

"NEW TOWNS", EN INGLATERRA; "VILLES NOUVELLES", EN FRANCIA, Y "CIUDADES NUEVAS", EN ESPAÑA (*)

Por LUIS LAORDEN JIMENEZ

Dr. Ing. de Caminos, Canales y Puertos

El propósito de este artículo es hacer unas reflexiones sobre la organización de las "ciudades nuevas", comparando las realidades inglesas y francesas con las previstas para nuestro país. El punto de vista adoptado no es el puramente técnico de diseño y construcción, sino el más general de sus equipamientos colectivos y el fomento de la actividad ciudadana, como ciudades completas en contraposición a las ciudades dormitorio.

"Las "New Towns" han sido una cosa en la que hemos tenido éxito en nuestro país después de la segunda guerra mundial", decía el director de la Town and Country Planning Association al empezar sus explicaciones sobre el tema, en un reciente seminario celebrado en Inglaterra, añadiendo a continuación, con un cierto humor o realismo inglés, que no sabía si había alguna otra cosa de la que se pudiera decir lo mismo, en lo que a éxito de su país se refiere, como no fuese de la búsqueda del petróleo en el mar del Norte.

El petróleo es importante en estos momentos, pero más importante es preocuparse de mejorar la calidad de vida y de prever un ambiente urbano en donde las personas puedan desarrollar sus actividades de una manera más civilizada, y esto es lo que los ingleses se propusieron en 1947, al promulgar la legislación sobre las "New Towns" y empezar de una manera sistemática la reconstrucción y ordenación de sus ciudades. Desde esta época hasta ahora, treinta y dos "New Towns" en funcionamiento, extendidas por todo el país, que albergan a más de dos millones de personas, dan fe del esfuerzo hecho por el Gobierno inglés y de los resultados obtenidos en esta materia.

En nuestro país el tema es de actualidad. Después de empezar a hablar de Ciudades Nuevas hace más de diez años, ahora asistimos a la puesta en marcha de dos de ellas, la de Tres Cantos, cerca de Madrid, y la de Santa María de Gallecs, cerca de Barcelona.

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que pueden remitirse a la Redacción de esta revista hasta el 31 de diciembre de 1977.

El urbanismo operacional.

Lo importante en urbanismo es que sea "operacional". El urbanismo académico como ejercicio intelectual, o la pasividad urbanística de continuar con lo mismo que había antes, aumentando simplemente su tamaño, constituyen una de las mayores frustraciones de los últimos años.

Es en nuestro país ahora el momento de planificar sin dejar de actuar. ¿Nos atrevemos a pensar qué serán nuestras ciudades dentro de veinte años?

Cuando el señor Abbercrombe, en 1944, estableció su planeamiento del Gran Londres, considerando el crecimiento demográfico, no pudo prever fenómenos sociológicos nuevos tales como el deseo de mayor número de jóvenes, o de ancianos, de tener una vivienda independiente separada del resto de la familia. En nuestro país los planificadores, aquí y ahora, al estimar las necesidades de nuevas viviendas deben tener en cuenta las viviendas de mala calidad construidas por el Estado o por promotores privados en los últimos años, que se están convirtiendo en inhabitables y que al pasar veinte o treinta años más será necesario demoler, arrasar el terreno que ocupan y hacerlas de nuevo de otra manera.

El modelo inglés de "New Town".

En el modelo inglés de "New Town" el esquema seguido es el siguiente:

— El Gobierno central, como fruto de sus estudios del planeamiento del territorio, o a pe-

tición de las autoridades locales, y siempre de acuerdo con ellas, llega a la conclusión de que en una determinada zona conviene una "New Town" de un determinado número de habitantes y un determinado número de puestos de trabajo.

— Inmediatamente, el Gobierno central establece los límites territoriales de lo que será la "New Town", a través de la denominada Designation Order, que entre otros efectos produce



Foto 1. — Modelo de "vivienda social" en "New Towns" inglesas.

un vacío de poder con un reglamento especial sobre el territorio definido.

— A continuación se establece por Gobierno central la Development Corporation, encargada de llevar la operación, y que asume la autoridad sobre este territorio. Esta Development Corporation está regida por un Consejo con un presidente y ocho miembros, de ellos uno como mínimo mujer y cuatro elegidos democráticamente por los habitantes próximos afectados, siendo todos ellos normalmente personalidades locales.

La Development Corporation se organiza con todos los atributos operativos de una empresa privada y contrata el equipo técnico necesario para la gestión y desarrollo.

— La Development Corporation actúa como una sociedad estatal cien por cien propiedad del Gobierno central. La financiación viene por préstamos a largo plazo (sesenta años) del Ministerio de Hacienda, que deben ser devueltos con intereses en condiciones algo mejores que las del mercado (inicialmente, 3,5 por 100; actualmente, 11 ó 12 por 100). La Development Cor-

poration compra los terrenos, realiza los planes urbanísticos, empezando por un plan general y a continuación planes parciales; construye, alquila viviendas sin beneficios, en algunos casos también las vende, y vende o da contratos de "leasing" a largo plazo para el suelo, industrial o comercial, y administra todas estas propiedades de la "New Town".

— Durante todo el funcionamiento de la Development Corporation se establece una cooperación con las autoridades provinciales locales. Determinados servicios, como la enseñanza, policía o sanidad, etc., son a cargo de estas autoridades provinciales. Llegado el momento de la madurez de la "New Town", al alcanzar la población establecida como objetivo, y con cuentas de explotación positivas, lo cual se consigue sólo después de bastantes años, las funciones de la Development Corporation son entregadas al Ayuntamiento local más afectado, que continúa el funcionamiento como si se tratase de una ciudad más.

El modelo francés de "Villes Nouvelles".

El modelo francés de urbanismo operacional aplicado a las "Villes Nouvelles" sigue el esquema inglés, pero con dos diferencias importantes.

1. La entidad encargada de la gestión de las "Villes Nouvelles" toma la forma de sociedad de economía mixta, con participación variable del Estado y de entidades especiales locales, tales como los propios Ayuntamientos afectados, Cajas de Ahorros o cooperativas locales.

2. La sociedad de economía mixta, una vez ha realizado la infraestructura urbanística, vende los terrenos resultantes a promotores privados para su desarrollo inmobiliario, dentro de unas limitaciones sociales de carácter amplio.

Semejanzas y diferencias entre el modelo inglés y el francés.

A efectos ilustrativos, puede citarse que las Development Corporation inglesas tienen una plantilla normalmente de 300 a 400 personas, realizando ellos mismos todo el trabajo, mientras que las sociedades de economía mixta fran-

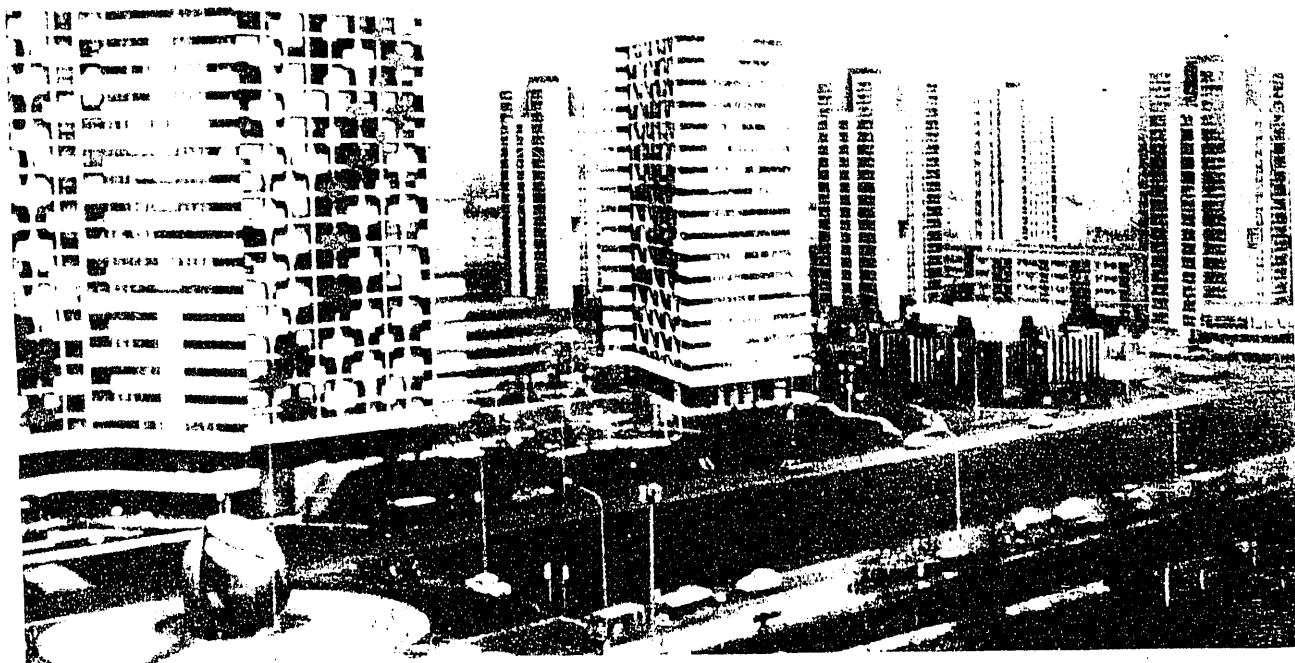


Foto 2. — Urbanismo "Le Corbusier" en "Villes Nouvelles" francesas.

cesas tienen sólo alrededor de 50; utilizando prioritariamente consultores exteriores.

Sin embargo, el organigrama de funciones es parecido en los dos casos. En general, todos cuentan con las siguientes Divisiones o Departamentos:

- Arquitectura y planeamiento, es decir, responsables del urbanismo y construcción de edificios.

- Ingeniería, responsables de la infraestructura y construcciones industriales.

- Equipamientos, responsable de la gestión ante los diferentes ministerios, de las escuelas, instalaciones deportivas, sanitarias, culturales, etcétera, para que estén en funcionamiento en el momento en que se requieran, y responsables también de la animación de la vida colectiva en la ciudad. Este Departamento es uno de los más importantes, conceptualmente hablan-

do, en el desarrollo de la Ciudad Nueva. Otra de sus funciones es prestar asesoramiento sociológico a los proyectistas de la Ciudad Nueva.

- Legal.

- Financiera y contable.

- Administración, responsable de la gestión de venta de terrenos o derechos de construcción y, en el caso inglés, ocupada además de los arrendamientos de las viviendas, tema que ocupa normalmente el mayor número de personas, después de la construcción inicial de la ciudad.

Los franceses comentan de los ingleses que han llegado a un modelo socialista o nacionalizado de la política de Ciudades Nuevas, igual que en sanidad o en algunos sectores industriales. Al margen de toda consideración política, los resultados obtenidos en Inglaterra son que una casa unifamiliar de dos plantas, de la

más alta calidad funcional, con jardín, de tres dormitorios, en una urbanización amplia y agradable, se puede alquilar por sólo 8 libras a la semana, es decir, 1.000 pesetas a la semana, y estos resultados indican que su sistema está altamente al servicio de la sociedad.

Otra diferencia importante es que en el sistema inglés la compra de los terrenos se hace de la totalidad, inmediatamente después de la Designation Order, con el importante desembolso económico que esto supone, mientras que en el sistema francés se limitan a designar la zona entera como de "urbanización preferencial (ZUP)", lo cual significa dar el derecho de opción a favor de la sociedad de economía mixta sobre todas las transacciones privadas de terreno, y de hecho la sociedad de economía mixta va comprando únicamente según sus necesidades inmediatas de ocupación del suelo, o según sus disponibilidades de tesorería, después de vender otros terrenos.

El modelo de Ciudades Nuevas en nuestro país.

En nuestro país el modelo que estamos siguiendo se parece más al francés, con participación de Cajas de Ahorros en Madrid y Banca privada en Barcelona, en el capital de las sociedades de economía mixta. Una diferencia con el modelo francés es que en los dos casos el Ministerio de la Vivienda (*) ha comprado o expropiado la totalidad de los terrenos, que ha entregado a las sociedades de economía mixta, lo cual constituye la primera ayuda financiera a la operación.

Los franceses reconocen que en sus primeros planteamientos de "Villes Nouvelles" pidieron ayuda a sus colegas ingleses. En nuestro caso, empezando ahora, estamos en excelentes condiciones, si queremos, para aprovecharnos de la experiencia y de los resultados de las realizaciones inglesas y francesas. Lo primero que sería necesario es que en nuestro país existiese mayor número de técnicos o profesionales que conociesen el detalle de lo que significa hacer una "ciudad nueva", tanto en sus aspectos técnicos como políticos, financieros como sociales, comerciales como funcionales, del ur-

(*) El presente artículo fue escrito antes de la reciente estructuración de la Administración del Estado.

banismo operativo en la Administración central y en la Administración local.

Es necesario, además, un conocimiento generalizado, a nivel popular, de lo que es una ciudad y lo que es la participación ciudadana civilizada. Comparando este momento del urbanismo en nuestro país, ocurre pensar que estamos ahora en una situación parecida a la del gran despegue de la política y la construcción de carreteras y autopistas que supuso el Plan Nacional de Carreteras de 1964.

Ahora, como en aquella época, convendría un gran esfuerzo de información, traer a trabajar con nosotros a técnicos extranjeros, aprender de ellos, porque el tema lo merece, y debemos admitir humildemente que nos pueden aportar valores no sólo de ingeniería y arquitectura, sino en todos los demás aspectos, crear mentalidad en el país y ponerse a actuar.

La participación ciudadana.

La participación ciudadana en el planeamiento es un tema al que tanto en Inglaterra como en Francia prestan gran atención. Los ingleses no se avergüenzan de haber declarado recientemente que el sistema anterior de "información pública y análisis de alegaciones", muy parecido al nuestro español, es imperfecto y proponen sustituirlo por un sistema de "mesas redondas" con exposición y debate público de cada petición particular, intentando evitar en lo posible las batallas legales que se producen cuando no hay acuerdo. Es importante notar que estos debates se hacen sobre todo antes del establecimiento del plan general de la ciudad. En alguna "New Town" se tuvieron más de 200 reuniones públicas antes de llegar al primer borrador del plan general, y a continuación se establecía sistemáticamente un día semanal para reuniones, también públicas, mañana y tarde, atendiendo a los particulares afectados y levantando las actas correspondientes de las peticiones y razonamientos expuestos.

El urbanismo "provinciano".

Las teorías urbanísticas también han variado. Un francés o un inglés no entiende que el español siga viviendo en edificios de muchos pisos. Tratando aparte el problema del suelo

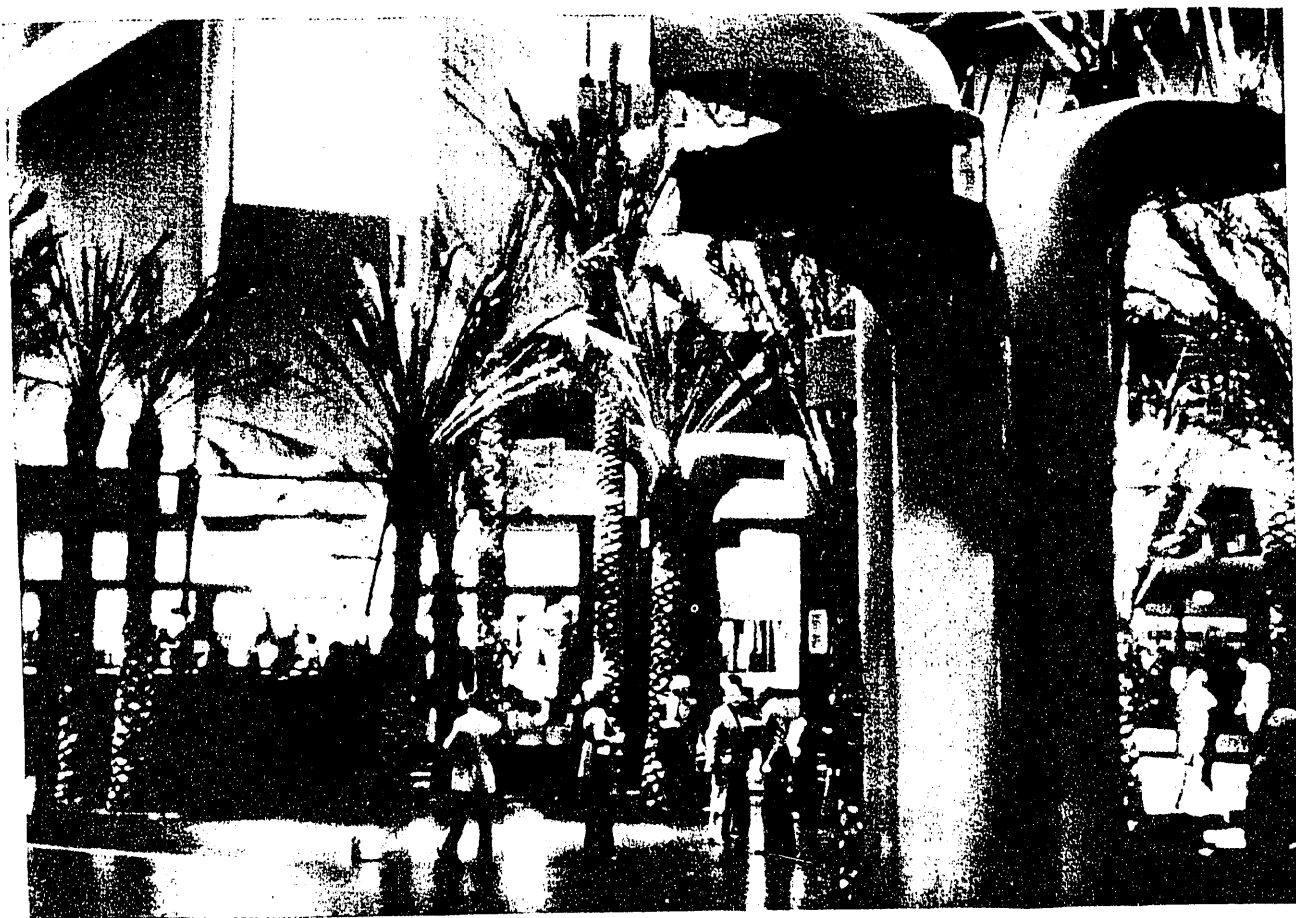


Foto 3. — Ejemplos de centros cívicos y comerciales en "New Towns" inglesas (Redditch).

urbanizado, tanto en Francia como en Inglaterra se ha llegado a soluciones constructivas de casas unifamiliares, aisladas o adosadas, a un coste inferior o igual al de un piso para igualdad de calidad.

La tipología de los grandes edificios de pisos también les extraña. Precisamente en Francia es donde más se ha desarrollado la gran polémica "anti-Corbusier", considerado como el padre y responsable de esta teoría urbanística de grandes edificios aislados. Es interesante constatar cómo las nuevas realizaciones inmobiliarias de gran volumen, que están teniendo más éxito ahora en Francia y en Inglaterra, son las que siguen el concepto del llamado "urbanismo provinciano", es decir, volver a crear las condiciones de vida tranquila y sencilla de los pueblos, que son muy diferentes a las de los bloques aislados, monótonos e impersonales, que estamos viendo proliferar en los alrededores de nuestras ciudades.

El concepto de separación de usos.

El concepto básico de utilización de las zonas de las ciudades también puede mejorarse. Las grandes zonas residenciales sin otra utilización permitida que la residencial constituye un error de consecuencias a largo plazo. En algún momento estas zonas residenciales, a nivel popular, se llegó a decir que constituían el paraíso de los trabajadores, que, viviendo en ellas alejados del puesto de trabajo, encontrarían la tranquilidad y el reposo familiar al caer el día en otro ambiente más agradable que el de la fábrica. Algunas de estas zonas diseñadas con este criterio y esta limitación podemos verlas hoy convertidas en bonitas ciudades jardín vacías durante los días de semana y sin ninguna vida, como puede ser la gran zona de Castelldefels, junto a Barcelona, u otras convertidas en espantosas ciudades dormitorio o en auténticos "ghettos" sociales, como algunos

de los polígonos de viviendas sociales construidos en los pasados años.

Coordinar viviendas y puestos de trabajo.

Planificar una ciudad vieja o realizar una Ciudad Nueva es un esfuerzo coordinado de dar alojamiento a personas y de dar posibili-



Foto 4. — Urbanismo provinciano en realizaciones francesas (Verrières-Maurepas).

dad de escoger puestos de trabajo a estas personas en la misma ciudad. Es como si los esfuerzos de polos de desarrollo y polígonos de viviendas se realizasen simultáneamente y de manera coordinada. Esta es la consecuencia más importante de las "New Town" o de las "Villes Nouvelles". La medida del éxito de estas ciudades es la cantidad de industria que han conseguido atraer a sus terrenos y la crea-

ción de nuevos puestos de trabajo y la animación de sus centros cívicos o centros de barrio.

La opinión de la iniciativa privada.

Finalmente, el sistema francés se basa en una colaboración o participación intensa de la iniciativa privada. Podríamos preguntar cuál es la opinión de la iniciativa privada española ante la participación directa del Estado en el sector inmobiliario a través de las Ciudades Nuevas, utilizando los poderosos recursos financieros o legales, que no están al alcance de los promotores particulares.

En Inglaterra, las "New Towns" son aceptadas por los promotores privados por constituir parte del sistema general del país. En Francia, las "Villes Nouvelles" han establecido unas reglas de juego equitativas para los promotores privados que han sido aceptadas. En España, las reglas de juego en las ventas de terrenos o en las condiciones de entrada de los promotores privados dentro de las Ciudades Nuevas deben alcanzar el mismo nivel de equidad, por lo menos, que en Francia, si se desea garantizar el éxito total de la operación.

En este tema, como en otros muchos, sería interesante un diálogo abierto, entre la Administración y los representantes de las promotoras privadas, con participación de los ciudadanos afectados, para conocer por lo menos si las Ciudades Nuevas se plantean como una competencia o como una colaboración entre la iniciativa privada y la Administración.