

# AUTOPISTAS Y CIUDAD: ¿UNA RECONCILIACION POSIBLE?

Angel Carlos Aparicio Mourelo\*  
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

*Las autopistas y vías rápidas han tenido y continúan teniendo una gran influencia en la formación de la periferia metropolitana en las grandes ciudades. La dimensión urbana de estas vías no ha sido tomada suficientemente en cuenta en el pasado, lo que explica buena parte de las tensiones que sufren estos espacios metropolitanos. El artículo, que sintetiza parte de la tesis doctoral realizada por el autor sobre el conflicto entre la autopista urbana y la periferia, plantea algunas reflexiones sobre esta cuestión y propone algunas claves para un debate que hasta el momento se ha soslayado pero que se revela como imprescindible.*

## 1. Introducción

Las autopistas que atraviesan la periferia de nuestras ciudades son uno de los principales campos de intervención de la ingeniería a la configuración de nuestras ciudades. Sin embargo, su diseño ha seguido una lógica propia, ignorando en buena medida esta dimensión urbana; estas vías se han concebido como elementos al servicio exclusivo del tráfico, con un diseño cada vez más especializado y una voluntad creciente de aislamiento frente a la vida urbana que se desarrolla en su entorno. A pesar de ello, las nuevas autopistas y vías rápidas han visto cómo en sus proximidades se iba generando un cierto tipo de ciudad, cada vez más alejado de las pautas tradicionales y menos controlado por el planeamiento urbano.

La carretera como elemento lineal capaz de generar un espacio urbano de calidad aparece como una especie de paradigma perdido, como si toda una tradición del urbanismo occidental hubiera acabado por ser abandonada en favor de lógicas de actuación sectoriales cada vez más autónomas. Los bulevares y avenidas que estructuraron los ensanches del XIX se ven reemplazados por unas autopistas al servicio exclusivo del tráfico. Sin un proyecto urbano sólido en el que integrar estas infraestructuras, se acaba desarrollando

toda una nueva «ciudad en la carretera», a la medida de las estrategias de agentes económicos cada vez más ajenos a la ciudad. La imagen de la periferia es la de un espacio anónimo, que cerca todas las grandes ciudades.

El estudio de la génesis y de la imagen actual de estos espacios urbanos muestra cómo la nueva ciudad en la carretera, cada vez más dispersa y más dependiente del vehículo privado, parece universalizarse. Es el modelo americano de ciudad, apoyado por los agentes económicos (que encuentran cada vez más ventajas para instalarse en los nuevos «parques tecnológicos o empresariales») por los técnicos de transporte (que con sus nuevas infraestructuras hacen factible un modelo de ciudad cada vez más disperso) y por los propios ciudadanos (que cada vez en mayor número encuentran en la residencia dispersa de la periferia y en sus equipamientos una calidad de vida superior a la de los viejos centros congestionados).

Si la autopista urbana es el elemento en torno al cual se está generando la nueva ciudad, ¿no podría concebirse desde su proyecto como elemento urbano, como espacio público<sup>1</sup> capaz de dotar de estructura la periferia? La periferia parece haber iniciado un proceso de «maduración urbana», apareciendo nuevos usos diferentes de los tradi-

\* Coordinador de programas de la Dirección General de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente).

<sup>1</sup> Utilizamos el término «espacio público» en su dimensión urbanística más específica: lugares urbanos con unas cualidades espaciales y simbólicas que los hacen adecuados para ser frecuentados por los ciudadanos, al ofrecer un ambiente propicio al desarrollo de la vida social.

**La falta de un diálogo adecuado entre urbanistas y especialistas de la carretera es una de las conclusiones principales del estudio de Payne-Maxie**

cionales de residencia e industria: se trata de la suburbanización del terciario. En esta nueva etapa, las infraestructuras de transporte existentes o en proyecto ofrecen un potencial de enorme interés: su dimensión de elementos de diseño urbano, capaces de contribuir a esa búsqueda de identidad de una periferia «madura».

**2. La carretera en la formación de la periferia metropolitana**

**2.1. El papel de la carretera en el desarrollo urbano**

La evolución de las grandes ciudades, sobre todo desde la posguerra, muestra cómo las infraestructuras de transporte han afectado a la forma urbana a largo plazo. Unos efectos fácilmente constatables, pero imposibles de predecir con certeza, ya que en la configuración de la ciudad intervenían muchos factores, y el transporte era sólo una de esas variables explicativas.

Esta es la principal conclusión de muchos estudios empíricos, realizados sobre todo en EE.UU. a finales de los 70: los corredores actuales son el resultado de un proceso en el que operan muchos factores, y la autopista no puede considerarse sin más como la fuente de ese desarrollo urbano. La presencia de la autopista resulta insuficiente para contrarrestar una mala imagen de la zona o para crear un mercado de suelo donde históricamente no existía nada... Aunque los factores de accesibilidad o de «efecto escaparate» son interesantes para promotores y empresarios, la disponibilidad de suelo adecuado o la accesibilidad a mano de obra cualificada resultan mucho más importantes. En cualquier caso, la influencia no excede del ámbito metropolitano: las nuevas vías pueden tener efectos distributivos dentro del área metropolitana, pero rara vez suponen que una empresa se traslade de una ciudad a otra: la autopista no promueve un mayor desarrollo urbano, simplemente «favorece» que el desarrollo de la ciudad siga unos ciertos esquemas.

En la situación actual no suele prestarse demasiada importancia al impacto potencial de una nueva vía sobre el desarrollo urbano futuro. Un estudio norteamericano muy exhaustivo (Payne-Maxie, 1980) constata la escasísima experiencia en esfuerzos de concertación viario —crecimiento urbano en el caso de los cinturones, y recomienda un esfuerzo por desarrollar planes sobre los usos del suelo en el corredor, que permitirían asegurar una coherencia entre la política de transportes y el planeamiento urbano.

Los estudios empíricos coinciden en el atractivo que parecen tener los enlaces en la implantación de ciertas actividades. Estos puntos cuentan con una buena accesibilidad tanto desde el centro como desde la periferia metropolitana. Por ello, la ubicación de estos nudos debería atender no sólo a criterios de funcionalidad de la red viaria, sino de compatibilidad de su previsible desarrollo urbano con el planeamiento existente, tanto en el caso de grandes áreas metropolitanas como en el de aglomeraciones urbanas de menor tamaño.

En definitiva, nos encontramos ante la existencia de unos efectos evidentes a largo plazo, pero difíciles de predecir. Por ello, la coherencia en la etapa de planificación resulta decisiva: una excesiva separación entre planificación de carreteras y urbanismo no haría sino favorecer la aparición de distorsiones en el modelo territorial.

A pesar de esa dificultad, los estudios empíricos han encontrado que el desarrollo urbano parece sensible a algunos factores de la vía tales como sus características técnicas (si se trata de una variante, de un cinturón, de una autopista o una arteria...), del momento en que ha sido construida, de las características y separación entre nudos, etc. Los accesos y lo que podríamos denominar la «historia» de la vía parecen los elementos más importantes (Khasnabis, 1977).

En cualquier caso, la principal conclusión de estos estudios se refiere a la persistencia de dos lógicas excesivamente independientes y a la necesidad de un proceso de concertación desde las fases iniciales que permita, al menos, favorecer las potencialidades ofrecidas por una nueva vía y evitar un desarrollo desestructurado del área metropolitana.

La falta de un diálogo adecuado entre urbanistas y especialistas de la carretera es una de las conclusiones principales del estudio de Payne-Maxie. Hall (1990) señala algo parecido en lo que ha sido la experiencia de la M-25 en Londres. Un grupo de trabajo francés constataba esa incomunicación e iba más lejos, al denunciar la existencia de «una creencia muy arraigada del carácter científico de la carretera frente a lo aleatorio y contingente de lo urbano» y un «reparto de papeles muy cerrado entre los actores institucionales» (Plan Urbain, 1987). Frente a esta situación, sería necesario un proceso de planeamiento basado en la concertación más que en la complejidad técnica de los estudios, con el fin de aprovechar al máximo los efectos positivos potenciales de la nueva vía.

**2.2. La imposición de la «lógica de la carretera»**

Los años 80 asisten a la aparición de lo que podríamos denominar un «urbanismo de gestión». Pasado el período de crecimiento económico y demográfico de la ciudad, se hacen patentes las deficiencias de las nuevas periferias. En un primer momento, se abordan los problemas de vivienda, de falta de equipamientos, etc.; sólo después se plantea la necesidad de redefinición del espacio público. Esta nueva inquietud del urbanismo por el espacio público había surgido en los años 70, inicialmente centrada en la recuperación de los centros de ciudades medias, y se traslada en los 80 a la periferia, donde los espacios públicos son mucho más diversos y difíciles de comprender, y donde los problemas de barrera creados por la circulación resultan mucho más agudos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Esta evolución aparece con cierto retraso en nuestro país. La reflexión sobre los espacios públicos no aparece con fuerza hasta los 80, y la recuperación de la periferia es un problema que sólo recientemente se ha planteado, si exceptuamos algunas aportaciones realizadas desde el mundo académico.



*Nudo «super sur» en Madrid.*

El espacio público ocupa un porcentaje enorme de la superficie de la periferia<sup>3</sup> un espacio sobredimensionado, indefinido, en el que «no puede ocurrir nada». Se constata cómo «los impactos que sufren los municipios de periferia son el resultado directo del modo de organización del Área Metropolitana a la que pertenecen», ya que se deben a actividades y equipamientos rechazados por la ciudad centro: autopistas, aeropuertos, líneas de alta tensión... Estas infraestructuras no se rechazan en sí mismas, pero sí se cuestiona la manera en que se han concebido, ejecutado e implantado (Association Ville et Banlieue, 1985).

Obviamente, este movimiento de recuperación de la periferia no es ajeno a la evolución en la función económica de este espacio: la recuperación «urbana» de la periferia resulta imprescindible si

se quiere que este espacio acoja las nuevas actividades productivas de los 80. Sin embargo, el discurso tiene el valor de abandonar el planteamiento estrictamente funcionalista y de buscar la manera de «añadir algo a la función», de ayudar a la ciudad a reapropiarse de un espacio invadido por las infraestructuras de transporte.

La reflexión sobre la periferia encuentra en las vías de alta capacidad una de las causas principales de su degradación. Alejadas de la preocupación de las autoridades locales, que sólo ven en ellas ejes de irrigación de su territorio o áreas idóneas para favorecer ciertas implantaciones; objeto de la actuación de una multiplicidad de responsables, que actúan de manera puntual y descoordinada, estas vías resultan un verdadero reino del bricolage (Dubois-Taine, 1990).

Esta constatación conduce a una preocupación cada vez mayor por todos los aspectos relacionados con la forma y la vida urbana surgidas en las márgenes de estas vías. Dos problemas prin-

<sup>3</sup> En torno al 70 %-80 % en el caso de muchas aglomeraciones urbanas francesas (vid. Revue Générale des Routes et des Aéroports, n.º 577, Janvier 1982).

*Circunvalación de Sevilla.*



cipales se constatan: en primer lugar, la profusión de estas vías ha hecho cada vez más escasos los espacios agradables para vivir; en segundo lugar, las vías de tránsito y sus márgenes han ido sufriendo una mutación paralela a la de la propia periferia, acentuando la vía su carácter monofuncional y apareciendo en las márgenes unas nuevas formas urbanas, al estilo de la ciudad en la carretera americana. Por ello, una política de recuperación de los espacios públicos ligados al viario principal sólo es posible si se tienen presentes los fenómenos de valorización ligados a estas vías y si se concilian las dos lógicas —transporte y urbanismo— que han dado origen a la confusión de espacios actual.

La constatación general es que ha habido una imposición de la «lógica de la carretera», que se encuentra en el origen del desorden actual. Ese predominio hacía que en el planeamiento se diera prioridad a la fluidez del tráfico, se prestara mayor atención a las necesidades del tráfico de paso que al local, la relación con el viario secundario fuera extraordinariamente escasa, etc. El resultado ha sido la negación de las características urbanas de los lugares atravesados<sup>4</sup> y la prioridad de las propuestas viarias sobre las urbanas: la ciudad debe encajarse a posteriori en la nueva red viaria (Plan Urbain, 1987).

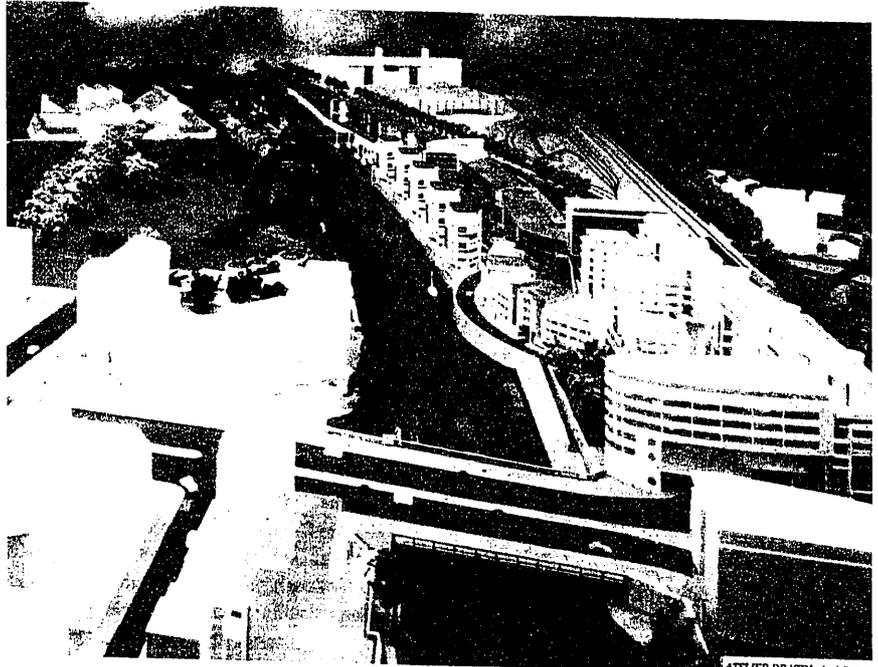
### 2.3. La importancia urbana de algunos elementos de proyecto de la carretera

El diseño de la vía siempre ha intentado limitar su relación con el territorio que atraviesa: accesos limitados a ciertos puntos, proliferación de equipamiento significativamente denominado «barreras» (de seguridad, contra el ruido, antideslumbrantes...), trazado poco ligado a la topografía... Estos factores no han impedido la urbanización, pero sí la han condicionado, siendo causa de buena parte de las características del paisaje urbano en las proximidades de estas vías.

Se ha señalado anteriormente la importancia de los accesos, y en especial de los grandes enlaces, en el proceso de urbanización. Cuando estos se sitúan muy próximos, este proceso resulta muy rápido, y se producen presiones para la apertura de nuevos accesos. Por el contrario, unos enlaces a cierta distancia ralentizan la urbanización. (Dubois-Taine, 1990). Esta constatación aconseja definir con claridad los criterios para el emplazamiento de nuevos enlaces, y su coordinación con los usos del suelo previstos si se quieren evitar efectos perversos (Payne-Maxie, 1980).

Tradicionalmente, el paso de las autopistas por la periferia ha sido brutal en cuanto a su trazado: terraplenes y desmontes, taludes enormes... Esta falta de atención al entorno ha servido para desestructurar numerosos sectores de la periferia y para favorecer la aparición de un nuevo paisaje urbano lineal, ligado a la carretera pero no al territorio. El nuevo movimiento de recomposición de la periferia ha puesto en cuestión numerosos trazados (planteados en túnel, con características

<sup>4</sup> Resulta evidente el cambio de escala entre la autopista y el tejido que atraviesa. También es patente la ruptura entre las actividades en las márgenes y la vida del núcleo periférico.



ATELIER DE MDDI Architectes

Proyecto «Voie et Ville» en Issy-les-Moulineaux (periferia de París).

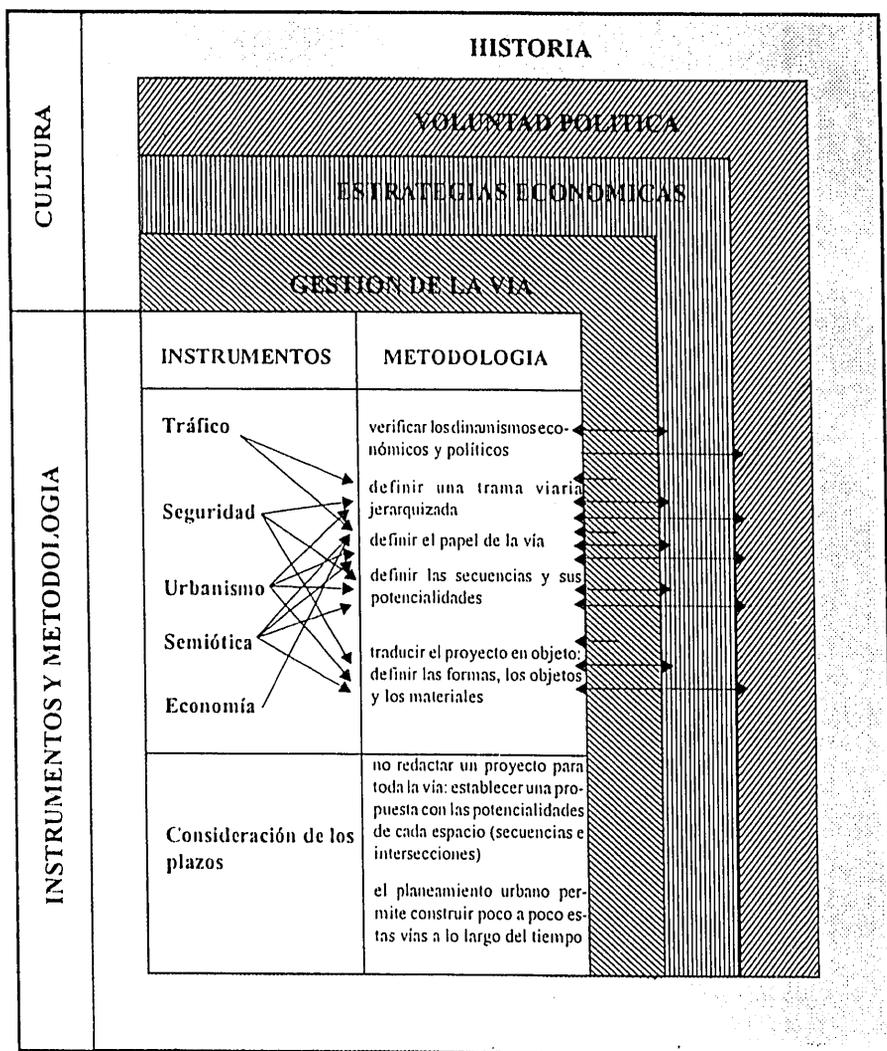
más próximas al bulevar que a la autopista —el caso de la Avenida de la Ilustración—, etc). En cuanto a las autopistas existentes, si en un primer momento las propuestas se dirigían a plantear edificios pantalla de transición entre autopista y entorno urbanizado, poco a poco las propuestas son más ambiciosas, y plantean la ordenación «en profundidad» y no sólo «en longitud» de áreas enteras.

Finalmente, la preocupación por el medio ambiente y por la seguridad ha conducido paradójicamente a los responsables de la carretera a nuevas agresiones al entorno: son los impactos que no se estudian en los estudios de impacto. Las barreras acústicas, cerramientos, barreras y otros tipos de protecciones aíslan cada vez más la autopista de su entorno y provocan nuevos desequilibrios en la ciudad: impacto visual, efecto barrera, aparición de nuevos espacios muertos... Parece como si los estudios de impacto hubieran hecho que el proceso de producción de la autopista fuera cada vez más autónomo de su entorno<sup>5</sup>.

### 2.4. La importancia de los flujos económicos

Los aspectos económicos y financieros se encuentran en el centro de la relación entre las grandes vías y la ciudad. Los primeros se refieren a los procesos de revalorización y desvalorización de los espacios situados en las márgenes de la infraestructura. Los segundos son consecuencia de los primeros, que permiten plantear la cuestión de

<sup>5</sup> Las vías de alta capacidad se conciben con independencia de cualquier proyecto urbano: los documentos de urbanismo tan sólo reflejan la reserva de la traza, no las características técnicas de la nueva vía. Esto contrasta con los primeros proyectos de vías rápidas, en los que éstas no se inscribían en proyectos urbanos de tipo «parkway» (el caso del «boulevard périphérique» en París, de la M-30 del Plan Bidagor en Madrid...).



*Propuesta metodológica para el estudio de una vía rápida en periferia (I.N.R.E.T.S., 1989).*

aprovechar esos procesos para afrontar las inversiones viarias en el tiempo.

La importancia de estos aspectos radica no sólo en que contribuyen a explicar el proceso que ha formado la urbanización actual en torno a las vías rápidas de periferia. Lo fundamental es que ofrecen una vía de actuación para la realización de un viario concebido como una operación global de urbanismo: una versión contemporánea del proceso de transformación de París en la época de Haussmann<sup>6</sup> (Plan Urbain, 1986).

Tras el proceso de ocupación del espacio próximo a las vías se esconden unas operaciones de apropiación de las plusvalías generadas por la actuación pública. La búsqueda de una nueva relación de la vía con su entorno debe pasar entonces por una ordenación de esos procesos de urbanización, buscando primordialmente no una fuente de financiación de la propia infraestructura, sino sobre todo un resultado final más urbano.

<sup>6</sup> El modelo de Haussmann consistió básicamente en revalorizar los márgenes, tratando cuidadosamente aceras, plantaciones, mobiliario urbano, etc.; captar recursos con la venta de los terrenos así revalorizados, y preparar profesionales capaces de responder a las exigencias de calidad arquitectónica, formal y de entorno.

En definitiva, asistimos a un proceso de apropiación del valor creado por la infraestructura<sup>7</sup>, que no es otro que el generado por la movilidad inducida por la vía. Ese «valor» se capta a través de los puntos de acceso a la vía: esto explica la importancia que tienen los enlaces o, de manera más difusa, las vías de servicio. Obviamente, ese proceso de captación del valor es interesante, pues es lo que permite que se produzca la inversión privada; el problema reside en cómo organizarlo, y en ese punto surge la necesidad del planeamiento urbano y de su coordinación con la creación de estas infraestructuras<sup>8</sup> (Plan Urbain, 1988b).

Todos estos fenómenos han recibido escasa atención, sobre todo en lo que se refiere a las nuevas vías en la periferia. Posiblemente la división entre transporte y urbanismo haya sido la causa principal. Sin embargo, en ocasiones la ejecución de grandes vías sí ha estado ligada a operaciones de este tipo: recordemos las operaciones de «renovación urbana» de los años 60 o casos como el «Plan Especial Avenida de la Paz». Sin embargo, la autopista es aquí el elemento que permite la apropiación de unos espacios y su reordenación, pero no constituye propiamente parte del proyecto urbano global.

Los estudios de impacto no han prestado demasiado interés a este tipo de procesos económicos, posiblemente por tener un enfoque más centrado en el proyecto de la infraestructura que en la totalidad del territorio urbano sobre el que se actúa. No obstante, a finales de los 70 y en los 80 se realizan algunos estudios en EE.UU. para intentar cuantificar estos procesos, mediante el seguimiento de los precios del suelo o de los edificios próximos. Fruto de esos estudios es el análisis de los efectos perjudiciales y beneficiosos del proyecto sobre los «no usuarios» de la carretera, diferenciando los diversos grupos sociales afectados. Estos efectos no se incluyen en un análisis beneficio/coste, sino que se analizan por separado dentro del Estudio de Impacto Ambiental. Sin duda, este planteamiento resulta insuficiente, ya que no ofrece una vía de actuación para racionalizar esos procesos. Con todo, recientemente se ha empezado a analizar el fenómeno en cuanto puede ofrecer vías de financiación a la inversión pública.

A finales de los 80 se ha producido un cambio importante de la economía, que se hace menos rígida, más sofisticada y sensible a la calidad de los mensajes que emite y recibe de su entorno. Esta evolución modifica de manera radical los factores tradicionales de localización de actividades. Las implantaciones siguen pautas nuevas, tales como la búsqueda de mayor espacio y de un entorno de calidad, la importancia de la «imagen de prestigio» que quieren transmitir las empresas, la búsqueda de espacios atractivos para los cuadros directivos de la empresa o la búsqueda de una accesibi-

<sup>7</sup> En realidad, más que la propia infraestructura, lo que genera ese valor es todo lo que se mueve sobre y alrededor de ella.

<sup>8</sup> No se puede, sin embargo, pensar que la ejecución de una infraestructura produce sin más ese fenómeno de revalorización, ya que entran en juego otros muchos factores.

lidad no sólo metropolitana, sino internacional (las nuevas «tecnópolis») (Lacaze, 1990).

La respuesta del planificador a esta nueva demanda consiste en tratar de identificar las zonas del área metropolitana dotadas de unas características que las puedan hacer interesantes para las nuevas necesidades de las actividades económicas. En esa búsqueda, las autopistas de periferia —y especialmente sus enlaces— muestran tener una importancia decisiva:

- Por una parte, por la existencia ya de algunos corredores residenciales o productivos con una imagen de prestigio a nivel metropolitano. Estos corredores sufrirán un proceso de terciarización importante.
- Por otra, por el nuevo atractivo que pueden tener espacios todavía no urbanizados y relativamente alejados de las áreas de actividad tradicionales.
- Finalmente, por las expectativas que ofrecen las vías en proyecto o ejecución y sobre todo sus enlaces. En un proceso de descentralización metropolitana, el atractivo se extiende a vías consideradas por sus proyectistas como interurbanas.

Las áreas metropolitanas vuelven a encontrar de esta manera en el viario el elemento de apoyo para su desarrollo. El nuevo desarrollo, cada vez más disperso, pierde aún más su dimensión de espacio público —y compromete el concepto mismo de la ciudad tradicional— pero refuerza la necesidad de considerar los efectos territoriales de las nuevas vías y los procesos de creación de valor que desencadenan. Se produce así un paradoja: aunque el nuevo producto se aleja de los valores tradicionales de la ciudad, la creación de nuevo viario pasa a ser algo «demasiado importante como para dejarlo solo en manos de los técnicos del transporte»: la capacidad de atraer a la ciudad las nuevas actividades está en juego.

### 3. Las posibilidades de intervención

#### 3.1. Una nueva relación entre planeamiento urbano y transporte

La evolución de las ciudades muestra ante todo cómo cada generación ha reordenado tanto los usos del suelo como los hábitos de viaje en una búsqueda incesante por mejorar sus condiciones de vida (Lowry, 1990). Si en ocasiones se han conseguido los resultados apetecidos, en no pocos casos los resultados han sido inesperados para todos.

Nuestras ciudades son en buena parte herederas del «planeamiento estratégico» de los años 60 y 70. De aquella autonomía entre transporte y urbanismo ha surgido buena parte de los problemas de la periferia actual. De ahí que todo intento de recuperar esos espacios urbanos deba replantear en primer lugar las relaciones entre planificación del transporte y planeamiento urbano.

En este sentido, es necesario reivindicar tanto la importancia de la planificación del transporte como su necesaria subordinación a los objetivos de organización espacial. Es por ello imprescindible

comprobar periódicamente que efectivamente nos estamos aproximando a los grandes objetivos territoriales que nos habíamos marcado. La ejecución de nueva infraestructura no puede responder a simples consideraciones de tráfico; ni siquiera basta con chequear su compatibilidad con los esquemas territoriales: es necesario que estas actuaciones se conciben y se planifiquen en función de las grandes estrategias territoriales, y que se realice un seguimiento para comprobar cómo están sirviendo a esas estrategias.

En el planeamiento urbano, la red viaria ha servido con frecuencia para limitar y dividir usos, como frontera lógica entre pedazos de ciudad con vocación diversa. Esta visión limitada del pasado debe dejar paso a otra más consciente de los efectos urbanos del transporte y donde el problema del tráfico y la congestión deje de ser el argumento principal en el debate técnico.

Este nuevo planteamiento tropieza con numerosas dificultades para conseguir los resultados

Avenida de la Ilustración.



apetecidos. Las causas hay que buscarlas ante todo en la dificultad de terminar con la tradición de autonomía de la carretera<sup>9</sup> y, en segundo lugar, en lo complicado que resulta conseguir la concertación entre todos los agentes —públicos y privados— que intervienen en la producción del espacio urbano.

La mayor parte de las grandes vías se continúan concibiendo y ejecutando como si atravesaran un territorio indiferenciado e inalterable desde el punto de vista económico y social. Este hecho contrasta sin duda con toda la experiencia histórica, en la que se constata que tradicionalmente, la construcción de vías y la urbanización de sus márgenes ha sido un modo de desarrollo urbano habitual y, en muchos casos, fecundo.

El segundo problema es cómo asociar los agentes económicos a la financiación de éstas infraestructuras, es decir, cómo «internalizar» las externalidades producidas por los diferentes agentes en torno a la carretera. Dejando de lado la dificultad de valorar esos beneficios y de encontrar procedimientos de reversión, nos encontramos ante agentes con horizontes temporales (y con presupuestos) muy diferentes y sin ninguna relación entre sí, y ante operaciones que pueden abarcar del orden de los 20 años. En estas circunstancias, el montaje de una operación conjunta de la vía y su entorno exige un enorme esfuerzo de imaginación.

### 3.2. La vía rápida como elemento de diseño urbano: la recuperación de un paradigma perdido

La reivindicación de las grandes vías como elementos urbanos es, sobre todo, la búsqueda de un cierto «paradigma perdido». En efecto, las «parkways» de principios de siglo, precursoras de las actuales autopistas, eran la versión motorizada de los paseos y bulevares del urbanismo del XIX: lugares que no fueron concebidos en función del tráfico, sino ante todo para ser recorridos disfrutando de su paisaje.

En parte con este carácter se planearon muchas de las autopistas urbanas de la posguerra en Europa. Estas vías debían discurrir por unos pasillos verdes, ofreciendo una transición entre el medio rural y el urbano. El desarrollo urbano en sus márgenes quedaba proscrito, ya que este debía concentrarse en núcleos satélites.

El paradigma del «parkway» nunca se perdió del todo entre los planificadores. A título de ejemplo, un informe norteamericano de los 60 anima a desarrollar verdaderos corredores lúdicos asociados a la autopista (The Urban Advisors to the Federal Highway Administrator, 1968). No se trataría sólo de dar acceso a zonas de ocio, sino de hacer de la propia autopista una infraestructura de recreo, estableciendo en sus márgenes una ordenación con esta finalidad, que a la vez sirviera para introducir elementos rurales en las zonas metropolitanas.

Uno de los modos de desarrollo urbano tradi-

<sup>9</sup> En efecto, este problema es menos acusado en los otros modelos de transporte, tradicionalmente mucho más coordinados con el desarrollo urbano.



cionalmente más frecuente ha consistido en la construcción de vías y la urbanización de sus márgenes. Este equilibrio se rompe principalmente desde los años 60, al separar radicalmente el diseño de las nuevas vías de alta capacidad del crecimiento urbano; la nueva ciudad, surgida en torno a vías concebidas con una lógica propia, presentará grandes deficiencias urbanas. En este sentido, «la calle que iba fabricando su propio tejido urbano» aparece como una especie de paradigma perdido en la ciudad contemporánea (Plan Urban, 1985).

Con todo, ese paradigma de combinar la construcción de una nueva vía con su desarrollo urbano no se perdió totalmente durante la etapa desarrollista. Así, en EE.UU. muchos manuales de fi-



nales de los 60 y de los 70 recomiendan «optimizar» el uso del suelo urbano nuevo o renovable en coordinación con la ubicación de la carretera. Para ello, se propone ampliar la zona de dominio público por donde pasa la carretera, o aprovechar el propio terreno de esta para construir ciertos equipamientos. Estos mecanismos exigen un esfuerzo concertado de diferentes organismos públicos y organizaciones privadas, y ofrecen el atractivo añadido de permitir la financiación de actuaciones no sufragables con los fondos de carreteras.

Esta experiencia, desarrollada principalmente en EE.UU, se recupera en Europa a partir de los años 80, coincidiendo con la reactivación de la construcción de grandes vías urbanas: edificios en el borde de la carretera, con función de panta-

lla acústica; conversión de puentes en verdaderas plazas elevadas sobre la autopista; cierre de manzanas y reconstitución de formas urbanas tras el paso poco afortunado de una vía; «edificios autopista», que hacen ésta casi invisible... Se trata de operaciones desarrolladas a partir de situaciones con impacto muy elevado, en las que se transforma la preocupación por los efectos negativos de la vía (propia de los estudios de impacto) en una oportunidad para la ordenación urbana (Plan Urban, 1988a). De alguna manera, se refleja aquí una nueva sensibilidad que hace del bulevar del XIX, en el que la ciudad se formaba alrededor de unas nuevas vías diseñadas con gran cuidado, dentro de un proyecto urbano conjunto, el paradigma de lo que deberían ser las vías de alta ca-

*Gran Canaria.  
Desdoblamiento C-812.  
Tramo Taranjarillo-San  
Fernando de Maspalomas.*

pacidad que atraviesan la periferia: en el fondo, se trata simplemente de afirmar que estas vías con fuerte tráfico pueden, no obstante, tratarse de manera urbana (Dubois-Taine, 1990). Se constata el hecho histórico de que la ciudad se ha formado siempre a partir del viario y la evidencia de que las nuevas vías de alta capacidad podrían acoger mejor el crecimiento en sus márgenes (que de hecho siempre se produce) si se modificaran en parte los criterios para su diseño (Gourdon, 1987).

En definitiva, la nueva mentalidad:

- surge de una nueva preocupación por la periferia, que se interesa por el modo de producción de esos espacios e intenta favorecer su carácter urbano.
- constata el carácter fuertemente urbano que se esconde tras la apariencia funcional de las vías de gran capacidad, y propone una línea de actuación nueva, buscando la revalorización mutua entre la vía y lo edificado, en un intento de recuperar la tradición urbanística de construir la ciudad con la carretera».
- busca un nuevo equilibrio, una conciliación, entre la funcionalidad de esas vías y su carácter potencial de «espacio público».

Este nuevo planteamiento no puede ponerse en marcha sin que se produzca una verdadera revolución en los procesos de concepción, planeamiento y ejecución de las infraestructuras. Para ello, es necesario que vaya surgiendo:

- una nueva sensibilidad en los técnicos y en los responsables de las tomas de decisiones, más consciente de los efectos perversos que las soluciones parciales han tenido para la ciudad y de las nuevas demandas de una periferia que necesita afirmar su identidad.
- la maduración de la periferia —incipiente todavía en muchas grandes ciudades—, que reivindica funciones hasta ahora reservadas a los distritos centrales y que encuentra una oportunidad de revalorización inesperada en las nuevas exigencias de espacios productivos surgidas de la crisis. Tras la «fase de construcción», gobernada por una lógica funcionalista, llega la «fase de revalorización», que permita la implantación de estas actividades terciarias y de tecnología punta. Desde finales de los 80, la reflexión sobre la ciudad se está trasladando a la periferia.
- la superación de los planteamientos sectoriales en favor de actitudes más globales. A la voluntad de autonomía de la carretera en los 60 y 70 ha sucedido una mayor preocupación, todavía desde el ámbito sectorial, por aspectos de seguridad, de impacto, etc. Sería necesario avanzar todavía más para conseguir, primero, una supeditación más clara del proceso de concepción de las infraestructuras a los grandes objetivos del planeamiento y, después, una concepción y ejecución de la infraestructura en el marco de un verdadero proyecto urbano.
- una atención creciente a la importancia del factor tiempo: la ciudad se sigue formando a lo largo de las vías, y el papel de estas se transforma en el proceso. Los plazos temporales son muy diferentes: la vía se ejecuta

en algunos meses, mientras que los procesos de desarrollo urbano pueden ocupar períodos de muchos años. En este sentido, sería necesario una metodología o una estrategia de seguimiento, para asegurar la correcta evolución del conjunto.

### 3.3. Los principales obstáculos y dificultades

Los proyectos globales tienen todavía un carácter experimental o singular, por lo que resulta difícil realizar una evaluación. Quizá la mayor experiencia corresponda a Francia, donde se han estudiado a nivel de proyecto una decena de casos dentro del programa «*Voie et Ville*», y se han ejecutado algunos de alcance más limitado dentro del programa «*Banlieues 89*». Los obstáculos principales son de orden jurídico, financiero-económico, institucional, técnico y temporal. Junto a estos, destaca la complejidad de un proceso de concertación muy complejo, ya que abarca agentes institucionales, económicos y técnicos, pero que se convierte en la clave del éxito (Skriabine, 1991):

- Los aspectos jurídicos se refieren a la dificultades legales asociadas a ciertos usos del dominio público de la carretera. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se plantea un edificio sobre o debajo de la vía. El problema no consiste sólo en encontrar la forma jurídica adecuada, sino que el responsable de la carretera choca con una absoluta falta de directrices. Esto limita las posibilidades no sólo del «uso múltiple», sino de eventuales desafecciones de parte del dominio público, etc.
- Dentro de los aspectos financieros, nos encontramos en primer lugar con la dificultad de evaluar los sobrecostos (y de definirlos como tales) que la operación supone para la carretera y su reparto; también surge la necesidad y dificultad de «internalizar» las externalidades producidas por los diferentes agentes económicos en torno a la carretera. Finalmente, los flujos financieros se producen con temporalidades muy diversas, lo que dificulta todavía más el montaje de la operación. Nos encontramos ante una serie de problemas complejos, que sólo pueden resolverse desde un estudio caso a caso.
- Los aspectos administrativos e institucionales se revelan en ocasiones como la llave para resolver muchas dificultades: cómo definir la titularidad de la nueva vía, que herramientas urbanísticas utilizar, cómo establecer la titularidad y gestión de los suelos, etc. En ocasiones, el viario responde a titularidades diversas, precisándose un esfuerzo importante para la puesta en marcha de la operación.
- Los aspectos técnicos obligan a coordinar y poner de acuerdo a equipos y especialidades profesionales de origen muy diverso. La necesaria coordinación entre equipos tropieza además con la tradicional autonomía conceptual, técnica y financiera de la carretera.
- Los aspectos ligados a la concertación. En definitiva, la puesta en marcha de este tipo de planteamiento supone la inclusión en un



*Madrid. Nudo de Las Rozas.*

**Convendría reflexionar sobre el concepto de «capacidad ambiental» propuesto por Buchanan para el tráfico en la ciudad y su vigencia al tratar de la periferia**

mismo proyecto —con horizonte temporal amplio de agentes públicos y privados muy diversos. El proceso de negociación es el factor esencial para el éxito.

- Finalmente, la dificultad ya evocada en algunos de los aspectos anteriores, de la coexistencia en el proyecto de elementos con ritmos temporales muy diferentes: la carretera, el desarrollo urbano, los diferentes agentes públicos y privados... Cómo mantener una operación de esta envergadura, que no se consolidará sino a largo plazo, resulta una de las mayores incógnitas a despejar en el proceso.

Las dificultades son considerables, y explican la lentitud en la maduración de los proyectos más ambiciosos. Con todo, las propuestas de este tipo se vienen multiplicando, favorecidas por una actitud más abierta de urbanistas y técnicos de la carretera.

**4. Algunas claves para la recuperación de las vías rápidas de periferia como espacio público**

El punto de partida de nuestra reflexión ha sido la constatación de la herencia dejada por las políticas de la etapa de desarrollo: una periferia desestructurada, ocupada por múltiples infraestructuras rechazadas por los espacios centrales, a la que el dinamismo económico de finales de los 80 parece ofrecer un papel más relevante en el futuro. Las grandes autopistas que atraviesan la periferia, causa en buena parte del desorden actual, aparecen como los elementos principales para una eventual recuperación, dentro de una tradición urbanística que no ha llegado a desaparecer completamente.

La propuesta de rehacer la ciudad a partir de estas vías, dentro de una intervención global e integradora, tropieza con importantes dificultades. Ante todo, la tradición de un discurso funcionalista «unívoco» desde la carretera, que defiende su lógica autónoma y su vocación al servicio exclusivo de los flujos de tráfico, pero también la necesidad de implicar en ese proyecto urbano a una multiplicidad de técnicos y de agentes, públicos y privados. Esta necesidad plantea una variación muy significativa en el proceso: al discurso técnico clásico sucede —o mejor debe suceder— un discurso de la animación, basado en el reparto de papeles entre los diversos actores: la vía pasa a ser una parte de un esfuerzo colectivo de producción de un espacio urbano, en el que los agentes locales toman los primeros papeles.

Las maneras de proceder deben basarse en el caso a caso, por lo complejo del proceso. Con todo, se hace necesaria una forma de actuación diferente para el caso de vías nuevas y de vías ya existentes: en el primer caso, nos encontramos ante una oportunidad de crear ciudad a partir de la vía que no se debe desdeñar como en el pasado; en el segundo, la gravedad de muchas de las situaciones obliga a un esfuerzo de imaginación, para suturar el corte causado por las autopistas en la periferia y para recuperar un espacio confuso y degradado y crear un verdadero «espacio público».

En este esfuerzo, convendría reflexionar sobre el concepto de «capacidad ambiental» propuesto por Buchanan y su vigencia al tratar de la periferia. Quizá la recuperación de esta pueda pasar por una racionalización de los comportamientos y usos en un viario que debe dar cabida a unas funciones más urbanas. En este sentido, aspectos como el favorecer condiciones de tráfico y comportamientos más urbanos, la prioridad al transporte público y al tráfico local, la reordenación de ciertos grandes enlaces en favor de diseños menos voraces para con el espacio pueden ser factores valiosos para la mejora de la calidad de vida en la periferia.

**Bibliografía**

- ASSOCIATION VILLE ET BANLIEUE (1985): «Pour une meilleure qualité de vie dans les villes de banlieue». Correspondance Municipale, n.º 262, Novembre 1985, p. 18-19. París: A.D.E.L.S.
- BUCHANAN, Colin et al. (1963): Traffic in Towns. Londres: H.M.S.O.
- DUBOIS-TAINE, Géneviève (1990): Les boulevards urbains. Contribution à une politique de la ville. París: Presses de l'E.N.P.C.
- GOURDON, Jean-Loup (1987): «Des boulevards pour l'an 2000». Urbanisme, n.º 217, Janvier 1987, p. 63-67. París.
- HALL, Peter (1990): «Keynote Address on Orbital Motorways». Orbital Motorways. Proceedings of the «International Conference on Orbital Motorways», p. 24-28. Londres: I.C.E.
- KHASNABIS, S.; BABCOCK, W.F. (1977): «Analysis of Freeway Impact in Five Urban Areas in North Carolina». T.R.B. Record n.º 638, p. 26-32. Washington D.C: Transportation Research Board.
- LACAZE, Jean Paul (1990): Les méthodes de l'urbanisme. Collection «Que sais-je?» n.º 2524. París: Presses Universitaires de France.
- LOWRY, Ira S. (1990): «Planning for Urban Sprawl». A Look Ahead. Year 2020. T.R.B. Special Report 220, p. 275-312. Washington D.C.: Transportation Research Board.
- PAYNE-MAXIE Consultants; BLAYNEY-DYETT (1980): The Land Use and Urban Development Impacts of Beltways. Washington D.C: U.S. Government Printing Office.
- PLAN URBAIN (1985): Groupe de rencontre «Voie et Ville». Compte-rendu de la réunion «tour de table» du 3 Septembre 1985. París: Plan Urbain. (No publicado).
- PLAN URBAIN (1986): Groupe de reflexion «Voie et ville». Compte-rendu de la reunion du 25 Septembre. París: Plan Urbain. (No publicado).
- PLAN URBAIN (1987): Groupe de reflexion «Voie et ville». Synthèse du travail de la première phase (Janvier 86-Juin 87). París: Plan Urbain. (No publicado).
- PLAN URBAIN (1988a): Groupe de reflexion «Voie et ville». Compte-rendu de la réunion du 19 Février 1988. París: Plan Urbain. (No publicado).
- PLAN URBAIN (1988b): Groupe de reflexion «Voie et ville». Compte-rendu de la réunion du 10 Octobre 1988. París: Plan Urbain. (No publicado).
- SKRIABINE, Pierre (1991): L'expérience «Voie et Ville». Bilan, conclusions et problèmes. Bagneux (Francia): C.E.T.U.R. (No publicado).
- THE URBAN ADVISORS TO THE FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATOR (1968): The Freeway in the City. Principles of Planning and Design. Washington D.C. (E.E.UU.): U.S. Government Printing Office.

Las fotografías que ilustran el artículo han sido cedidas por las empresas Dragados y Construcciones y Cubiertas y MZOV.