta a punto en una reciente obra del inglés MacLoughlin. La ciudad puede ser contemplada como un gran sistema ecológico de organización espacial de las actividades, compuesto por un número considerable de subsistemas jerarquizados y conexionados. Las componentes de este sistema son las actividades humanas, especialmente las más recurrentes y localizadas en puntos concretos, las cuales están interrelacionadas por unas conexiones. La ciudad se reduce en esencia a un sistema cuyas componentes son las áreas de actividades y usos del suelo, y cuyas conexiones son todas las formas de comunicación, especialmente los canales de circulación del tráfico. El sistema así concebido puede ser susceptible de tratamiento matemático.

Como consecuencia de todo este nuevo planteamiento, se ha desembocado en los últimos años en una nueva concepción del plan y en una nueva metodología del planeamiento, rigurosa y sistematizada, aunque naturalmente pueda utilizarse con más o menos rigor y sistema. En definitiva de lo que se trata es de potenciar los métodos de diagnóstico de la realidad y una vez

formuladas las metas y objetivos con la máxima claridad, poder estudiar sistemáticamente con ayuda de modelos matemáticos, o por simples chequeos, las posibles diversas alternativas de acción cuyas consecuencias deben ser evaluadas a efectos de seleccionar la más ventajosa para la satisfacción de los objetivos propuestos en relación con los valores sociales y sus costes y beneficios. Se incorpora también la necesidad de una constante revisión del plan, entendido como proceso en constante evolución, con un mecanismo de control que permita detectar las desviaciones y contrastarlas con los cambios que haya experimentado el sistema de partida del plan. Del plan cerrado, estático y acabado de la etapa racionalista, que respondía a la idea de constituir un retrato anticipado de la ciudad al cabo de un cierto período por venir, se ha pasado en el terreno teórico, a la concepción del plan abierto, dinámico y evolutivo. Hasta cierto punto puede decirse que aquélla era una concepción derivada de la formación y mentalidad típicamente arquitectónica que trasladaba al plan de la ciudad la misma visión que preside la concepción del proyecto de un edificio. La nueva concepción del planeamiento está más en consonancia con las características cambiantes y fluyentes de la realidad urbana, vista ahora dentro de un marco territorial más extenso, y sometida a las influencias del mismo. Por eso hace recaer el énfasis en la capacidad de adaptación del plan a las posibilidades reales de desarrollo de la ciudad en su entorno geográfico, creando nuevas figuras, como «el plan de estructura» o el «esquema director», en las legislaciones más evolucionadas. Pero ello sólo es asequible conociendo de antemano las leyes por las que ese proceso se rige. Y esto es precisamente lo que está empezando a ser posible por la aproximación científica al conocimiento de los fenómenos urbanos.

\* \* \*

Bien, hasta aquí hemos considerado la evolución de la teoría urbanística a lo largo de un proceso de maduración que conduce hacia la formulación de una nueva ciencia, la urbanística, que sirve de base al planeamiento urbano actual. De acuerdo con el esquema que nos habíamos trazado al principio, vamos ahora a adentrarnos en el examen de la forma en que aquella base teórica sirve verdaderamente para la actuación sobre la realidad, a través del planeamiento, para ver hasta qué punto la teoría puede convertirse en una práctica operativa y eficaz en relación con el desarrollo urbano.

La primera etapa del proceso descrito había tenido como consecuencias reales la aparición de las «ciudades jardín», las colonias obreras y los barrios periféricos creados primero por el capital privado y después por algunas Administraciones Locales. Ello no había representado grandes problemas ni había tenido una influencia importante en el desarrollo urbano al no interferir apenas con los complejos fenómenos que la industrialización había desatado en el seno de la ciudad. Eran operaciones marginales y acotadas, segregadas del cuerpo urbano, como islas independientes del proceso general. Pero era precisamente en ese proceso general de desarrollo de las ciudades, donde estaban los verdaderos problemas que había que analizar y resolver. El utopismo los eludió como los eludió también al principio el racionalismo, empeñado todavía en la visión de la ciudad «por partes». A la «garden village» sucedió la «siedlung», el barrio periférico o el islote no inte-

grado, en el que podían plantearse «ex novo» sin racionalismo, al margen de las complicaciones que dificultades, los principios funcionalistas y formales del suponía el tratamiento de la realidad existente, inmersa en un proceso de difícil comprensión. Es la tentación utópica la que sigue actuando disfrazadamente, y aparece de nuevo en el planteamiento de las ciudades nuevas. Pero dentro aún de la segunda etapa del proceso empieza a manifestarse la preocupación por la visión completa de la ciudad existente como «organismo vivo» cuyo desarrollo debe ser previsto y conducido por el planeamiento (urbanismo orgánico de los años cuarenta y cincuenta). Y es entonces cuando surgen los verdaderos problemas.

En efecto, aparte de todos los que se derivan de la dificultosa comprensión intelectual de la compleja y movediza realidad urbana, el planeamiento se encuentra con que para poder ser guía eficaz del desarrollo de la ciudad, necesita establecer unas opciones concretas de utilización del territorio marcando las diversas posibilidades de uso del suelo, que pueden ir desde un alto aprovechamiento edificable del mismo, hasta la prohibición absoluta de su edificación, y esto, en todos los países que no habían socializado el suelo, chocaba necesariamente con los intereses de los propietarios. Este hecho fue el que llevó a la redacción de los últimos artículos de *La Carta de Atenas*, que al señalar que «la ciudad adquirirá el carácter de una empresa estudiada por adelantado y sometida al rigor de un plan general» de modo que «sabias previsiones» hayan esbozado su futuro para evitar que siga siendo «el resultado desordenado de iniciativas accidentales», desemboca en el problema del suelo, declarando que la ordenación de las ciudades y el estado de la propiedad territorial son dos realidades antagónicas, por lo que es urgente reglamentar, por medio legal, la disposición del suelo útil, ya que el interés privado debe someterse al interés colectivo.

Ya tenemos planteado ahí el tema crucial de la viabilidad del planeamiento. Sin esa reglamentación, sin esa disponibilidad, el planeamiento no puede salir del marco de la teoría. Y este tema, junto con el de la necesidad de coordinar las invenciones y las inversiones económicas de transformación del territorio para secundar la estrategia establecida por los planes, constituye la materia de una historia reciente del urbanismo, paralela a la evolución de la teoría urbanística, cuya incidencia en el desarrollo real de las ciudades es la que condiciona de forma definitiva y total la validez o la inutilidad del planeamiento. De nada sirve que éste se afiance cada vez más en una creciente madurez científica, si su operatividad no está garantizada por una adecuada instrumentación que le permita pasar a la práctica.

El problema se plantea en esa inevitable contradicción que el planeamiento lleva consigo en relación con el mercado del suelo. Los planes, por lo que acabamos de ver, introducen unas determinaciones que, involuntariamente, producen inmediatamente unas repercusiones decisivas en el precio de los terrenos, de modo que aquellos que son declarados edificables aumentan de valor en relación con los que no son o lo son menos, por lo cual, dentro del sistema de economía de mercado, el planeamiento produce una reducción de la oferta de suelo y da lugar a la posibilidad de monopolios que conducen a la especulación por parte de los propietarios favorecidos. Las leyes de la economía lleva-

rían a buscar la solución en una liberalización del uso del suelo para multiplicar la oferta, lo que inevitablemente está en contradicción con la propia finalidad del planeamiento. El problema es, pues, de una extraordinaria dificultad y, por sus enormes repercusiones sociales, requiere la máxima atención política.

Ya dijimos que al final de la segunda guerra mundial, se había acelerado el proceso de toma de conciencia por parte de los gobiernos acerca de la necesidad de su intervención en materia de ordenación urbana y que se habían iniciado las políticas urbanísticas nacionales apoyadas en una abundante legislación nueva. Es algo que queda encuadrado dentro de la evolución general sufrida por la concepción moderna del Estado social de derecho, con su creciente capacidad de intervención para regular la marcha de la sociedad en defensa de los intereses públicos y que viene a dar satisfacción a la vieja aspiración definida desde el tiempo de los utopistas, de la negación del «laissez-faire».

Pues bien, esa historia reciente del urbanismo, a la que me refería antes, está fundamentalmente constituida por la pugna establecida entre unas legislaciones que tratan de hacer posible el planeamiento urbano, y unos intereses privados, basados en la propiedad del suelo, que resisten a las mismas. Es un desgarrado forcejeo que caracteriza la situación de todos los países que quieren hacer compatible el planeamiento con la propiedad privada del suelo urbano. Entre la alternativa de un suelo socializado o una libertad total del uso del suelo, que dada la magnitud actual de los problemas en juego es difícil que no conduzca al caos, la mayoría de los países optan, al menos teóricamente, por esa difícil vía del compromiso que, en los más avanzados, comporta el montaje de un delicado y complejo aparato de intervención y control, al mismo tiempo que un esfuerzo legislativo tendente a redefinir los límites de la propiedad en función de su utilidad social, que apunta en las últimas reuniones internacionales de expertos, hacia la separación de la propiedad del suelo, de la de lo que sobre él se pueda edificar. Dicho en términos jurídicos, la separación del título de propiedad respecto del «ius aedificandi».

Todos los países que viven esta tensión tienen en su haber éxitos y fracasos que están directamente relacionados con la actitud de sus gobiernos en relación con el problema urbano, con la firmeza con que se exige el cumplimiento de las disposiciones acordadas y con la claridad con que estén establecidas las directrices políticas nacionales que inciden en el desarrollo urbano, pues, como advertíamos al principio, el planeamiento no es más que una estrategia al servicio de unos objetivos que, si carecen de una clara definición política, lo dejan en la contradicción o en la inutilidad.

En el momento en que el planeamiento, según hemos visto, adquiere madurez y base científica con la comprensión del fenómeno urbano, es más necesario que nunca el decidido apoyo político que pueda hacerlo operativo y eficaz, mediante una suma de medidas y disposiciones que constituyen precisamente la política urbanística. Necesariamente han de ser complicadas, costosas y difíciles de mantener, pero, en definitiva, habrán de ser instrumentadas si se quiere un desarrollo urbano coherente y socialmente aceptable. Esta es la responsabilidad de los gobiernos de cara al fin del siglo XX, fecha en la cual el desarrollo urbano, junto con la ordenación territorial y la conservación

del medio ambiente, parece que plantearán a la humanidad según todos los indicios lo auguran, algunos de los más graves problemas de la Historia.

\* \* \*

Quisiera, para terminar, hacer una alusión a la situación española. Situación que, como dije, corresponde, con matizaciones particulares, a la evolución general del planeamiento en el mundo. Por ello, para nuestro caso concreto, podría realizarse también un recorrido semejante al que acabamos de hacer, viendo cómo los plateamientos universales han ido teniendo entre nosotros su correlativa expresión.

Al primer período del proceso histórico que hemos considerado, corresponde la figura y la obra de Arturo Soria, de una indudable originalidad y de honda repercusión en la teorización posterior del planeamiento. Sus intuiciones sobre la linealidad urbana adquieren hoy una nueva validez relativa, en función de los estudios sobre la importancia estructural de los canales de comunicación en la ciudad.

El segundo período se inicia brillantemente en España con el entronque que el GATEPAC realiza con todo el movimiento racionalista europeo durante los años 30. Luego ya en los años 40, empieza a formalizarse la visión integral del planeamiento funcionalista y orgánico en los primeros planes completos de las grandes ciudades españolas, que venían a superar la visión simplista de los «ensanches», por los que habían venido desarrollándose mal que bien nuestras ciudades, sin apenas otra preocupación que la puramente morfológica. Bajo la meditada dirección de Pedro Bidagor se realiza entonces un proceso de formalización teórica del planeamiento, paralelo al de otros países europeos, con la distinción entre plan general y plan parcial, que en 1956 alcanza su definitiva y madura formulación con la promulgación de la «Ley del Suelo», este impresionante y controvertido código urbanístico nacional, por el cual ha venido rigiéndose desde entonces nuestro urbanismo.

Respecto a la actividad de planeamiento práctico desarrollada desde entonces, puedo darles a ustedes unos datos provisionales obtenidos de las encuestas realizadas recientemente por mi Subdirección.

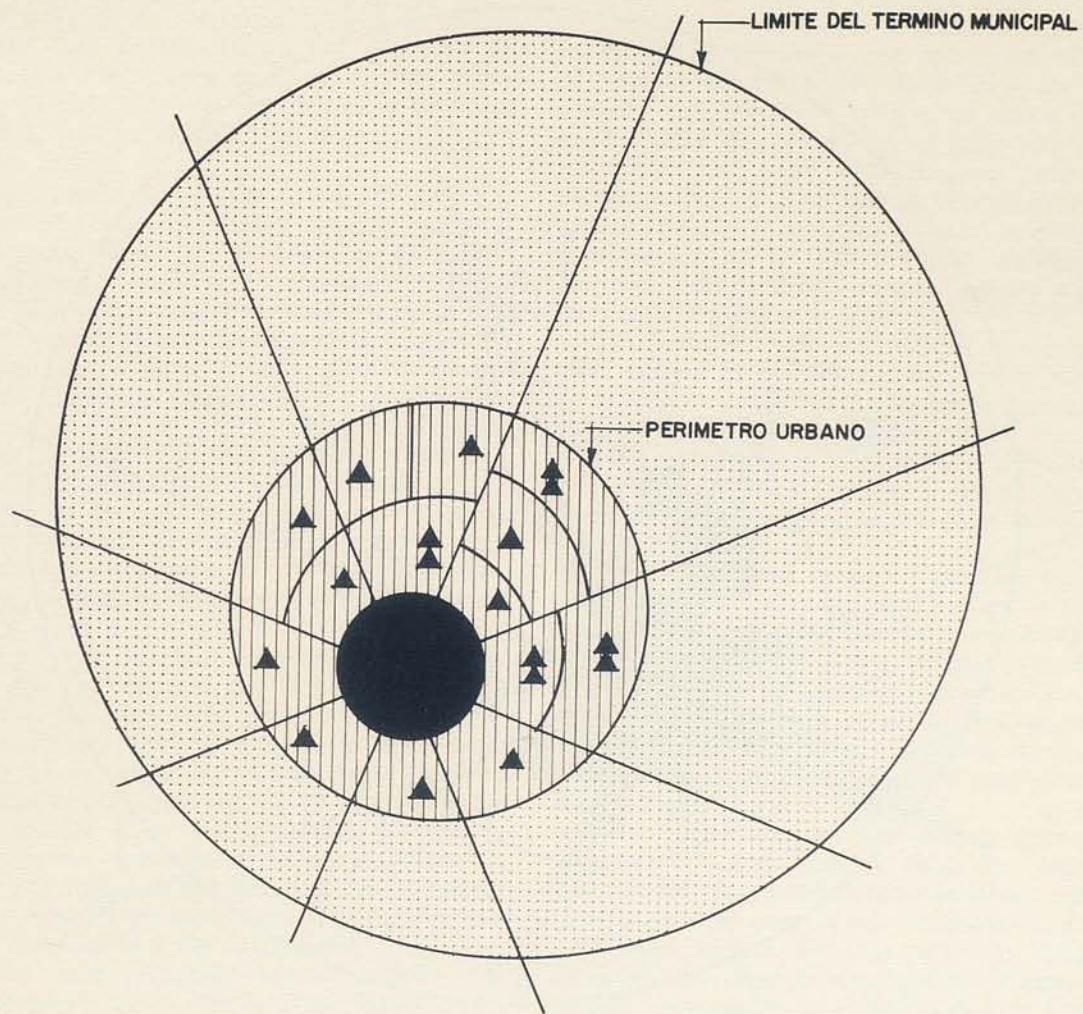
Existen hoy 561 municipios con plan general aprobado, de los cuales 154 se encuentran en revisión, bien por haber cumplido su plazo de vigencia, bien por haberse autorizado su revisión anticipada. Entre ellos están todas las ciudades capitales de provincia o mayores de 50 000 habitantes.

Hay otros 375 municipios que han iniciado la redacción de su plan general.

Son, pues, 936 los municipios españoles que en este momento están afectados legalmente por el planeamiento o van a estarlo en breve plazo, lo cual supone el 10 por 100 del número total de municipios del país. Si se excluyen los municipios de menos de 500 habitantes, por considerar que no plantean problemas urbanísticos, el porcentaje de planeamiento sube al 16 por 100.

La actividad planeadora en estos 15 años, medida por el número de planes aprobados o en redacción, se distribuye por provincias según este orden: Valencia, Barcelona, Vizcaya, Gerona, Madrid, Guipúzcoa, Alicante, Granada, Zaragoza, Tarragona, Baleares, Oviedo, La Coruña y Málaga. Luego baja bastante.

**DIAGRAMA 4**  
**INTERPRETACION DEL PROCESO PREVISTO POR LA LEY DEL SUELO PARA EL DESARROLLO DE UNA CIUDAD DE ACUERDO CON SU PLAN GENERAL DE ORDENACION**



**SUELTO URBANO (ARTICULO 63 DE LA LEY) FUERA DE EL NO SE PUEDE EDIFICAR SIN PLAN PARCIAL Y NUEVA URBANIZACION.**



**SUELTO DE RESERVA URBANA (ARTICULO 64) A DESARROLLAR EN PLANES PARCIALES Y URBANIZACION NUEVA.**



**SUELTO RUSTICO. EDIFICABILIDAD LIMITADA A ESTE CARACTER. (ARTICULO 69 DE LA LEY)**



**EQUIPAMIENTO URBANO A DESARROLLAR CON LOS PLANES PARCIALES.**

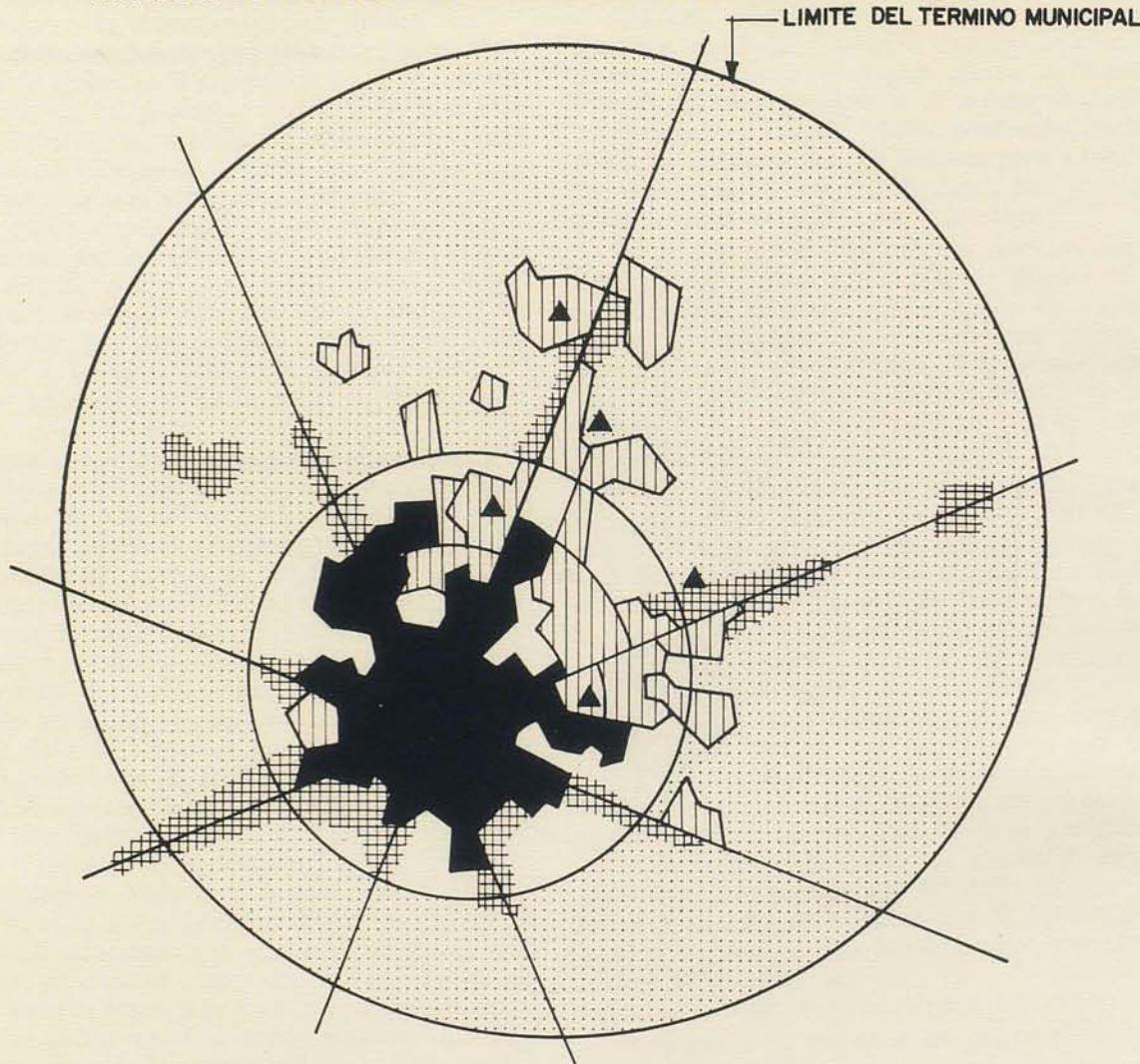
**EL PERIMETRO URBANO, CONTIENE EL SUELTO URBANO, MAS EL DE RESERVA URBANA [ARTICULO 9, e, Y 62 DE LA LEY DEL SUELO]**

Estos diagramas tratan de presentar una interpretación de la discrepancia existente entre la forma en que la Ley del Suelo preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los planes de ordenación, y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos 15 años.

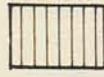
Analizando la serie de actos administrativos previos a la edificación se observa que existen dos causas fundamentales de distorsión del proceso legal que provocan el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.

a) La escasa capacidad o la fuerte inhibición municipal

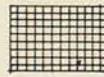
**DIAGRAMA N.º 2**  
**HIPOTESIS PARA INTERPRETACION DEL PROCESO REAL DE DES-  
ARROLLO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS**



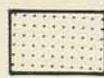
DENSIFICACION DEL CASCO Y EXTENSION DEL SUELO URBANO POR PROLONGACION DE INFRAESTRUCTURAS Y CONCESION DE LICENCIAS SIN PREVIO PLAN PARCIAL.  
 (INTERPRETACION ABUSIVA DEL ARTICULO 63 DE LA LEY)



PARCELACIONES Y URBANIZACIONES CON O SIN PLAN PARCIAL APROBADO.



SUBURBANIZACION INCONTROLADA O CON LICENCIAS CONTRA PLANEAMIENTO.



SUELO RUSTICO



EQUIPAMIENTO URBANO DESARROLLADO.

para la redacción de planes parciales que necesiten su desarrollo a través de una repartición (lo que ocurre siempre que la propiedad está dividida) ha llevado por una parte a un desarrollo de construcción sin realización de planes parciales, por concesión de licencias de acuerdo con procedimientos anteriores a

la Ley del Suelo (alturas en función de anchos de calle, sobre antiguas alineaciones, prolongaciones de las mismas o incluso aparición ilegal de nuevas alineaciones) que se muestran muy arraigados en la mentalidad municipal y que proporcionan evidentemente un sistema muy operativo por su elementalidad, pero que

Se ve claramente que el planeamiento ha acudido precisamente a las zonas de mayor virulencia: las costas mediterráneas y los centros de producción.

Un estudio de la evolución de las características de estos planes está todavía por hacer. En principio puede señalarse un despegue progresivo de la mentalidad de las «alineaciones» (con grafiado de la edificación, que pasa de la manzana cerrada al bloque abierto) hacia una sistematización del concepto de zonificación, con desaparición de la edificación (reservada al plan parcial), al mismo tiempo que un aumento de las áreas de reserva urbana y un mayor énfasis en los esquemas viarios.

Finalmente, puede decirse que en los últimos años, se manifiesta con cierta insistencia, aunque minoritariamente, la preocupación por la aplicación de la incipiente metodología científica al planeamiento y el enfoque del plan como programa y estrategia, lo que plantea la necesidad de una revisión de su definición legal, al mismo tiempo que se extiende la crítica general del marco de referencia establecido por la «Ley del Suelo». Tocamos aquí un punto extraordinariamente polémico, que es el de la validez actual de dicha Ley. No nos corresponde aquí examinar la situación general del urbanismo en España, ni la política urbanística, pues no es el propósito de esta lección centrada sobre el planeamiento, pero al tratar de ver las posibilidades reales de operatividad que le caben a éste, no podemos eludir el tema de la Ley que lo define.

Si se examina la realidad urbanística española y se compara con los objetivos que la Ley se proponía alcanzar y con las situaciones que quería evitar, no hay más remedio que convenir en que, en líneas generales, la Ley no ha tenido demasiado éxito. No creo que sea necesario que me extienda en razonamientos que apoyen lo que digo. Todos ustedes conocen la realidad de nuestro desarrollo urbano y su diferencia con respecto a la forma en que la Ley prevía su encauzamiento a través del planeamiento. (Es lo que tratan de expresar esquemáticamente las figuras).

Ahora bien, cabe preguntar si esto se debe a la intrínseca deficiencia de la Ley y a su inadecuación a la realidad, como dicen sus enemigos, o bien a la falta de interés que se ha puesto en aplicarla, como señalan sus partidarios. La respuesta está sin duda en la suma de ambas hipótesis, ya que en el transcurso de los 15 años de vigencia de la Ley se ha puesto de manifiesto:

- 1.<sup>o</sup> Que la Ley tiene sus defectos, como todas las legislaciones de la época los tuvieron en otros países, y como corresponde a una visión determinada del problema urbano, y no se ha hecho nada hasta ahora para corregirla.
- 2.<sup>o</sup> Que la realidad política española ha evolucionado desde la promulgación de la Ley en un sentido que dificulta su aplicación. La propulsión del desarrollo económico ha prevalecido a ultranza sobre la ordenación del desarrollo urbano.
- 3.<sup>o</sup> Que no se ha hecho lo necesario para exigir el cumplimiento de la Ley, al no ejercerse los controles necesarios, ni procurarse la coordinación de las intervenciones, ni la puesta a punto de los mecanismos de gestión.

Ciertamente que los mecanismos establecidos por la Ley son complejos y de difícil realización, y que los planes han pecado de rigidez, de insuficiencia y

de ingenuidad, pero creo que conviene dejar claro que de hecho no se ha intentado seriamente la puesta a prueba de los citados mecanismos ni el cumplimiento de los planes. No es la comprobación, por lo tanto, del fracaso de los mismos, lo que podemos hacer ahora, sino más bien la constatación de que aquellos mecanismos no han llegado a ser utilizados.

Todo ello ha llevado a la actual tendencia de disolución del planeamiento, con una frondosa pluralidad de órganos administrativos de decisión, de intereses a menudo contradictorios, que va en contra de la necesaria unidad de criterio en la dirección urbanística, reconocida en otras organizaciones administrativas europeas. Así, a la dificultad de controlar la acción edificatoria de la iniciativa privada, se suma la de la coordinación de las intervenciones públicas, que un acusado «cantonalismo departamental», convierte en una suma de acciones dispersas.

Resultado de todo ello es que se ha perdido en gran medida la posibilidad, que era la razón de ser de la Ley, de controlar el proceso de desarrollo urbano mediante su sujeción al planeamiento, olvidándose el carácter sistemático y comprensivo del mismo como una estrategia en el tiempo y en el espacio, para acomodar al mismo la actuación de la iniciativa pública y privada.

En consecuencia, nuestro proceso de desarrollo urbano, basado en la ignorancia o en la transgresión del planeamiento, se ha caracterizado por la densificación congestiva de los cascos urbanos al mismo tiempo que por el desorden periférico, producto de iniciativas accidentales e inconexas, todo lo cual amenaza seriamente el futuro de nuestras ciudades, como empieza a ser perceptible hasta por el menos sensibilizado de los observadores.

Ello explica que en los últimos años se hayan venido produciendo en el país, dos corrientes de opinión que apuntan hacia la corrección de esa situación en dos sentidos opuestos que coinciden en el abandono del sistema vigente. Por una parte hay cada vez más voces que reclaman la socialización integral del suelo urbano, apoyándose en el hecho de que la propiedad privada no ha sabido «armonizar el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad», que era la función que le asignaba la Ley.

Por otra parte, otra importante corriente de opinión, se pronuncia vigorosamente a favor de una liberalización del suelo, de acuerdo con una visión predominantemente económica del problema, para romper la limitación de la oferta al mercado establecida por los planes actuales, y la rigidez de sus determinaciones de usos del suelo.

La primera solución, que como es sabido fue contemplada como deseable en el preámbulo de la «Ley del Suelo», sigue siendo hoy tanto o más inviable como lo era en 1956, y por los mismos motivos.

La segunda, por su parte, supondría el reconocimiento de libertad de acción para la iniciativa privada, mediante una nueva y diferente configuración del marco legal y una renuncia por parte de la Administración al encauzamiento del desarrollo urbano de acuerdo con un planeamiento basado en opciones voluntarias, previamente establecidas y seleccionadas.

Frente al posible atractivo que pueda ejercer esta solución, en base a su congruencia con la realidad económica española, y a la dificultad de mantener el control del suelo y de producir su oferta ordenada,

conviene hacer notar que la misma sólo puede obtener resultados medianamente aceptables desde el punto de vista social, cuando se practica con grandes recursos económicos, como sólo pueden permitírselo países de alto nivel de renta, en los cuales la intervención de la Administración se realiza por operaciones concretas y limitadas para introducir un cierto orden en el proceso anárquico y espontáneo, cargando a sus expensas no sólo la realización de todas las infraestructuras, sino también la adquisición de todos los terrenos necesarios para el equipamiento colectivo de la ciudad y la preservación de la naturaleza, salvo que esto también se confie a la iniciativa privada bajo fórmulas de explotación que dificultan o impiden el beneficio general a todos los sectores de la población.

Pero no podemos terminar sin recordar que, como habíamos visto, frente a la alternativa socialización-liberación, existen países que, dentro del marco de economías de mercado, han logrado con paciente esfuerzo, articular sus políticas urbanísticas de acuerdo con sistemas estatutarios de uso del suelo que hacen posible mantener el control del desarrollo urbano de acuerdo con las opciones previamente determinadas como socialmente ventajosas por el planeamiento. Ante esta realidad debemos preguntarnos ¿es que no vamos a ser nunca capaces de llegar a algo parecido? ¿Es que debemos abandonar el camino iniciado antes de perfeccionarlo?

La respuesta, como Vds. pueden adivinar, es claramente política, con lo cual se pone una vez más de manifiesto, como señalábamos desde el principio, la dependencia total en que se encuentra el planeamiento, cuando de la teoría quiere pasar a la práctica.

Quiero creer, y aquí se abre un paréntesis de esperanza, que los trabajos para la definición de una nueva política de urbanismo y medio ambiente que ha acometido el actual ministro de la Vivienda, así, como la prevista revisión de la «Ley del Suelo», encontrarán el apoyo necesario en todos los sectores responsables del país, para superar la situación actual.

Esta es la gran incógnita política que, en el terreno del urbanismo, nos reservan los próximos años. De ella debería salir la decisión de desarrollar de verdad un sistema administrativo capaz de hacer valer el planeamiento, de mantener el control del suelo, de coordinar las intervenciones públicas y de desarrollar los instrumentos de gestión urbanística, junto con todos los reajustes que deben introducirse en el marco legal y en la definición del planeamiento. De ella dependerá, por lo tanto, el papel que en la preparación eficaz de un futuro mejor para nuestras ciudades pueda jugar el planeamiento, un planeamiento sistemático, producto de una visión completa y profundizada del hecho urbano y de una voluntad de ordenarlo, y no sólo la actuación por operaciones acotadas y marginales, extrañas a un proceso general que queda sin control. Con la vista puesta en aquella esperanza, creo que vale la pena seguir luchando, por más que el desaliento sea la tentación diaria del urbanista.

Estas son, señores, unas opiniones sobre la situación actual del planeamiento, que espero sepan entender y valorar como puramente personales, por parte de alguien que les ha hablado desde una posición de fe absoluta en la conveniencia del planeamiento sistemático.

*Estos diagramas tratan de presentar una interpretación de la discrepancia existente entre la forma en que la*

*Ley del Suelo preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los planes de ordenación, y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos 15 años.*

*Analizando la serie de actos administrativos previos a la edificación se observa que existen dos causas fundamentales de distorsión del proceso legal que provocan el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.*

a) *La escasa capacidad o la fuerte inhibición municipal para la redacción de planes parciales que necesiten su desarrollo a través de una repartición (lo que ocurre siempre que la propiedad está dividida) ha llevado por una parte a un desarrollo de construcción sin realización de planes parciales, por concesión de licencias de acuerdo con procedimientos anteriores a la Ley del Suelo (alturas en función de anchos de calle, sobre antiguas alineaciones, prolongaciones de las mismas o incluso aparición ilegal de nuevas alineaciones) que se muestran muy arraigados en la mentalidad municipal y que proporcionan evidentemente un sistema muy operativo por su elementalidad, pero que supone el macizado del territorio sin reserva alguna para equipamiento.*

*Por otra parte, en muchos casos, este proceso ha ido acompañado por la proliferación de planes parciales sobre polígonos de propiedad única que no exigen, por lo tanto, repartición, pero que no se adaptan a las previsiones físicas ni temporales del Plan General, hasta el punto de que muy a menudo se han dado incluso en suelo rural, contraviniendo las más elementales disposiciones de la Ley.*

*Independientemente de esto se da también un crecimiento incontrrollable de suburbanización, que en algunos casos llega a ser importante, acompañado a veces de concesión de licencias indebidas a lo largo de infraestructuras existentes.*

b) *La dificultad de establecer de antemano la viabilidad económica del plan, especialmente en lo referente a la financiación de las infraestructuras generales, por carencia de un programa suficientemente anticipado de inversiones estatales, y por la discutible vinculación que el plan general tiene respecto a la actuación de los diversos ministerios implicados, (artículo 45 de la Ley) lleva en la mayoría de los casos a una inevitable inconsistencia, inestabilidad y falta de garantía del estudio económico y del programa de actuación, que era pieza importante para el desarrollo ordenado del plan. Por ello, el calculado ensamblamiento de acciones públicas y privadas, queda desbaratado y convertido en un conjunto discontinuo de acciones no siempre convergentes.*

*Tanto la maduración científica de la teoría urbanística como el examen de la realidad de nuestro proceso urbano y el mayor conocimiento de su verdadera dinámica, aconsejan una meditación sobre la conveniencia de seguir manteniendo un marco jurídico y conceptual tan despreciado por la realidad, o proceder a su revisión y puesta al día.*

*Esto exige plantear inicialmente el tema de si todas las aspiraciones a que tenía la Ley deben ser abandonadas por corresponder a un sueño irrealizable (el plan como un programa cerrado, a realizar por etapas definidas, en plazos fijos, hasta alcanzar una forma y un tamaño predeterminados con precisión, con todo previsto, ensamblado y calculado de antemano) y en qué medida entonces, la remisión del proceso a un juego más libre (sometido sólo a unas normas, a unas «reglas del juego») puede llevar (dentro de la legalidad ahora) al mismo descontrol e incoherencia espacial que se trata de corregir.*

*Desde un punto de vista teórico parece que la nueva visión del proceso urbano sugiere el abandono de ese plan cerrado, totalmente previsto y calculado, a cambio de unas leyes que permitan regir una acción constructiva más libre, dentro de un sistema de plazos también más libre, tal vez sin imagen previa ni terminación temporal fija, pero es evidente que todo ello no deja de plantear serias dudas respecto a la coherencia del resultado final si no se modifican de algún modo las condiciones actuales del derecho de propiedad del suelo, la falta de coordinación en las intervenciones administrativas y el relajamiento de la disciplina urbanística.*

# I – LES CENTRES-RELAIS DANS LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Le Schéma d'Aménagement de la Métropole lorraine indique les grandes lignes du développement de la métropole dans les quinze prochaines années. En matière de développement urbain, le principe retenu est l'organisation de deux agglomérations étendues: Nancy - Toul - Lunéville et Metz - Thionville - Bassin sidérurgique. Dans ces agglomérations et en plus des extensions propres à chaque ville, il est prévu de concentrer une partie importante du développement sur deux points privilégiés par leur situation: les centres-relais de Nancy - Ouest (Gondreville) et Metz - Nord - Ouest (Semécourt) (1).

Les centres-relais peuvent se définir comme des agglomérations nouvelles conjuguant les différentes formes d'habitat (collectif et individuel) et offrant une *gumme étendue de services publics et privés* (enseignement, santé, commerce...).

*Le centre-relais se différencie de la banlieue ou des grands ensembles traditionnels par son attractivité et son animation. Son niveau de service est tel, qu'il est susceptible de desservir la population environnante sans pour autant se poser en concurrent direct du centre-ville de l'agglomération qu'il «relaie».*

Parmi les équipements tertiaires qui le constituent, l'équipement commercial joue un rôle privilégié. Si ce n'est pas le commerce qui à lui seul «fait la ville», il n'y a pas de ville sans commerce. Aussi peut-on dire que la qualité de l'équipement commercial d'un futur centre-relais est une des conditions essentielles de la réussite de ce centre.

Ces problèmes ont fait l'objet d'études approfondies au cours de l'année 1971, dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en œuvre du Schéma d'Aménagement de la Métropole: ce feuillet en présente les principaux résultats, et définit la stratégie de réalisation des centres-relais.

## II – LES CENTRES-RELAIS: *Une option nécessaire*

### 21 — *Le problème des centres actuels*

On ne peut parler en France, comme aux U. S. A., de décadence des centres, de crise aiguë de la ville; il n'en reste pas moins que les villes françaises sont menacées dans leur équilibre par les processus d'évolution actuels. Lieu d'échange et de rencontre, le centre ville joue un rôle essentiel dans le développement

(1) Voir cartes pages centrales.

culturel, social et économique; il devrait être attrayant, commode, efficace. Peu de centres peuvent prétendre posséder ces qualités. Plus nombreux sont les centres dont la prospérité est compromise par d'importantes difficultés: problèmes des transports, pollutions, bruits, vétusté du parc immobilier, etc... Celles-ci se traduisent par des diminutions de population, des régressions de chiffre de vente du commerce de détail, *et surtout par une dispersion à la périphérie des villes des éléments constituant traditionnellement les centres: grandes surfaces commerciales, établissements d'enseignement supérieur, bureaux et administrations, etc...*

Si cette tendance à la dispersion n'est pas enrayerée, les usagers seront contraints à des déplacements multiples pour atteindre les différents services autrefois réunis au centre. La mise en place de transports individuels ou collectifs ne pourra économiquement apporter de solution *en raison même du trop grand nombre de points à atteindre*.

A terme, le risque est grand, d'aboutir à une structure urbaine monotone et indifférenciée dont certaines banlieues actuelles nous fournissent déjà l'image.

### 22 — *La création de nouveaux centres est une nécessité*

Les centres-villes actuels ont deux sortes de problèmes:

- les difficultés d'accès, aussi bien par les moyens de transport individuels que collectifs;
- le problème foncier: peu de terrain et du terrain cher. Enfermés dans la ceinture des banlieues successives qu'ils ont engendrées, les centres anciens ont une surface limitée; les édifices anciens sont souvent inadaptables à de nouvelles fonctions; les coûts, sociaux et financiers, de libération des terrains sont toujours importants.

C'est sur ces deux points que les efforts ont porté depuis quelques années. Le remplacement de quartiers insalubres par de nouveaux ensembles plus modernes et plus adaptés aux activités, la réhabilitation et la restauration des quartiers historiques intéressants, le déplacement d'activités d'entrepôt ou de petite industrie qui n'ont pas leur place au centre, et qui d'ailleurs y étouffent, sont des opérations vitales pour les centres existants et doivent être poursuivies; mais elles atteindront malheureusement leurs limites, *limite de surface d'une part, car les zones à rénover ne sont pas*

*extensibles, limite financière d'autre part; déjà de nombreuses activités tertiaires ne peuvent «se payer» les emplacements centraux qui leur seraient nécessaires.*

De même la création de rocades protégeant les centres de la circulation de transit, la création de voies rapides urbaines et de parkings sont des aménagements complémentaires des précédents et tout aussi indispensables, mais ils se heurtent aux mêmes limites de coût et d'encombrement au sol, voire à certaines oppositions qui en ralentissent la réalisation.

L'aménagement des centres existants aura donc des limites; vu les difficultés rencontrées, il se fait lentement et la dispersion de nouveaux équipements en périphérie se poursuit malgré les rénovations. *On ne pourra donc pas — et on ne peut déjà plus pour une part — répondre à la demande de terrains accessibles en position centrale dans les villes principales de la métropole.*

L'éparpillement dans les banlieues des activités tertiaires n'est profitable à personne:

- ni aux usagers qui perdent trop de temps à se déplacer d'un point d'offre de service à un autre,
- ni aux collectivités: car la dispersion des activités en périphérie de la ville entraîne une perte d'attractivité et une augmentation des dépenses de voirie, transport, etc...,
- ni à terme même aux agents économiques concernés qui perdent l'avantage de la proximité d'autres activités complémentaires.

*La volonté de restreindre cette dispersion nocive conduit à envisager la création de nouveaux centres: les «centres-relais». Ils seront créés progressivement, en parallèle avec la rénovation des centres existants, dont ils seront complémentaires.*

### 23 — *Regroupement des ensembles d'habitations nouvelles*

Une grande part des critiques faites aux ensembles d'habitat récemment construits a porté sur l'insuffisance des services nécessaires à la population et sur la dépendance étroite ainsi engendrée par rapport à la ville support dont l'accès est souvent peu aisé. Si cette insuffisance a pu être liée parfois à une programmation déficiente ou à un financement difficile, elle a plus souvent pour causes principales la petite taille des ensembles créés, qui n'offre pas un marché suffisant à des services de proximité très étoffés (petits commerces, poste, administrations, écoles, équipements sportifs...) et leur dispersion à la périphérie des villes au gré des possibilités foncières et des initiatives publiques ou privées, collectives ou individuelles.

Si un effort de planification réglementaire peut ramener un certain ordre, le procédé n'en est pas moins limité et ne peut en tout cas pas résoudre le problème des services.

La solution de ce problème ne peut être que dans la création de groupements urbains importants: environ 30 000 à 40 000 habitants dans le cas de la Métropole lorraine, car c'est à cette échelle qu'apparaissent les

clientèles suffisantes pour la plupart des services souhaitables<sup>(1)</sup>.

*Mais sous peine de n'être que de grands ensembles améliorés, ces groupements urbains ne peuvent se passer d'un véritable centre, attractif, desservant par ses services une population plus importante que celle du groupement proprement dit, et engendrant l'animation d'une véritable ville.*

Les centres-relais doivent jouer ce rôle et offrir à leur pourtour un site suffisamment vaste pour accueillir des ensembles d'habitat variés.

De même qu'ils «relaient» les villes pour l'accueil de grands équipements, de même, ils doivent les «relayer» comme point de regroupements des nouveaux ensembles d'habitat, afin que soit évité le développement des banlieues trop lointaines des centres.

## III — L'ÉQUIPEMENT DES CENTRES-RELAIS

### 31 — *Un objectif réaliste*

Montrer la nécessité de créer de nouveaux centres ne saurait convaincre quiconque, si les moyens de réalisation et le contenu précis du projet n'étaient pas mieux définis d'autant plus que l'on s'impose la contrainte de mener parallèlement rénovation des centres anciens et création des nouveaux centres; cette dernière ne peut donc se faire qu'avec des moyens relativement limités.

La tendance à la dispersion en périphérie de certaines activités urbaines traditionnellement centrales n'est pas inéluctable, car les différents équipements (commerces, bureaux, université...) que nous trouvons actuellement épars au pourtour des villes n'ont pas de raison fondamentale d'être séparés. Mais les responsables publics ou privés, de tels équipements n'ont pas d'objectif commun, et pas de raisons, ni souvent de possibilités, de se concerter, d'autant moins que leurs projets respectifs sont généralement décalés dans le temps, et sujets à des modes de financement, d'étude, de décisions très différents. L'effet de regroupement au centre-ville ayant disparu, chacun travaille uniquement dans son secteur et au gré des opportunités, foncières ou autres, qui lui sont propres. Pourtant, dans l'hypothèse où la possibilité d'implantation au centre-ville est exclue, les critères qui guident la localisation de tels équipements sont presque toujours les mêmes, sauf incompatibilités particulières: terrain disponible et constructible, moyens d'accès à la ville proche, population environnante, etc... *Si donc la collectivité prend l'initiative de réserver quelques sites favorables et répondant à ces critères et d'y favoriser l'installation coordonnée de quelques équipements importants, elle doit pouvoir créer une amorce de centre nouveau qui, devenant attractif, pourra compléter efficacement le centre traditionnel dans son rôle de regroupement des activités.*

(1) Etude du C. E. M. P. A., de l'Unité Pédagogique d'Architecture de Nancy, sur l'habitat en Lorraine - 1970.  
Etude O. T. A. M.: niveaux de services privés en Lorraine 1969.

## 32 — *Les grands carrefours autoroutiers: localisations privilégiées*

Dans le passé, les carrefours des grandes voies de communications, propices aux échanges et aux activités, ont été à l'origine du développement de nombreuses villes. Ce trait est à retenir quand la création de nouveaux centres est envisagée et que par ailleurs la construction d'un nouveau réseau — celui des autoroutes — engendre de nouveaux carrefours.

Il ne peut s'agir ici des échangeurs en rase campagne, mais des croisements entre grands axes, qui, proches des villes, drainent des trafics tant locaux que régionaux et interrégionaux.

L'effet d'attraction de ces carrefours sur les activités de commerce, d'industrie et de services, est très fort, comme le montrent de nombreux exemples étrangers. L'utilisation du pouvoir attractif des carrefours, dont la construction est en cours en Lorraine, doit être d'ores et déjà prévue. Ils sont en effet en petit nombre, et ne peuvent être abandonnés à une urbanisation spontanée anarchique qui n'exploiterait pas au mieux le potentiel qu'ils représentent.

## 33 — *Les centres commerciaux régionaux: éléments «moteurs» des centres-relais*

A l'origine des villes se trouve bien souvent le carrefour commercial, le marché, et c'est autour de la fonction commerciale que se groupent alors d'autres activités, qui viennent bénéficier de la clientèle ainsi attirée.

Dans les années qui ont suivi la période de la reconstruction en France, après la seconde guerre mondiale, il y eut un décalage important entre l'évolution de l'urbanisation et celle du secteur commercial; il n'était pas alors imaginable pour un commerçant, qu'il soit d'envergure modeste ou patron de grand magasin, de s'installer ailleurs que dans le centre d'une ville. Ainsi que de grands ensembles ou de Z. U. P. (zones à urbaniser en priorité) sans commerces suffisants et qui n'ont pu devenir des villes!

Il n'en est plus de même aujourd'hui. L'évolution de la distribution et la motorisation croissante<sup>(1)</sup> de la clientèle ont provoqué la création de nouveaux types d'unités de vente, qui ne sont plus liés aux centres des villes, mais uniquement au réseau routier. Si les super- et hypermarchés<sup>(2)</sup> consacrés à la vente de biens alimentaires et banals sont assimilables à de simples «usines de distribution», des ensembles plus complexes et plus diversifiés sont apparus récemment (du moins en France) qui présentent pratiquement les mêmes composantes commerciales que le centre-ville, et constituent des pôles d'attraction qui fixent l'urbanisation

(1) Par exemple en Moselle, les nombres d'immatriculation de voitures particulières ont été de 133 120 au 1.1.1968 et 195 000 au 1.1.1969, soit une augmentation de 31 % en 1 an.

(2) Cf. annexe 1.

autour d'eux. Ce sont les shopping-centers ou centres commerciaux régionaux<sup>(3)</sup>.

Les exemples français (Parly II, Cap 3000), sont trop récents pour que cet effet d'attraction soit visible; mais il faut citer par exemple Victor Gruen, architecte responsable du centre régional de Northland (près de Detroit). Il est l'un des inventeurs de la formule du centre commercial planifié et décrit aussi l'évolution du centre de Northland: «Avec les années, de nombreux bâtiments ont surgi de terre autour de Northland: des hôtels, des gratte-ciel, de grands immeubles d'appartements, de bureaux, des laboratoires de recherche, des hôpitaux, un théâtre, un grand cinéma...<sup>(4)</sup>».

La capacité d'attraction des centres commerciaux doit retenir ici l'attention. Il est possible à partir de tels ensembles de créer de nouveaux centres. (Exemple: quartier de la préfecture dans la ville nouvelle de Cergy-Pontoise).

Qu'en est-il dans la Métropole lorraine? Les études (cf. annexe 1) montrent qu'il y a place dans chacune des agglomérations étendues (Nancy-Toul-Lunéville et Metz-Thionville) pour un centre de ce type d'ici à 1985, sans qu'il porte préjudice aux centres actuels et aux rénovations en cours, étant donné le développement démographique et l'augmentation du pouvoir d'achat prévisibles. Ainsi au Nord comme au Sud de la Métropole peut exister l'amorce commerciale de centres-relais des villes principales.

## 34 — *Les autres équipements des centres-relais:*

La question est à aborder sous deux angles différents: d'abord quels sont les équipements qui, ne trouvant plus place au centre-ville actuellement ou dans un proche avenir, sont susceptibles d'être implantés avantageusement dans un nouveau centre? Ensuite quels équipements ont ou auront les mêmes exigences en matière d'implantation périphérique que les centres commerciaux (proximité directe du réseau autoroutier et faible distance par rapport aux zones fortement peuplées) et qui pourront trouver un intérêt à leur proximité?

Certains établissements universitaires et une partie de l'équipement hospitalier relèvent de la première approche. Il faut ici se référer au schéma d'aménagement de la Métropole. Concevoir les équipements à l'échelle des agglomérations étendues implique de nouvelles possibilités d'implantations extérieures aux villes. Ainsi quand le complexe hospitalier et universitaire de Nancy-Brabois sera achevé, c'est vers l'Ouest

(3) Un shopping-center se compose d'un et souvent de plusieurs grands magasins accompagnés d'un super-marché, d'un magasin d'équipement mobilier, et de nombreuses boutiques spécialisées (au moins une cinquantaine). Les plus récents comportent également un grand nombre de services (restauration, auto-center, coiffeur, banque, laverie automatique, etc...) et d'équipements de loisirs (bowling, cinéma, piscine, etc...).

(4) Source: G. Edouard — Centres commerciaux périphériques aux U.S.A.; l'exemple de Northland (Michigan). Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne — vol. 10 1968.

(Toul-Gondreville) essentiellement que devront se «décentraliser» les nouveaux établissements. Dans le nord métropole, l'université messine en plein développement et le futur centre hospitalier régional doivent trouver une implantation appropriée à leur clientèle principale qui sera non seulement celle de Metz mais celle de Thionville et du Bassin Sidérurgique. Dans les deux cas l'intérêt est de coupler ces établissements avec un centre urbain nouveau, susceptible d'apporter à leurs utilisateurs et à leurs personnels un certain nombre de services de proximité.

Les critères d'implantation de l'équipement hôtelier et des bureaux évoluent présentement comme ont évolué dans un passé récent ceux des grandes surfaces commerciales.

*Les hôtels* importants cherchent le contact direct avec les grands moyens de communication: gares dans le passé, aéroports et autoroutes aujourd'hui. Mais la clientèle de passage ne peut suffire à leur rentabilité; aussi cherchent-ils à attirer une clientèle de congrès et d'affaires par l'offre de services supplémentaires: salles de réunions, etc... Leur intérêt n'est pas alors de s'installer en pleine campagne; la proximité d'un centre commercial régional, des équipements et services afférents (poste, banque, loisirs...) apporte à leur clientèle des possibilités supplémentaires. Une université nouvelle et un centre hospitalier leur apporteraient une clientèle non négligeable (conférenciers...) Les centres-relais peuvent donc offrir à l'hôtellerie moderne une possibilité de localisation plus intéressante que la simple proximité d'un échangeur autoroutier.

*Les bureaux:* la France n'a pas encore vu l'implantation d'importants ensembles de bureaux à la périphérie des villes, sauf en Région parisienne (centre d'affaires de Paris-Nord près du Bourget, par exemple). Mais c'est vraisemblablement dans un avenir proche qu'apparaîtront de tels ensembles. Les espaces disponibles en centre-ville seront de plus en plus insuffisants, chers, et d'un accès malaisé. Les efforts des entreprises pour améliorer leur productivité, y compris dans leurs services administratifs, les conduiront à tenir compte des charges foncières trop importantes de leurs implantations au centre et à chercher des localisations plus rationnelles: les centres-relais offriront le type même des bonnes conditions recherchées: proximité du réseau autoroutier, centre commercial animé, transports en commun vers la ville proche, habitations, terrains moins chers.

De plus, un grand nombre de services et d'équipements divers qui, seuls ne peuvent prendre l'initiative d'une création décentralisée, leur capacité propre d'attraction étant trop faible, seront attirés par la présence de la clientèle du centre: équipement de loisirs, garden-center, etc...

Enfin, la périphérie d'un tel centre intéressera évidemment les promoteurs publics ou privés d'ensembles d'habitations dont les services de proximité (écoles, administrations, services publics, équipements sportifs...), enrichiront encore l'ensemble.

#### IV — LE CHOIX DES SITES

##### 41 — Principes généraux:

La volonté de coordonner les projets des divers responsables des équipements décrits ci-dessus va cons-

tituer une contrainte supplémentaire pour chacun d'eux, en plus de celles qui leur sont propres: nécessité de se plier à un plan d'ensemble, indispensable concertation pour la réalisation d'infrastructures communes, etc... La collectivité ne pourra faire admettre ces contraintes que si les avantages du regroupement pour chacun des intervenants ne se payent pas d'inconvénients trop grands, et si en particulier les sites choisis pour les centres-relais sont particulièrement favorables pour *chacun* des équipements et suivant les critères propres à chacun d'eux.

Nous avons vu que la création des centres-relais repose au départ sur le dynamisme du centre commercial régional; ceci impose une première contrainte pour le choix du site, mais ce ne peut être la seule. Ainsi un bon emplacement de centre commercial ne fera pas un bon site de centre-relais si on ne dispose pas à la périphérie de terrains urbanisables suffisants pour l'habitat et les autres équipements prévus. A l'inverse, un site en tous points satisfaisant pour l'habitation, ne répondra pas au problème s'il est trop à l'écart des grandes voies de circulation recherchées par le commerce.

##### 42 — Critères de choix principaux:

Il n'est pas nécessaire de détailler les critères proprement techniques, qui ont été pris en compte: possibilités d'alimentation en eau, énergie, assainissement, etc... Il faut retenir surtout:

###### 421 — Pour le centre commercial régional:

- la proximité immédiate du système autoroutier (échangeurs) (¹);
- l'éloignement par rapport aux établissements concurrents, dont la recherche de zones encore insuffisamment équipées;
- le maximum de clientèle potentielle dans un rayon d'accès d'une vingtaine de minutes.

###### 422 — Pour les établissements universitaires et hospitaliers:

- une position centrale par rapport à l'ensemble de la «clientèle»;
- des liaisons faciles avec les établissements correspondants existants, et avec les centres-villes principaux;
- la desserte par les transports en commun;
- un site agréable (vues, climat, boisement, relief...).

###### 423 — Pour l'habitat:

- la proximité des zones d'emplois secondaires actuelles et futures (pôles industriels...) et d'emplois tertiaires (principalement les villes);
- la desserte par les transports en commun;
- la proximité de zones de loisirs (bois, rivières...)

(¹) L'expérience montre que les acheteurs fréquentant de tels centres sont motorisés à 90 %. Dans l'état actuel des choses, la proximité d'un moyen de transport en commun n'a qu'un intérêt marginal du strict point de vue commercial, l'expérience montrant qu'un pourcentage très faible de la clientèle utilise les transports en commun.

— l'accessibilité aux services supérieurs (villes).

— un site agréable.

#### 424 — *Equipements divers:*

Ils n'introduisent pas de critères supplémentaires, étant pour la plupart liés à l'existence de la clientèle du centre commercial (équipements de loisirs, équipements culturels, services divers: banques, poste...) ou au réseau autoroutier (hôtelerie, restauration, bureaux).

Notons seulement que pour le personnel des services et celui des bureaux en particulier, la desserte par transports en commun est un critère supplémentaire décisif.

#### 43 — *Metz-Nord-Ouest* (cf. carte page centrale)

Le site s'étend du nord de la commune de Woippy à Semécourt. *Equidistant pratiquement de la ville de Metz, du pôle industriel de la rive droite de la Moselle (Ennery, Trémery) et du bassin sidérurgique (Vallée de l'Orne)* ce site sera particulièrement bien desservi dans peu de temps: autoroute A 4 (Paris-Est) en 1975 et échangeurs avec l'autoroute A 31 (Metz-Thionville, en service) et la route nationale 412, qui sera mise à quatre voies au cours des VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> Plans. De plus le site est longé à l'Est par la voie ferrée (au niveau du triage de Woippy) et l'établissement d'une gare nouvelle du Métrolor est techniquement possible.

Les autres sites envisageables se situent sur la rive droite de la Moselle, mais ils ne sont pas desservis par chemin de fer. Les qualités du site choisi sont, en verdure, au pied des côtes de Moselle, il est protégé des vents d'ouest et largement ouvert à l'est sur la Vallée de la Moselle, et présente un relief et un boisement intéressants.

#### 44 — *Nancy-Ouest* (cf. carte page centrale)

Le choix du site du centre-relais de Nancy a été plus complexe. Une alternative existait entre un site sud-est de Nancy: le Vermois, et un site ouest, au-delà de la forêt de Haye: Gondreville. Le choix du pôle industriel du sud métropole à Toul, dont l'amorce existe déjà dans les faits, a été décisif; le centre-relais doit évidemment en être très proche; mais les atouts du site de Gondreville sont par ailleurs très intéressants: proximité immédiate de Toul, desserte par la RN 4 dont les travaux de doublement sont en cours, continuité avec la forêt de Haye et proximité de la Moselle (plans d'eau d'Aingeray, Villers-le-Sec), existence de l'hôpital Jeanne-d'Arc, proximité à terme du carrefour des axes Est-Ouest (RN 4) et Nord-Sud (Luxembourg, Metz, Dijon). Seul handicap, le site n'est pas desservi par fer, mais le système de transport cadencé sur route entre Nancy et Toul qui fonctionne déjà, pourra être amélioré avec la mise en service prochaine de l'autoroute.

### V — MOYENS DE RÉALISATION ET DE COORDINATION

#### 51 — *La maîtrise foncière:*

Comment espérer coordonner la réalisation des divers promoteurs, publics ou privés, si l'on ne peut

leur offrir les terrains nécessaires et au meilleur prix possible? La condition sine qua non de réalisation des centres-relais est la maîtrise foncière des sites choisis par la collectivité. Les moyens de cette maîtrise ne seront pas détaillés ici; ils l'ont été dans le feuillet n° 20. Il faut rappeler simplement qu'entre autres opérations, les terrains des centres-relais de la métropole ont été l'objet d'une procédure de Z. A. D. (zone d'aménagement différé) qui donne un droit de préemption à la collectivité sur toute parcelle mise en vente dans ces zones, et que les Conseils Généraux de Moselle et Meurthe-et-Moselle ont pris l'initiative d'une campagne systématique d'achats de terrains en attendant la création d'un établissement public métropolitain compétent.

Dans le cas des centres-relais, la maîtrise foncière ne doit d'ailleurs pas être seulement momentanée, et consister uniquement en achats et reventes de terrains. Cette maîtrise doit demeurer dans le temps et permettre de contrôler, après sa création, le «devenir» du centre. Ceci est possible si la mise à disposition du terrain aux constructeurs se fait par *bail emphytéotique ou concession immobilière*, mais réclame de la part de la collectivité un effort financier plus important, compte tenu de l'immobilisation plus longue des fonds nécessaires. Toutes les solutions intermédiaires sont possibles entre le bail et la vente: tout en vendant le terrain du centre commercial proprement dit, la collectivité peut par exemple donner à bail les terrains nécessaires pour les parkings, ce qui lui laisse la faculté de densifier le centre ultérieurement en construisant des parkings en étages et en libérant ainsi une partie du sol.

#### 52 — *La «maîtrise commerciale»*

La volonté des pouvoirs publics d'harmoniser le développement urbain et le développement du commerce de détail et en particulier celui des grandes unités de vente — car il s'agit bien de cela pour une part dans le projet des centres-relais — passe obligatoirement par une certaine maîtrise des grandes implantations commerciales. Il faut bien comprendre *qu'il ne peut s'agir ici de malthusianisme ou d'urbanisme autoritaire. Mais on ne peut laisser concurrencer les projets des centres commerciaux régionaux par des projets à plus court terme sur des sites proches, sans vider les futurs centres-relais de leur substance essentielle, et perdre toute chance d'atteindre l'objectif poursuivi: la création d'un nouveau centre attractif, à l'échelle des extensions urbaines envisagées.*

Si la volonté de la puissance aménageante est bien la mise en œuvre d'un centre-relais offrant un haut niveau de services tertiaires, le *contrôle préalable et provisoire* des zones où des implantations commerciales de grande taille sont susceptibles de vouloir s'installer, tout au long des réseaux de voirie rapide et au centre des grandes zones de peuplement, est indispensable.

Ce contrôle peut n'être que provisoire dans la mesure où une fois défini et publié, le projet de centre-relais pourra être lui-même un bon élément de dissuasion pour toute autre implantation: les «guerres de grandes surfaces» à la périphérie de certaines villes françaises ont coûté fort cher à leurs protagonistes.

D'ailleurs, au niveau des distributeurs, le souci

d'éviter une surenchère d'implantation est une des préoccupations du jour... Il semble que pour les hypermarchés, le libre jeu de la concurrence amènera une bonne régulation du système sans intervention dirigiste des Pouvoirs Publics, leur seul souci en la matière devrait être d'éviter qu'un grand hypermarché puisse gêner ou écarter la possibilité de création d'un Centre Commercial Régional.

L'objection principale des distributeurs à ce contrôle est le retard apporté aux réalisations et l'imprécision des projets publics (*dates précises, surfaces...*). Cette objection tombe si les collectivités et l'administration précisent rapidement leurs intentions et mettent en œuvre une procédure claire de choix des promoteurs et des distributeurs qui réaliseront les centres commerciaux régionaux, au moins dans le cas où la date d'ouverture possible impose une action immédiate, compte tenu des délais de mise en œuvre nécessaires.

### 53 — Une procédure de concertation:

La création des centres-relais est basée sur la coordination dans l'espace et dans le temps, de divers équipements dépendant de différentes autorités.

En ce qui concerne les *équipements publics* (essentiellement universitaires et hospitaliers), la concertation entre les ministères responsables et le maître d'ouvrage du centre-relais, ne pose pas de problèmes particuliers, sinon au niveau des dispositions architecturales, urbanistiques et juridiques. Il n'en est pas de même vis-à-vis du *secteur privé*, qui aura un rôle prépondérant pour le commerce, les services, les bureaux, etc... La procédure utilisée par les établissements publics des villes nouvelles de la Région parisienne, pour la réalisation des centres commerciaux de celles-ci, est, à ce point de vue, intéressante à examiner.

Avant la publication du schéma d'aménagement de la Région parisienne, une mission avait procédé sur place à des études très détaillées sur la composition du centre et à l'acquisition des terrains pour le construire. *Après une concertation constante avec les promoteurs immobiliers et commerciaux pendant la phase d'étude*, un cahier des charges a été rédigé, qui précisait notamment la définition du projet et les contraintes urbanistiques et architecturales à respecter, les constructions à réaliser, les données financières (prix du terrain, redevances d'équipement...). Une consultation des principaux groupes intéressés par la réalisation du centre fut ensuite entreprise. L'attribution du projet dépendait de l'acceptation du cahier des charges, de la compétence et des garanties offertes, et des modalités financières proposées. Il appartenait ensuite au promoteur choisi de réaliser l'opération en commençant par négocier avec les grandes chaînes commerciales. Cette procédure a le mérite d'une certaine clarté; elle permet d'obtenir des concessions sur le plan architectural, financier, juridique et laisse à chaque partenaire la responsabilité des réalisations relevant de son propre savoir-faire. C'est à une procédure de cet ordre qu'il faut parvenir pour la réalisation des centres-relais lorrains, procédure qui se traduira dans des formes juridiques adaptées à chaque cas: zones d'aménagement concerté, concessions immobilières, etc...

### 54 — Une autorité publique compétente:

Ce type de procédure suppose l'existence d'une autorité publique compétente pour la réalisation de chaque centre-relais: compétence qui inclut une surface financière minimum pour ne pas être en situation de faiblesse dans les négociations avec le secteur privé. Or, actuellement, cette autorité unique n'existe pas. Nous avons: les communes sur le territoire desquelles les centres-relais sont projetés, les villes de Nancy et Metz que la décentralisation de certains grands équipements intéressent au premier chef, les départements de Moselle et Meurthe-et-Moselle qui ont entrepris les opérations de maîtrise foncière et enfin, s'il se réalise, l'établissement public métropolitain, qui les relaiera dans cette tâche.

Plusieurs solutions sont possibles a priori: syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, établissement public...

- la formule de l'établissement public métropolitain paraît une solution bien adaptée et elle a recueilli les suffrages des Conseils généraux de Meurthe-et-Moselle et de Moselle (cf. feuillet n° 20), mais il y a incertitude sur la date de création de cet organisme et sur les compétences qui lui seront définitivement attribuées;
- la réforme communale dont la procédure est en cours, rend difficile la création d'un syndicat de communes dans l'immédiat.

Il semble donc qu'il n'est pas possible de déterminer tout de suite la meilleure solution. Dans le cas où la procédure de concertation avec les différents promoteurs devrait commencer rapidement, il faudrait envisager un maître d'ouvrage provisoire: par exemple les départements, puisqu'ils ont entrepris à titre transitoire les achats de terrains nécessaires à la réalisation des centres-relais.

## VI — STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT ET PARTIS ARCHITECTURAUX POSSIBLES

### 61 — Metz-Nord-Ouest

Compte tenu de l'équipement commercial actuel de l'agglomération étendue Nord, et des rénovations urbaines actuellement engagées à Metz, un centre commercial régional pourrait ouvrir, dans le centre-relais de Metz-Nord-Ouest, *au cours de l'année 1976, avec une surface de vente de 20 000 m<sup>2</sup>* (cf. annexes I et II). Une action immédiate est donc impérative étant donné que quatre à cinq ans sont nécessaires pour l'étude détaillée et la réalisation d'un tel complexe. Les opérations de maîtrise foncière étant engagées, il reste à:

- créer l'autorité publique compétente (cf. § 54, ci-dessus);
- établir sous son contrôle un plan d'urbanisme détaillé de la zone concernée;
- établir un cahier des charges et définir les modalités de choix d'un promoteur du centre commercial;
- opérer ce choix et lancer l'opération.

Parallèlement au centre commercial proprement dit, les études et la programmation de l'université et du Centre Hospitalier Régional devraient être poursuivies et coordonnées avec le double souci:

- d'intégrer ces équipements à l'habitat et au centre proprement dit (bureaux, commerces);
- d'assurer les meilleures liaisons possibles avec les centres actuels (autoroutes actuelles et prévues, et surtout transports en commun).

#### 62 — Nancy-Ouest

Les études (cf. annexe I) montrent que la création du centre commercial régional n'est possible qu'aux alentours de 1980, dans le cadre d'un développement urbain important sur le site de Toul-Gondreville, développement qui est lié à celui du pôle industriel de Toul. Le centre-relais de Nancy-Ouest n'aura donc pas de grande surface commerciale comme élément moteur au départ. C'est le pôle industriel qui nécessitera et entraînera la création de nombreux logements dans ce secteur. Ceci impose, outre la maîtrise foncière:

- d'étudier un plan d'urbanisme détaillé de la zone,
- de choisir et de réserver le site du centre proprement dit,
- de limiter la taille des équipements commerciaux de la frange ouest de l'agglomération de Nancy à leur seul rôle local.

On pourrait craindre le manque d'attractivité du centre-relais à son début, vu la date relativement tardive d'installation du centre commercial, mais ce serait ignorer la proximité de Toul, dont le centre pourra se renforcer pendant cette période.

Cette stratégie semble contradictoire avec le schéma théorique défini ci-dessus: centre commercial comme pôle attractif et construction du centre-relais autour de ce pôle.

Mais, d'une part, on ne peut forcer la réalité et vouloir créer un centre commercial nouveau avant qu'il ait un marché suffisant. D'autre part, la présence de Toul conduit à assouplir le schéma stratégique théorique, cette ville jouant déjà un rôle analogue à un centre-relais vis-à-vis de Nancy et à proximité du pôle industriel. Ce sont les possibilités de développement limitées de Toul (remparts, site) qui conduisent à envisager dans les années 1980 un nouveau centre sur l'autre rive de la Moselle à proximité de Gondreville.

#### 63 — Dispositions architecturales générales:

Les centres commerciaux que l'on connaît actuellement, bâtis sur des modèles américains, se présentent comme un bâtiment compact et fermé, entouré de parkings. On voit mal a priori comment concilier un tel aspect avec la volonté de faire d'un tel centre l'amorce d'un centre-ville. Il ne saurait être question à l'inverse de vouloir reconstituer le modèle de centre urbain traditionnel.

Le problème peut se résumer ainsi:

- pour satisfaire les exigences d'aménagement, il convient d'envisager un centre commercial intégré au futur centre-relais;
- pour satisfaire les impératifs de rentabilité des investisseurs, ce centre commercial doit pouvoir desservir une population plus importante que celle du centre-relais proprement dit.

Il s'agit donc de concilier deux vocations a priori contradictoires:

- vocation centre-ville du centre-relais;
- vocation périphérique du centre commercial.

Cette solution existe et se résume en fait dans le choix de la localisation relative du centre commercial par rapport au réseau autoroutier et par rapport au site de centre-relais choisi. Des centres commerciaux de ce type existent en Europe, notamment en Suède: leur disposition architecturale peut se résumer ainsi (voir croquis p. 14 bis):

- ouverture à 180° sur la zone d'habitat dense et de services. Le centre commercial s'inscrit par une ou deux de ces façades dans la continuité du centre-relais; le maximum de proximité et d'intégration est recherché avec les autres équipements: services, bureaux, habitat, établissements scolaires et universitaires, afin d'augmenter le plus possible les possibilités d'échange et d'animation: *les circulations piétonnières sont privilégiées*;
- ouverture à 180° sur le réseau de desserte rapide: une ou deux façades sur parkings et éventuellement auto-center; les circulations automobiles sont dominantes.

Ce parti général, dont les modalités pourront varier dans chaque centre suivant les dispositions particulières du site, est pratiquement le seul envisageable. En effet, la solution d'un système de parking et d'accès souterrains au centre commercial qui permettrait bien sûr un contact encore meilleur avec le reste du centre urbain, entraîne des coûts de construction dirimants, et même dans les villes nouvelles de la région parisienne, cette solution n'a pu être retenue.

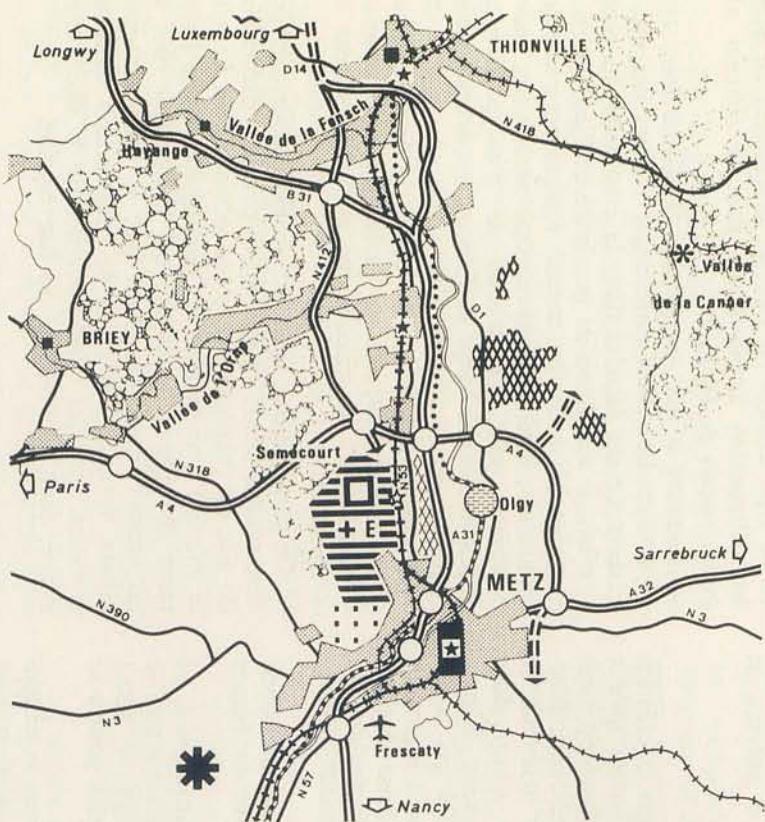
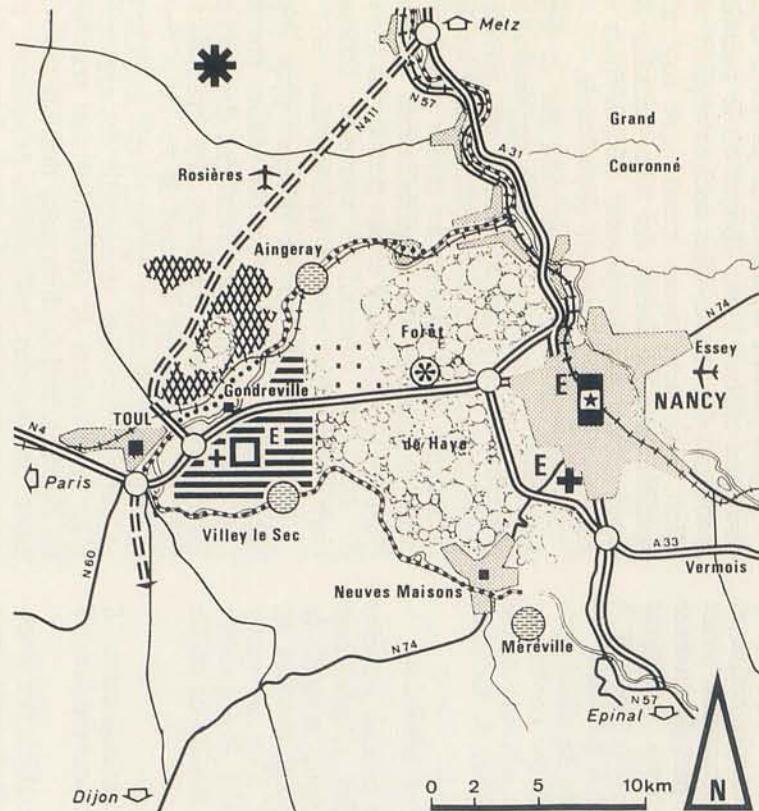
## VII — CONCLUSION

Il peut paraître audacieux de prôner la création de nouveaux centres à une époque où le maintien et le renouveau des centres-villes anciens requiert un grand effort, mais nous avons montré que tout n'est pas possible dans les limites des villes actuelles et qu'un regroupement des équipements périphériques est bien préférable à une dispersion désordonnée.

La Métropole lorraine est déjà par la disposition des villes qui la composent une agglomération poly-nucléaire; et le principe essentiel qui préside à son aménagement est la complémentarité entre les différents centres qui la composent: au niveau global comme à celui de chacune des agglomérations étendues. La logique d'un tel système urbain pousse plus à la création de nouveaux noyaux, de nouveaux centres, qu'à l'hypertrophie des centres traditionnels.

Restructurer les centres existants pour éviter leur déclin tout en créant des centres nouveaux où l'on puisse retrouver les avantages des anciens sans leurs inconvénients, représente des opérations infinitement plus complexes du point de vue de la conception et de la programmation, qu'un simple guidage au jour le jour de l'évolution tendancielle des agglomérations. Mais des solutions de conciliation sont possibles entre les objectifs, parfois divergents, des différents intervenants: (aménageurs, collectivités, promoteurs, distributeurs commerciaux, etc...) car le but poursuivi en commun apporte pour chacun, et surtout pour la collectivité dans son ensemble, un résultat supérieur, à terme, à celui qu'aurait produit sa seule action individuelle.

### CENTRE RELAIS DE NANCY OUEST



### CENTRE RELAIS DE METZ NORD OUEST

#### LEGENDE :

- |   |                                 |                                       |
|---|---------------------------------|---------------------------------------|
| ■ Centre relais                                   | ● Plan d'eau - base nautique    | == Autoroute ou voie rapide projetée  |
| ■■■ Urbanisation nouvelle                         | ○ Principaux massifs forestiers | ○ Echangeur                           |
| + Centre hospitalier régional ou universitaire    | * Centre de loisirs             | +★+ Métrolor et gare d'arrêt Métrolor |
| E Enseignement supérieur                          | ■■■ Urbanisation actuelle       | +☆+ Gare nouvelle                     |
| XXXX Pôle industriel                              | ■ Centre ville                  | — Moselle canalisée                   |
| XXXXX Zone industrielle de recherche scientifique | — Autoroute ou voie rapide 1976 | * Parc naturel régional de Lorraine   |

## SCHEMA DE PRINCIPE D'UN CENTRE-RELAIS

-  centre commercial régional
-  urbanisation forte densité
-  " faible "
-  enseignement supérieur
-  centre hospitalier régional
-  hôtellerie
-  bureaux
-  services
-  espaces verts aménagés

