

La circulació, els transports, i el medi ambient a les ciutats mitjanes

EVA GARCIA I BALAGUER

Geògrafa (Lausana)

Presentació

Aquest article pretén mostrar les conclusions més importants de l'anàlisi comparativa realitzada entre 3 ciutats mitjanes (dues suïsses —Sierre i Morges— i una catalana —Granollers—) per tal de veure quines són les decisions i mesures que han estat programades i posades en pràctica per l'aparell polític-administratiu de cada municipi pel que fa a la circulació, els transports i el medi ambient*.

El que hem intentat posar en evidència és el PROCÉS en el que es desenvolupen les qüestions de planificació de la circulació a cada ciutat. I per arribar a una anàlisi més aprofundida de cada situació, aquest procés ha estat dividit en tres etapes: PERCEPCIÓ, CONCEPCIÓ i REALITZACIÓ. La problemàtica a tractar no es pot definir ni com a estable ni com a limitada; fa referència a una multiplicitat d'interessos divergents. Per això quan s'analitza o es desenvolupa aquest **procés** no es pot tenir una visió exclusivament lineal. I com qualsevol problemàtica lligada a la planificació del territori, necessita d'una sèrie d'aproximacions successives per poder arribar a una delimitació total de la situació. Per exemple, per tractar el problema de la congestió del centre, és necessari tenir en compte la ciutat en la seva globalitat.

El tipus de mesures o instruments que van lligats a la política de circulació es presentaran sota la forma d'un cercle, o més precisament, d'un **sistema de coherència**¹, dins del qual no es pot actuar sobre els altres. Tota mesura a aplicar trobarà la seva justificació en el conjunt de mesures per tal d'arribar a un equil·libri. Un equil·libri que en el cas de la circulació es podria definir per la combinació de dos objectius principals d'una ciutat: ACCESSIBILITAT i ATRACTIVITAT —L'accessibilitat és l'element fonamental per garantir el seu dinamisme i aquest es desenvolupa i s'organitza en funció del seus accessos.

S'han considerat aquelles mesures que fan referència al tràfic de trànsit (circuitos de disuasió i variants), la política d'aparcaments, i íntimament lligada a aquesta, els transports públics.

Per explicar els diferents comportaments de les tres ciutats respecte a l'aplicació d'una concepció global i de la tria de les mesures concretes s'han utilitzat 4 variables: **la legislació** (marc on es desenvolupen totes les accions), **l'estructura organitzativa de l'administració i de les autoritats competents** (que estan encarregades de portar a terme les accions decidides), **els grups socials o actors socials** (la població que pot intervenir en termes de pressió sobre les autoritats), **la pressió del problema** (aquells aspectes que tenen un caràcter més estructural —conjuntura econòmica, evolució de les mentalitats,...—).

Context general

En els darrers decennis, s'han produït importants fenòmens sociològics i econòmics, que han tingut grans conseqüències a nivell de l'organització espacial: la implantació del cotxe privat com a principal mitjà de transport, per exemple, amb les seves característiques de flexibilitat i d'individualisme, han permès una gran llibertat de desplaçament, una gran mobilitat que es tradueix per una més gran facilitat per l'especialització de les zones dins la ciutat segons les diferents activitats, i que a la vegada també ha provocat un augment del volum de circulació, i una saturació de la xarxa viària, sobretot als centres-ciutats, amb una deterioració considerable de les qualitats del medi ambient urbà.

Davant aquesta nova situació, les autoritats han de prendre mesures en termes de Polítiques Públiques de Transports i Circulació per fer front als problemes d'accessibilitat i de protecció de les condicions de vida urbana, al mateix temps que garanteixen l'atractivitat d'aquests centres per les zones perifèriques.

Totes les mesures i intervencions en aquesta matèria —circulació i transports— provoquen transformacions que tenen repercussions sobre tota la ciutat i s'inscriuen dins la seva evolució general. Aquests fenòmens, doncs, s'han de comprendre dins d'un context socio-econòmic en el sentit més ampli possible.

Els anys 60-70 es caracteritzaren per un esforç urbanístic per garantir la fluïdesa del tràfic i per una millora del confort dels automobilistes, que va produir una progressiva especialització de l'espai urbà essencialment al servei del tràfic rodat. El balanç global d'aquest procés de conversió de l'espai urbà no construït en infraestructura de circulació automobilística és una concentració de les zones per a peatons en espais massa estrets, generalment poc agradables i quasi sempre exposats al soroll i a la pol·lució, del que en resulta una ciutat estructurada en funció del cotxe amb una amputació de l'espai públic i social. Algunes mesures característiques d'aquesta època són: els semàfors, la creació de presel·leccions, els carrers en sentit únic,...

A partir del anys 75** apareixen una consciència general sobre la necessitat de la protecció del medi ambient i les nocions de "qualitat de vida" i "protecció de l'hàbitat i

del patrimoni”, la qual cosa fa que hi hagi una certa reticència popular pels grans projectes. Paral·lelament, es comencen a notar les primeres conseqüències d’aquesta situació, sobretot a les grans ciutats: la pèrdua de població i de la seva atractivitat. Però aquests problemes també arribaran a les estructures més petites (ciutats mitjanes i petites). A causa del mateix augment progressiu de la mobilitat, les ciutats intermediàries són receptores de tota la dinàmica produïda des de les grans ciutats.

En el centre-ciutat s’hi troba una barreja de funcions sobre un espai reduït, en el qual el caràcter de símbol d’identificació social i cultural es combina amb una multitud de molèsties degudes a la concentració de persones, activitats i automòbils. Actualment, els centres cada cop estan més congestionats, ja no poden respondre a les exigències de totes les funcions (de circulació, d’aparcament, econòmiques, d’habitatge). I és en un primer temps la funció d’habitatge la que se’n va cap a la perifèria a causa de les molèsties; i en un segon temps són les activitats econòmiques. Un cercle “viciós” s’ha creat: més la ciutat està congestionada i contaminada, més els seus habitants en fugen cap a la perifèria on s’hi viu millor, però al mateix temps congestionant més pels seus desplaçaments en cotxe la ciutat on treballen.

Les ciutats

Com es pot veure en el títol, les ciutats tractades són ciutats que tenen una importància intermitja dins l’estructura urbana de cada país. Es tracta d’unitats que tenen un caràcter i una identitat pròpies i que fins al moment han sigut ciutats més o menys independents de les ciutats veïnes. Totes tres són caps comarcals amb una àrea d’influència que en certa manera avui comença a estar amenaçada per la presència molt pròxima de la ciutat metropolitana respectiva. Pel que fa a l’activitat econòmica, tenen com a activitat principal el sector terciari però tant la indústria com el turisme hi juguen un cert paper. En els darrers decennis han sofert un important augment demogràfic degut, en gran part, al lloc estratègic que ocupen en relació amb les vies de comunicació.

Finalment, comentar que la comparació de les tres ciutats ens ha permès l’observació de medis socials i legals diferents per poder arribar a definir la influència d’aquests aspectes en la recerca de solucions pels problemes de circulació de les ciutats d’aquestes característiques.²

Alguns dels elements més importants de la comparació

a) Les variables

—*Política d’aparcament:*

L'estacionament ha d'estar planificat segons un concepte general. Si la intervenció es fa solament vers una direcció (per exemple: els pendulars), reduint el nombre de places de llarga durada, aquestes mateixes places lliberades engendraran, en particular dins la zona comercial, un important augment del tràfic que va lligat al moviment (destinació/origen) de la zona de compres, el que no vol pas dir una disminució dels problemes. Les disposicions contra altres tipus de tràfic han de ser preses també en el mateix moment i la coordinació entre elles és indispensable.

La creació de parkings subterranis al centre de la ciutat o la seva ampliació de capacitat motiva també una certa circulació pel centre i per tant per ella mateixa no dóna satisfacció als problemes de colapse i de contaminació. Per no afavorir la utilització del vehicle privat per anar al centre, és necessària una estabilització del nombre de places d'aparcament (o una disminució), i en paral·lel, una millora del transport públic.

És importantíssim que els municipis prenguin consciència del valor de la gestió de les places d'aparcament com a mitjà per a la lluita contra l'asfíxia del centre, actuant sobre la diversitat de les característiques segons qui utilitza la plaça d'aparcament, i també sobre la gestió de les tarifes segons aquestes mateixes característiques.

Finalment, una col·laboració intermunicipal és indispensable sobretot per aquelles mesures lligades al tràfic dels pendulars (gent que viu a les rodalies i treballa a la ciutat) i la localització dels parkings perifèrics.

—*El transpor públic*

La conclusió de l'anàlisi d'aquesta mesura és clara: en cap de les tres ciutats el transport públic és atractiu per la població. El gran problema són llargues esperes (30 minuts) que fan que en ciutats d'aquestes dimensions no sigui interessant esperar.

A causa de l'evolució recent i de les noves necessitats de les ciutats mitjanes, en general, es pot dir que s'ha cuidat molt poc el funcionament del transport públic. Les distàncies no son gaire grans però per altra banda la utilització del cotxe per distàncies petites és més freqüent que a les grans ciutats, on aquestes distàncies es farien a peu.

Hem vist com a les tres ciutats, encara que tinguin una política de parkings a la perifèria, aquesta no està lligada a una organització paral·lela d'aquestes zones amb el servei del transport públic. Podríem trobar-hi una explicació en el fet que per moltes d'aquestes ciutats la perifèria es troba a 5 ó 10 minuts a peu del centre, el que és una distància acceptable si els itineraris pels peatons estan ben organitzats, i si són agradables i atraients. Sinó, tothom continuarà intentant arribar al centre amb el seu propi cotxe. De totes maneres seria desitjable que es fes una coordinació amb el transport públic, ja que s'han de tenir en compte les necessitats de la gent que visiten la zona i que vénen a comprar.

És important que el municipi accepti les despeses suplementàries d'un servei més eficaç: un transport de petites unitats, més constant i sobretot més coordinat amb els altres transports (tren, cotxe privat i autobusos regionals). Una condició estratègica d'aquesta organització es la recerca de terrenys aptes per a aquest nus o nucli de comunicacions.

En aquesta operació la col·laboració intermunicipal és essencial, ja que una organització comuna pot fer baixar les despeses, i els usuaris d'aquesta plataforma d'interface seran en gran part els habitants dels municipis veïns.

—*Circuits dissuasius pel tràfic de trànsit:*

S'ha de comprendre que tant si s'aconsegueix que el tràfic de trànsit passi per certs itineraris ja previstos, la millora només serà temporal (més o menys 10 anys). Normalment el tràfic de trànsit serà substituït pel de destinació/origen si no es prenen altres mesures complementàries.

S'ha de pensar que el fet de crear una nova estructura és una manipulació exterior del sistema existent. En unes altres proporcions aquesta operació ja ha estat feta a les grans ciutats (vies de circumval·lació). Les ciutats intermitges encara poden incorporar certs elements (grans obres) al seu sistema mentre que a les grans ciutats moltes construccions ja no són possibles. Per això les ciutats d'aquestes dimensions tenen un marge de maniobra més gran que les ciutats grans i poden aprofitar-se de l'experiència de les altres, i veure que aquesta mesura per ella sola no soluciona res, solament ens condueix a una situació d'impàs.

D'altra banda el fet que aquests tipus de construccions depenguin d'altres instàncies administratives, les converteixen en mesures molt lentes, i una vegada més ens fa recomanar la necessitat d'una complementarietat entre les accions.

b) Comparació dels esquemes del procés de planificació —PERCEPCIÓ/CONCEPTE/REALITZACIÓ—³

A nivell de CONSTATACIÓ o PERCEPCIÓ, cal remarcar que a les 3 ciutats aquesta es fa des dels serveis tècnics de l'administració municipal respectiva. En cap dels tres casos hi ha hagut una acció de la població per fer pressió i obligar l'administració a enfrontar-se amb una situació. Podríem afegir que aquesta constatació es fa d'una manera molt parcial i és després d'una primera anàlisi que es troben les interconnexions amb altres problemes de la mateixa ciutat.

Pel que fa el desenvolupament del CONCEPTE, es presenta molt diferentment a cada ciutat quant a la seva formulació analítica. Es pot parlar, per exemple, d'una *concepció global o general* del problema a Sierre, que contempla tots els elements del sistema (definit anteriorment), considera les interrelacions que existeixen, i intenta que les proposicions siguin coherents i conseqüents a tots els nivells. A l'altre extrem, el cas de Granollers, on es troba una *concepció sectorial o parcial* sense un control veritable dels efectes de les proposicions, que difícilment tindran la repercussió desitjada a llarg termini, amb alguns conceptes implícits que han anat evolucionant amb el temps, i que actuen segons la problemàtica del moment.

Segons el tipus de mesures proposades en el concepte es pot fer una altra distinció del

seu caràcter: el fet de fer una recerca a l'interior del mateix sistema per trobar les noves proposicions, o bé, el fet de basar-se en la ampliació o suma de nous elements (vies de circumval·lació, parking al centre), que implica sovint un canvi en la forma d'intervenció. La primera ens parla en termes qualitatiu mentre que la segona ho fa en termes quantitatiu (de capacitat). La comparació dels 3 casos posa en evidència que les ciutats suïsses tendeixen cada cop més a la recerca de solucions dins del sistema existent. Aquest canvi d'actitud és degut a una conscienciació general de la població sobre els termes relacionats amb el medi ambient. Particularment Morges, presenta una barreja de les 2 característiques: es proposen nous elements però al mateix temps utilitzant-los per un millorament qualitatiu. A la ciutat de Sierre, es tenen en compte sobretot els aspectes qualitatiu, introduint mesures de gestió urbanística que tenen con a objectiu el control del desenvolupament del centre. Finalment, Granollers basa essencialment les seves accions en una concepció d'augment de la capacitat.

Un altre aspecte importantíssim del concepte és l'anàlisi dels actors que realitzen aquest concepte. Més concretament veure en quina mesura els factors polítics i socials són incorporats en l'etapa d'anàlisi i planificació. De les 3 ciutats només Sierre ha incorporat els factors polítics en l'elaboració del concepte, obrint el procés a tots els interessats, amb la creació d'una comissió "ad-hoc". Aquest element serà essencial pel pas següent del procés, la realització de tot allò proposat.

La darrera etapa del procés de planificació és la REALITZACIÓ de les accions concebudes a l'etapa precedent. A aquest nivell la comparació es fa més difícil degut a la gran diversitat de situacions. Diversitat que troba la seva explicació segons l'estat d'avançament del procés*** ja que les realitzacions actuals corresponen a un concepte definit el 1976, de característiques molt semblants al nou que actualment està en discussió, el qual ha sofert problemes considerables a jutjar pel gran retard de les realitzacions (parking al centre inaugurat el 1989 i la zona peatonal encara en període de prova —més de 10 anys per veure alguna de les accions previstes realitzades—). El nou estudi tracta una altra vegada els problemes tècnics però en cap moment han sigut motiu de reflexió els problemes de realització del pla anterior, i que visiblement també tindrà el següent. S'ha creat un nou producte que tindrà els mateixos problemes per passar la barrera entre l'etapa de programació i l'etapa de realització, que només pot ser superada per una obertura a altres actors *no tècnics* del procés de concepció. A Sierre s'està portant a terme la primera fase de les realitzacions que acabarà el 1991 sense grans problemes a assenyalar. El cas de Granollers presenta un important nombre de realitzacions però sempre des d'una visió molt sectorial. Les accions es prenen de mica en mica ("coup par coup") segons les necessitats. Una col·laboració molt propera entre els tècnics i els polítics, i un sistema polític que dóna un importat poder a l'alcalde i que no permet una intervenció directa de la població, són alguns dels elements que expliquen aquesta manera de fer a la ciutat de Granollers.

Conclusions

Una vegada analitzats els dos àmbits legals que poden tenir repercussió en el tema que estem tractant (les lleis sobre la Circulació i sobre la Protecció del medi ambient), podem

dir que la seva influència en el moment de les decisions i accions en la matèria és feble, encara que evidentment totes les mesures triades han de situar-se dins el marc legal respectiu. Només en el cas de Morges es pot observar com la nova legislació sobre el soroll a Suïssa ha estat a la base de la revisió del Pla Director de circulació. És previsible que aquesta nova llei tingui importants conseqüències sobre la pràctica de la gestió i planificació urbana, però encara és massa recent per poder-ho avaluar.

Els grups socials no exerceixen una pressió forta sobre les administracions (a diferència de les grans ciutats suïsses). Pel que fa als 3 casos estudiats, si les polítiques no arriben a desenvolupar-se o realitzar-se no és pas per l'existència d'una oposició organitzada.

D'una manera general podem concloure que la constel·lació d'actors dins l'aparell polític-administratiu municipal, la coordinació entre els diferents serveis directament implicats en els projectes de regulació de la circulació i planificació, i la relació amb el representant polític de cada servei i la transmissió que aquests en fan a la resta de l'aparell polític del municipi, tenen molta importància per la bona marxa de tot el procés. Concretament, com ja s'ha dit, les característiques de l'estructura legal espanyola donen més poder a l'alcalde davant els altres actors polítics de la administració, el que porta a un més gran nombre de realitzacions segons la seva voluntat. Una bona relació entre els tècnics i els caps polítics és suficient. És evident que aquí també hi intervé el factor de la composició política del consell municipal. L'homogeneïtat facilita les coses.

L'obertura de tot aquest aparell polític-administratiu a altres factors és un dels elements més importants per arribar a una explicació de les accions, dels impactes i de les qualitats d'una política pública. La mateixa obertura del sistema ens condueix a la teoria sistèmica, la consideració de tots els elements per la diversitat d'interessos.

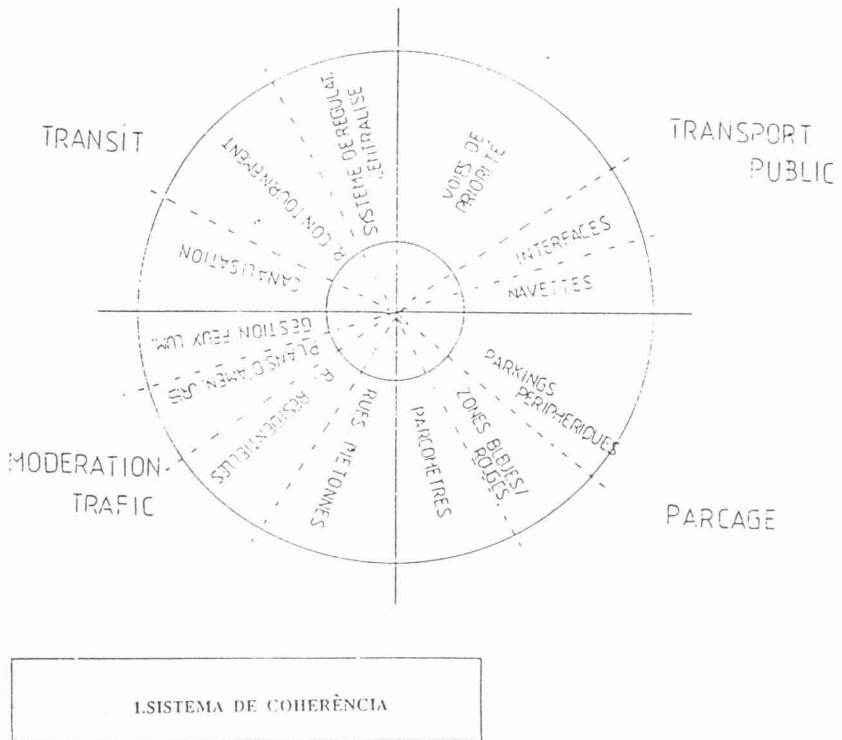
Tota la reflexió sobre la importància d'una concepció global que considera el sistema en tot el conjunt s'ha revelat extremadament interessant. Si bé es presenta de manera quasi completa a nivell teòric pels casos de Sierre i Morges, es pot veure que a la pràctica hi ha una important diferència. Prendre en consideració la globalitat del sistema és especialment necessari per arribar a definir el problema, però paral·lelament és necessari definir una estratègia per passar de la planificació a la decisió. Si aquesta concepció global no està acompanyada d'una obertura del procés que ajudi a la comprensió de les accions per part dels grups interessats (comerciants, ecologistes, població en general,...) hi ha molts riscos que tot allò previst es quedi en res. Per realitzar aquest tipus d'obertura el tècnic ha de tenir també una certa formació que li permeti de treballar amb gent que no són de l'ofici, i donar així més garanties al producte a obtenir tant quant a la seva qualitat com a la seva eficàcia a llarg termini.

Finalment podem dir que ens trobem davant una situació que té un sistema de funcionament en el que es privilegia la importància dels tècnics però dins del qual no es pot oblidar el bloc polític, que és qui té la darrera paraula sobre les accions a prendre. Les resolucions tècniques no són objectives ni úniques, ja que tota mesura aplicada té les seves repercussions i afavoreix certs objectius i no d'altres.

Lausana, febrer 1990

Notes







- * Aquest estudi ha estat el resultat de l'estada a la Universitat de Lausanne-Suïssa durant la qual hem analitzat el sistema de funcionament de les ciutats suïsses en aquests temes de Planificació del Territori i concretament la seva aplicació a les polítiques de medi ambient, transports i circulació. Aquesta estada ha estat possible gràcies a l'ajut de la CIRIT
- ¹ Veure figura 1.
- ** A Espanya en general aquesta preocupació arriba més tard.
- ² Veure quadre sinòptic on es troben algunes de les dades més importants de les tres ciutats quant a l'història del pla d'ordenació del territori i plans de circulació.
- ³ Veure esquemes comparatius del procés de planificació a les 3 ciutats
- *** Percepció o Constatació/Concepció/Realització



2. Quadre sonòptic: ALGUNES DADES DE PRESENTACIO DE LES 3 CIUTATS

	HABITANTS	DISTANCIA GRAN CIUTAT	CAP REGIONAL	PRIMERA MESURA DE CIRCULACIO	APARCAMENT	TRANSPORT PUBLIC	CIRCUITS DISSUASISUS
SIERRE	14029	15 Km.	Districte de Sierre/ Canto del Valais	1974	<ul style="list-style-type: none"> - Parcomètres al centre. - Parking a la perifèria. - No imposicio dins el reglament municipal d'un nombre de places per les noves construccions 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 línies. - 30 minuts de cadència. - Gratuït pels escolars. - Busos nous. - Actualment en estudi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sortida Est i Oest de l'autopista N9. - Carrer de "Falaise".
MORGES	13470	10 Km.	Districte de Morges/Canto de Vaud	1976	<ul style="list-style-type: none"> - Parcomètre al centre. - Parking al centre. - Reduccio nombre de places en superfície 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 línies. - 30 minuts de cadència - Abonaments. - Busos nous - Estudi abandonat 	<p>T1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sortida W de l'autopista. - Carrer de Charpantier a 5 vies <p>T2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sortida Est de l'autopista. - Carretera paral·lela a l'autopista.
GRANOLLERS	48380	27 Km.	Comarca del Vallès Oriental	1981	<ul style="list-style-type: none"> - Parcomètre al centre. - Parkings no organitzats. - Parkings al centre 	<ul style="list-style-type: none"> - 4línies. - 30 minuts de cadència. - Carta de 10 viatges. - Busos vells - Actualment en estudi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ronda Sud i Interpolar.

3. Esquemes comparatius del PROCES DE PLANIFICACIO a les 3 ciutats

	CONSTATACIO	CONCEPCIO	REALISACIO
S			
M			
G	