



CRONICA

LAS «NEW-TOWNS» INGLESAS EN SU ASPECTO POLITICO-ADMINISTRATIVO *

711.4: 351(42)

Un Decreto-ley recientemente aprobado por el Gobierno, viene a reconocer que va resultando insuficiente y también inadecuada la actuación por polígonos, ya sean residenciales o industriales, y que es necesario saltar a la preparación de nuevas ciudades donde, actuándose a mayores escalas, se consigue armónicamente el trinomio vivienda-industria-servicios.

* Este trabajo fue publicado en el número 4/1970, octubre-diciembre, de la revista *Ciudad y Territorio*, editada por el Instituto de Estudios de Administración Local.

Previstas, de momento, esas nuevas unidades urbanísticas para los entornos de Madrid y Barcelona, el Decreto-ley establece la posibilidad de extender a otras ciudades esta nueva fórmula.

Coincidió la aprobación de este Decreto-ley con la conmemoración en Welwyn Garden City (Inglaterra) del cincuentenario de la fundación de la ciudad y con este motivo la *Town and Country Planning Association* organizó una visita a las *New-towns* inglesas a la que asistieron más de ciento cincuenta personas de diferentes

nacionalidades, entre ellas cuatro representantes del Ministerio de la Vivienda español, entre los que tuve el honor de contarme.

Exponer lo que nos explicaron sobre las *New-towns* en su aspecto político-administrativo, es decir, en cómo se organizan y funcionan las *Development-Corporations* que rigen el desarrollo de las nuevas ciudades, es sin duda interesante en estos momentos y el objeto de este artículo, que, en realidad, glosa la conferencia que nos dio sir Henry Wells, Chairman of the Commission for the New-towns, sobre el particular.

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

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

Como toda nueva idea, no dejaron de tener dificultades las compañías promovidas por Howard. Fue después de la última guerra, al considerar la necesidad de la nueva planificación del país

y la reconstrucción de las ciudades bombardeadas, cuando sir Patrick Abercrombie trazó, en 1945, su plan para el Gran Londres, en cuyo plan proponía reducir la población e industria del centro de Londres mediante la construcción de nuevas ciudades (*New-towns*) a 30 ó 50 kilómetros de la capital. Las ideas de Abercrombie fueron aceptadas por todos los partidos políticos, y en 1946, la *New-Towns Act*, basado en un informe de un comité presidido por lord Reith, estableció la organización para construir las. Esta organización, que se usa aún actualmente, tiene sus antecedentes en la *British Broadcasting Corporation* (BBC) producto de la perspicacia de lord Reith, quien entendió que el sistema telecomunicativo debía estar bajo el control de una corporación pública, pero que dicha corporación no tenía que estar sujeta a las presiones de los partidos políticos. Lord Reith sugirió que la misma fórmula, que había sido aceptada cuando fue nombrado Director general de la BBC, fuera aplicada a la construcción de nuevas ciudades.

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

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

- La construcción de nuevas ciudades para descongestionar las grandes concentraciones.

- La provisión de mejores condiciones de vida en las áreas mineras.
- El suministro de nuevas viviendas y empleos en áreas decadentes.

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

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

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

2. Cuando el ministro estima que tiene suficiente información de las autoridades locales y de sus consejeros técnicos redacta una delimitación previa del área de la nueva ciudad, y a partir de este momento la propuesta empieza a tomar alguna precisión.

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

4. El inspector encargado de la información entrega su informe con recomendaciones al ministro.

5. El ministro, con la ayuda del informe del inspector y la deducida de la información, confirma, rectifica o abandona la designación del área.

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

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

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

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

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

3. La *Land Commission* puede tomar la iniciativa de la misma manera que las autoridades locales, pero debe trabajar dentro del sistema de planificación como un promotor privado, aunque esté financiado por el Estado, para reunir el terreno y suministrar algunos servicios a éste. Tiene poderes de expropiación forzosa, con ciertos límites, para poder reunir terreno suficiente para un desarrollo extenso o para desarrollar más rápidamente ciertas zonas.

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

Al componer la Corporación, el ministro trata de reunir un buen nivel profesional, a base de escoger personas con experiencia en servicios públicos y comerciales. En los últimos años parece que ha habido un marcado aumento en la designación de consejeros locales. Son variadas las formas de actuar. Unas Corporaciones desean que la mayoría de los asuntos sean llevados al seno de la misma; otras conceden una mayor responsabilidad ejecutiva al direc-

tor general, el cual es habitualmente un funcionario de la ciudad o del condado. Se señaló que las relaciones entre las Corporaciones y los consejos del distrito son mucho mejores ahora que durante las décadas del 40 y del 50. También se nos dijo que la nueva generación de directores generales había contribuido mucho a esa mayor armonía.

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

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

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

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

Las viejas nuevas ciudades pudieron solicitar capital a largo plazo cuando las tarifas eran bajas, incluso se obtuvieron el 3

por 100 anual. Pero las *nuevas* nuevas ciudades lo han tenido que solicitar al 9 por 100 anual. La nueva hornada de *New-towns* se vio así perjudicada en relación con las primeras, y para evitar esas fluctuaciones se ha pensado en la posible creación de una «Asociación Nacional de Fondos para Nuevas Ciudades», que nivelara las tarifas de interés, y si no se ha hecho es tal vez por las indudables repercusiones que ello habría de reportar.

Acaso una de las principales ventajas del sistema es la facultad que tiene la Corporación de una actuación completa (expropiación, urbanización y edificación). Así, hasta hace poco, casi el 90 por 100 de las casas se construían para arrendarlas a base de alquileres subvencionados, y la mayoría de las Corporaciones preferían financiar por sí mismas el desarrollo comercial e industrial.

Pero durante los últimos años esto ha cambiado. El ministro pidió a las Corporaciones que el 50 por 100 de las casas fueran construidas por empresas privadas, y el Tesoro ya no avanzaría más capital para el desarrollo de los *shopping center* y de las zonas industriales.

Las razones de todo ello fueron las siguientes: el éxito reconocido en la creación de nuevas ciudades, la relativa escasez de dinero del sector público, la creciente suma del capital disponible para las inversiones en el sector privado, el deseo del sector privado de invertir como defensa en contra de la inflación, las presiones monetarias de ultramar, el adver-

so balance de pagos y la necesidad de restringir los gastos públicos.

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

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

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

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

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

5. Cuando la Corporación ha recibido las ofertas, si es necesario, las pasa a un jurado compe-

tente, designado por el ministro, y se acepta la mejor oferta.

Otro asunto de interés es el que concierne a la resolución de lo que hay que hacer con las acciones de la Corporación cuando la ciudad ha sido construida. Esto ha ocasionado numerosas discusiones.

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

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

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

VICENTE MARTORELL OTZET