





















































































INDICE DE CAPACIDAD DE OCUPACION									
	2.3	2.4	3.4	3.5	3.6	4.6	4.7	4.8	5.8
ESTAR									
COMEDOR									
COCINA									
DORMITORIO PADRES									
DORMITORIO 1									
DORMITORIO 2									
DORMITORIO 3 - 4									
ASEO									
VESTIBULO									

100 AÑOS
DE HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN
PÚBLICA EN LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

100 AÑOS
DE HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN
PÚBLICA EN LA VIVIENDA Y LA CIUDAD



100 AÑOS
DE HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN
PÚBLICA EN LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

CARLOS SAMBRICIO, editor
RICARDO SÁNCHEZ LAMPREAVE, coeditor



COMISIÓN EJECUTIVA **AVS**

Presidente

J. Francesc Villanueva i Margalef

Vicepresidente:

D. Pablo Olangua Fernández

Secretaria

D^a Isabel Garcés Ibáñez

Tesorero

D. Juan Carlos de León Carrillo

Vocales

D. Carlos Ascanio Cullen	D ^a Catalina Cladera Crespí
D. Manuel Cabello Ruiz	D. Antonio Espinar Mancera
D. Severino Capa Ruiz	D ^a Juana Castaño Ruiz
D. Jerónimo Escalera Gómez	D. José Manuel Rey Pichel
D. Gonzalo Fernández Martínez	D. Jaume Fort i Paradell
D. Emili Mas i Margarit	D. Nardo Torguet Escibano
D. Fidel Gayoso Romero	D. José Antonio Martínez Páramo
D. Amadeu Iglesias i Unzue	D. José Tortosa de la Iglesia
D. Ferran Julian i González	D ^a M ^a Cruz Atienza de la Guerra
D. Iñaki Maiza Aduriz	D. Francisco López Barquero
D. José Luis Hernández Pérez	D. Alfredo Andrés Holgado
D ^a Ángels Mira Cortadellas	D. Rafael Montero Gozálbiz

EDICIÓN

*100 AÑOS DE HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA
EN LA VIVIENDA Y LA CIUDAD*

© De los textos:
sus autores

© Fotografías:
sus autores

© De la presente edición:
Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo **AVS**

EDITOR

CARLOS SAMBRICIO

COEDITOR

RICARDO SÁNCHEZ LAMPREAVE

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

PeiPe, s.l.

IMPRESIÓN

Icono

ENCUADERNACIÓN

Ramos

DEPÓSITO LEGAL: M-51759-2008

AVS agradece:

a los colaboradores,

a los autores,

a todas aquellas personas que a lo largo de estos 20 años han formado parte de los órganos de dirección de AVS, y a los asociados.

Los autores agradecen:

Fundación COAM
José Luis Gómez Ramiro
Jacinta Ortiz Miranda
Santiago Quesada
Osvaldo Román
Raquel Muñoz Alonso
Jacinta Ortiz Miranda
Luis Alfonso López
Silvia López

- Presentación
- 13 J. Francesc Villanueva I Margalef
PRESIDENTE DE LA AVS
- 19 Vivienda social en tiempos de crisis: sobre las varias crisis vividas en el pasado reciente
CARLOS SAMBRICIO (ED)
- 25 Las "Casas Baratas" (1911-1937), primer gran ensayo de vivienda social en España
LUIS ARIAS GONZÁLEZ
- 43 El Instituto Nacional de la Vivienda de Federico Mayo y José Fonseca
MIGUEL LASSO DE LA VEGA ZAMORA
- 73 Regiones Devastadas: figuración, morfología y tipología
JOSÉ RIVERO SERRANO
- 97 La racionalización del medio rural en la España del siglo xx:
de la vivienda como máquina de producción a la colonización integral del territorio
MANUEL CALZADA PÉREZ
- 121 Obra Sindical del Hogar: tres décadas de vivienda social
IÑAKI BERGERA SERRANO
- 145 Una década de planes: planificación y programación de la vivienda en los años cincuenta
CELINE VAZ
- 173 La boa y el elefante. Sobre los equipamientos de los barrios
EVA HURTADO TORÁN
- 191 La vivienda de realojo. De las políticas urbanas a la lucha contra la exclusión social
CARMEN CASANOVA GÓMEZ
- 215 Ciudad y vivienda social en la España democrática: muerte y resurrección de la carta de Atenas
CARLOS GARCÍA VÁZQUEZ
- 231 Mercado residencial y necesidades de vivienda: situación actual y perspectivas de futuro
GONZALO BERNARDOS DOMÍNGUEZ
- 255 En cualquier lugar, en cualquier ciudad...
RICARDO SÁNCHEZ LAMPREAVE
- 287 La historia de AVS contada por sus presidentes
FERNANDO ÚBEDA RIVES, XAVIER VALLS SERRA, ANTONIO PORTILLO PEINADO,
EDUARDO DE LA CRUZ ALARCÓ, GASPAR MAYOR PASCUAL.
- 313 Filosofía actual y de futuro sobre política de vivienda y la función del sector público
Comité Permanente de AVS:
J. FRANCESC VILLANUEVA MARGALEF, EUGENIO CORCHO BRAGADO, ANTONIO HIDALGO VIDAL, JOSÉ L. VARGAS CRUZ,
PABLO ARETXABALA PELLÓN Y JUAN CARLOS DE LEÓN CARRILLO. FRANCOISCA CABRERA MARCET E ISABEL SUÁREZ CASTAÑO.
- 317 Imágenes de actuaciones de los miembros de AVS

100 Años de vivienda social en España

LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROMOTORES PÚBLICOS DE VIVIENDA Y SUELO, AVS, celebra durante el periodo que comprende desde mayo de 2008 al mismo mes del año siguiente, el vigésimo aniversario de su constitución, organizando un conjunto de eventos destinados a proyectar ante la sociedad el trabajo realizado en estas dos décadas y su influencia en la historia más reciente de España.

El libro que tiene Vd. en sus manos es el resultado del trabajo de un grupo de excelentes profesionales, coordinados por el arquitecto y profesor Carlos Sambricio, que han accedido a colaborar con nosotros en este proyecto; uno más, como decía, de los actos que van a jalonar nuestro Aniversario. Por ello, desde estas páginas, deseo dejar constancia de mi agradecimiento personal y el de todos cuantos formamos parte de AVS.

Deseábamos darnos a conocer y poner de relieve nuestros trabajos más recientes, pero sin renunciar en ningún momento a nuestra historia. Decía el poeta que “quien pierde los orígenes pierde su identidad” y nada mejor para superarse día a día, que conocer de dónde venimos y lo que se hacía antes, para estar orgullosos de nuestro presente. Es decir, hemos querido mirar hacia atrás, porque esta labor que llevamos a cabo ha evolucionado de forma extraordinaria a lo largo del tiempo y nos parecía importante que el lector pudiera verlo bajo esa perspectiva.

De hecho, la intervención pública en la promoción de vivienda en España no es de origen reciente. Podemos hallar antecedentes en curiosas políticas de arriendo hacia el siglo XVI, aunque serán la Revolución industrial y los movimientos demográficos del campo a la ciudad, los que marcarán el inicio de unas políticas sociales de alojamiento, con el doble objetivo de dar acceso a la vivienda a una población con bajos niveles de renta y contribuir al desarrollo equilibrado de la economía.

El libro nos habla de promociones sociales de viviendas que, con distintas denominaciones, fueron dibujando el perímetro de nuestras capitales. “Las Casas Baratas”, las operaciones llevadas a cabo por el Servicio Militar de Construcciones, cuyas actuaciones venían rotuladas como “Regiones Devastadas”, la “Obra Sindical del Hogar”, por citar algunas de las más conocidas y de amplia difusión a lo largo del territorio español, sin olvidar las que llevaban epítetos más localistas, como podrían ser las “Viviendas del Congreso”, promoción realizada en Barcelona a raíz de la celebración en el año 1952

del Congreso Eucarístico, o las viviendas denominadas de “El Gobernador” en la misma ciudad, que no alcanzaban a tener una superficie de más de 26 m².

Todas estas actuaciones y otras más configuraron en su momento un espacio de alojamiento social, desarrollado sin un concepto previo de ordenación hasta el año 1956, en el que la aparición de la primera Ley del Suelo estableció los marcos urbanísticos para el desarrollo y aplicación del suelo, situación que queda totalmente regulada a partir de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1976 y sus respectivos reglamentos en junio y agosto de 1978.

En el periodo que transcurre desde 1981 a 1985, tiene lugar en España la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. El gran cambio que se produce en el país a partir de esta década es fundamental. Modifica el concepto de vivienda social y genera otras pautas y modelos de intervención, apareciendo nuevas formas de gestión del patrimonio público. Es entonces cuando se concibe y consolida la figura del promotor público como instrumento esencial del desarrollo y gestión de la política social de vivienda y suelo.

En esta situación de proliferación en la creación de empresas públicas, no es casual que AVS se constituyera en 1988 como vertebradora y aglutinadora del sector, para la defensa de sus intereses comunes y del desarrollo de un *know how* que ayudase a resolver de forma eficaz muchos problemas comunes a todos.

Este libro responde a la voluntad de poner al alcance de un amplio espectro de la sociedad lo que ha sucedido en España en estos últimos años y, muy especialmente, los que han transcurrido en el marco de la Constitución y del sistema democrático.

Queríamos que los lectores pudieran observar y valorar el largo camino recorrido desde una vivienda social de mínimos, con bajas calidades y las construcciones de grandes bloques en barriadas periféricas, hasta nuestros modelos de intervención actuales, inspirados en una idea de ciudad compacta, cohesionada y sostenible, con iniciativas de calidad, tanto en su concepción como en su ejecución.

Por tanto, los Promotores de Vivienda y Suelo queremos aportar con esta publicación una visión panorámica sobre lo mucho que se ha avanzado y lo que queda por andar en nuestro quehacer profesional. Y quizá, la proposición de un reto. Ahí queda nuestra obra reciente y la incógnita de si seremos capaces de superar en los próximos veinte años los objetivos que hoy nos proponemos.

Estoy convencido de que si las ciudades se apoyan en la intervención pública como garante de su planificación, apostando por un desarrollo armónico y sostenible y una ordenación integradora del paisaje, siendo respetuosa con el medioambiente y gestionando con rigor la riqueza que representa el Patrimonio Arquitectónico, los Centros Históricos y los que en ellos habitan, este objetivo que hoy nos parece lejano podrá, con toda seguridad, ser alcanzado.

Es mi deseo y el del conjunto de asociados a AVS que, a través de la lectura entretenida de este libro, veáis que nuestro trabajo tiene el doble sentido de dar respuesta al mandato constitucional de proporcionar alojamiento digno a los ciudadanos y el de colaborar activamente en la construcción de una sociedad mejor, haciendo que nuestras ciudades sean accesibles, cómodas, sostenibles y, sobre todo, integradoras.

J. FRANCESC VILLANUEVA I MARGALEF
Presidente de AVS

100 AÑOS
DE HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN
PÚBLICA EN LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

INDICE DE CAPACIDAD DE OCUPACION									
	2.3	2.4	3.4	3.5	3.6	4.6	4.7	4.8	5.8
ESTAR									
COMEDOR									
COCINA									
DORMITORIO PADRES									
DORMITORIO 1									
DORMITORIO 2									
DORMITORIO 3 - 4									
ASEO									
VESTIBULO									

Vivienda social en tiempos de crisis: sobre las varias crisis vividas en el pasado reciente

CARLOS SAMBRICIO

EN TORNO a la segunda mitad del siglo XIX, la Revolución industrial no sólo transformó la ciudad histórica sino que también cambió la imagen que hasta entonces existía de la ciudad capital. El hecho de que se produjera una fuerte emigración hacia los grandes núcleos urbanos (que éstos, en consecuencia, experimentarían un importante incremento demográfico) hizo que –ante la necesidad de alojar a la nueva población– la primera reacción fuera dividir y compartimentar (tugurizar, en una palabra) los viejos caserones históricos, convirtiendo la ciudad histórica en contenedor de miseria. Ante esta situación –máxime cuando poco antes se había cerrado el último proceso desamortizador, liberando suelo en el interior del casco– hubo quienes (los nuevos propietarios de suelo) propusieron llevar las nuevas clases fuera de la ciudad (construyendo extramuros imprecisos barrios obreros) y manteniendo el casco para sus antiguos poseedores y hubo también quienes, por el contrario, optaron por construir la ciudad de la burguesía fuera del límite de las murallas. Sucedió que frente a un capital conservador (quienes habían invertido sus ahorros en la compra de una casa del casco, con idea de vivir de la renta obtenida por su alquiler) fue el capital inmobiliario quien consiguió edificar los ensanches, planteando así un más que singular quiebro en la forma de entender qué debía ser la ciudad histórica y qué la ciudad de la nueva clase.

El gran éxito de este capital inmobiliario fue conseguir la construcción de la ciudad liberal, de forma tal que a partir de este momento los trabajos de infraestructura llevados a término se realizaron no en función de los intereses de la colectividad sino que fueron acometidos, con fondos públicos, a partir de la iniciativa del privado y buscando claramente su beneficio. Fue así como se acometieron obras de alineaciones, alcantarillado, empedrado, traídas de aguas o iluminación (todas ellas realizadas por compañías privadas) consiguiendo-

se además la aprobación de los planes de ensanche, propuesta urbana que no sólo zonificaba por usos sino que marcaba un límite al desarrollo de la ciudad. La primera reacción del capital inmobiliario (banca, Corona o Iglesia) fue comprar grandes cantidades de suelo con intención no ya de construir y ponerlo en mercado sino, por el contrario, con voluntad por retener, incentivar la demanda y obtener así grandes beneficios. El Ensanche, pese a cuanto habían declarado sus partidarios, supuso la expulsión fuera del nuevo límite –hacia espacios más baratos– de aquella emigración que precisaba de suelo donde vivir. Y fue entonces, en los momentos finales del XIX y comienzos del XX, cuando se produjo el segundo gran quiebro en la cultura arquitectónica, al abrirse el debate tanto sobre cómo debía ser la nueva vivienda obrera como sobre los mecanismos que fijaran el acceso a las mismas. Compartimentar las viviendas del casco histórico, con objeto de alojar una familia en una sola habitación agravó al máximo las condiciones de higiene de aquellos inmuebles, tugurizando la que, hasta poco antes, era el área representativa de la ciudad. Buscando paliar esta situación se inició, desde planteamientos reformistas, el debate tanto sobre cuáles debían ser las características de las nuevas viviendas como sobre dónde ubicar las mismas. Y fue entonces cuando, por vez primera, se establecieron normas que definían no sólo el espacio de las viviendas obreras, sino también pautas que marcaban cuál debería ser el acceso a la vivienda.

El comienzo de siglo marcó, en consecuencia, un cambio en la forma de entender el problema: si el XIX había debatido sobre la existencia o no de barrios obreros, proponiendo una zonificación de uso en los nuevos ensanches, en los primeros años del nuevo siglo el problema se planteó tanto desde la reflexión arquitectónica como desde el reformismo político de quienes buscaban sentar las bases de una nueva “paz social”. Ciertamente

que el Plan Cerdá había esbozado las características de la vivienda obrera en Barcelona: pero no es menos cierto que en aquella excepcional propuesta nunca se planteó el debate sobre qué debía ser el programa de necesidades o cuáles las características de las cocinas, dormitorios, estar o baños. El gran cambio aparece cuando la construcción de las viviendas obreras se plantea tanto desde la arquitectura como desde el urbanismo: se debate sobre construir o no ciudades jardín alejadas de la gran urbe, integradas bien en planes regionales o en planes comarcales: alejadas de la gran urbe, la polémica se abre sobre si deben construirse ciudades satélites o, por el contrario, sobre si conviene construir barrios periféricos jardín (ciudades jardín) o barrios jardín en el interior del límite de la metrópolis. Aparece así una burguesía que, deseosa de seguir los modelos marcados por la experiencia alemana o inglesa, reclama las barriadas jardín con viviendas de gran lujo en barriadas situadas dentro del Ensanche (los parques urbanizados) al tiempo que, fuera del límite, las barriadas jardín se plantean como reducto de una clase trabajadora que busca –a costa de alejarse del centro urbano– una vivienda económica e higiénica.

Simultáneamente se proyectan ciudades satélites, ciudades jardín, barrios jardín y colonias de casas baratas; cada uno de estos planteamientos se define desde una reflexión propia: si para la ciudad satélite el problema prioritario es la existencia de un transporte colectivo que comunique el núcleo periférico con el lugar de trabajo, en la barriada jardín o en el suburbio jardín el problema no sólo será definir el programa de necesidades de la nueva vivienda sino también establecer una pequeña parcela verde que, desde los supuestos autárquicos de esos años, se entiende como posible huerto familiar. No son estos los únicos problemas que caracterizan esta nueva arquitectura: junto a los problemas de arquitectura y los problemas urbanos aparecen problemas de gestión, planteamientos económicos sobre cómo conseguir economizar la construcción y, por

último, se debatirá sobre la conveniencia de abandonar la propuesta de viviendas unifamiliares para edificar, en el interior del Ensanche, grandes bloques de alta densidad. Pero el gran cambio aparece cuando, desde la arquitectura, se abre la reflexión sobre cuatro aspectos bien concretos: definir la célula desde lo que la vanguardia europea llamará el “espacio mínimo”; establecer el programa de necesidades que debe cumplir el bloque, proponiéndose la existencia de equipamientos comunes; definir nuevos sistemas constructivos encaminados a abaratar la construcción y, por último, fijar unas pautas claras que asignen al Estado, ayuntamientos, sindicatos y empresas la responsabilidad en la construcción de viviendas económicas.

Comienza a debatirse qué tipo de vivienda conviene construirse en cada momento; cuál debe ser el programa de necesidades en función del número de habitantes: se analizan las viviendas de doble crujía en las que las habitaciones de vida se orientan hacia las zonas verdes, mientras que los servicios se disponen opuestos a éstos; se analizan las circulaciones y se experimenta sobre cómo disminuir el espacio distribuidor. Si en los comienzos del siglo se sustituyó la habitación única “multifunciones” característica de los tugurios decimonónicos por viviendas higiénicas y económicas donde, por vez primera, las cuatro piezas antes citadas (baño, dormitorio, cocina y estar) aparecían –desde supuestos higienistas– claramente diferenciadas ahora, en los finales de la década de los veinte la preocupación era diseñar al detalle cada una de estas cuatro piezas. La cocina se convertía, tras la reflexión iniciada en Frankfurt, en laboratorio donde –desde la economía del gesto– se buscaba racionalizar cada movimiento; estar y dormitorios se valoraron desde la reflexión que suponía definir a los primeros como “habitaciones de día” y a los segundos como “habitaciones de noche”, bastando, en consecuencia, diseñar muebles empotrados que posibilitasen transformar la función de una habitación en otra...



Se abrió una importante discusión política entre quienes entendían que la construcción de las viviendas económicas era competencia del Estado o de los ayuntamientos, quienes, por el contrario, mantenían que edificar éstas era competencia de empresas y los sindicatos obreros. Desde los supuestos de la socialdemocracia austriaca se reclamó, para los ayuntamientos, la constitución de una oficina de proyectos cuya misión fuera dar solución a las necesidades existentes en la ciudad; paralelamente se exigió la constitución de un banco municipal capaz de conceder créditos para la construcción de estas viviendas, a ello se unió la reivindicación de una empresa constructora municipal capaz de ejecutar los proyectos citados y, por último, la creación de una empresa de gestión municipal. Buscando reducir costes en la construcción se abrió la reflexión sobre la posible estandarización de los elementos constructivos, aplicándose a la construcción de la arquitectura social las pautas marcadas por las corrientes tayloristas y, poco más adelante, se propuso complementar la estandarización por la introducción de criterios de industrialización.

Entre 1918 y 1939 la arquitectura de la vanguardia quedó caracterizada tanto por las respuestas dadas a la construcción de viviendas sociales como a la forma de actuar y reaccionar frente al problema. Hubo múltiples enfoques, se introdujeron numerosas variables y se produjeron vaivenes políticos y económicos de forma tal que pese a existir una línea coherente de razonamiento, cada país tuvo que hacer frente a sus propias circunstancias históricas. Alemania cambió en noviembre de

1932, tras la llegada al poder del Partido Nacional Socialista; la Viena austro-marxista quedaría reducida, tras la forzada integración en el Reich, a nada; y en la Rusia soviética los cambios surgidos del primer plan quinquenal dieron al traste con las propuestas esbozadas poco antes por Ginzburg.

También España vivió la singularidad de los grandes proyectos y conoció, a su vez, la crisis en la construcción. En 1921 el país vivió una singular euforia, aprovechando la bonanza de los años de neutralidad, situación que fue al traste apenas dos años después, obligando al Estado a formalizar un pacto (lo que fue el denominado “Congreso de la Edificación”) y que tuvo como consecuencia sustituir la acción del sector público en la construcción de viviendas sociales favoreciendo al sector privado a través del llamado “estatuto municipal”. Apenas ocho años más tarde se produjo una nueva crisis, motivada esta vez tanto por la recesión que supuso en toda Europa la crisis de 1929 como por la proclamación de la nueva República, por cuanto que se generó la desconfianza de los inversores españoles que –buscando erosionar la política del nuevo gobierno– descapitalizaron la economía, reduciendo al mínimo su actividad edilicia y provocando un parón en la edificación que puso en jaque al Gobierno central, obligando a Indalecio Prieto a adoptar políticas keynesianas de déficit público, al afrontar grandes proyectos de Estado y deber, en consecuencia, abandonar las obras municipales. En torno a 1936 el debate se había hecho, pese a todo, enormemente rico

por cuanto que la propia administración, ante la falta de fondos, tuvo que ir más allá de la norma definiendo lo que debían ser las casas ultrabaratadas, alternativas urbanas a las propuestas de viviendas económicas rurales que Prieto concibiera en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas y que se reflejarán en los concursos para los poblados en las márgenes del Guadalquivir y el Guadalmellato.

La Guerra Civil cambió la situación: destruidas las industrias urbanas, el Régimen buscó refugio, con su política autárquica, en el campo y durante muchos años las referencias a las “viviendas sociales reconstruidas” no fueron sino frases vacías que, todo lo más, se referían bien a las viviendas para los funcionarios, a las casas para militares o a las edificadas para determinados obreros de la Organización Sindical. Las cifras y cuadros estadísticos que conocemos, publicados tanto por la Fiscalía de la Vivienda como por la propia Organización sindical muestran un hecho evidente: el fracaso de la política autárquica hizo que la reconstrucción en las grandes ciudades sólo comenzara a afrontarse en torno a 1949, asignándose a la Obra Sindical del Hogar, el Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Colonización o a la Dirección General de Regiones Devastadas unas directrices imprecisas en el contenido arquitectónico, difusas en lo referente a las actuaciones urbanas y sólo tajantes y precisas en lo que respecta al acceso a la vivienda.

España vivió, entre 1949 (la V Asamblea Nacional de Arquitectos) y las pautas marcadas por el Primer Plan de Desarrollo un momento más que excepcional en el que los promotores públicos buscaron –en alguna medida– retomar la reflexión y las experiencias realizadas en los años anteriores a la Guerra. Los barrios construidos en Barcelona con motivo del Congreso Eucarístico, los poblados de absorción, dirigidos o mínimos edificadas en Madrid, las pautas formuladas en 1954 por Cabrero como alternativa a las ordenanzas anterior-

mente existentes, la experiencia del concurso de vivienda de 1957..., hacen de aquella década oscura uno de los más brillantes momentos de la historia de la arquitectura española. Frente a la arquitectura triunfalista del Régimen, la humilde arquitectura de viviendas sociales, el poblado construido en entrevías por el Hogar del Empleado, las viviendas en Córdoba de Rafael de la Hoz, el poblado de Otxarkoaga..., marcan un punto de arranque que se vería detenido en 1957 cuando el gobierno franquista –consciente de la imposibilidad de resolver las necesidades sociales del país en materia de vivienda– cedió sus competencias trasvasando la responsabilidad de la vivienda social a un sector privado que aprovechó para iniciar una política especulativa, despreocupándose por completo de la reflexión sobre qué debía ser la célula, cuál el bloque y cómo entender el nuevo modelo de ciudad.

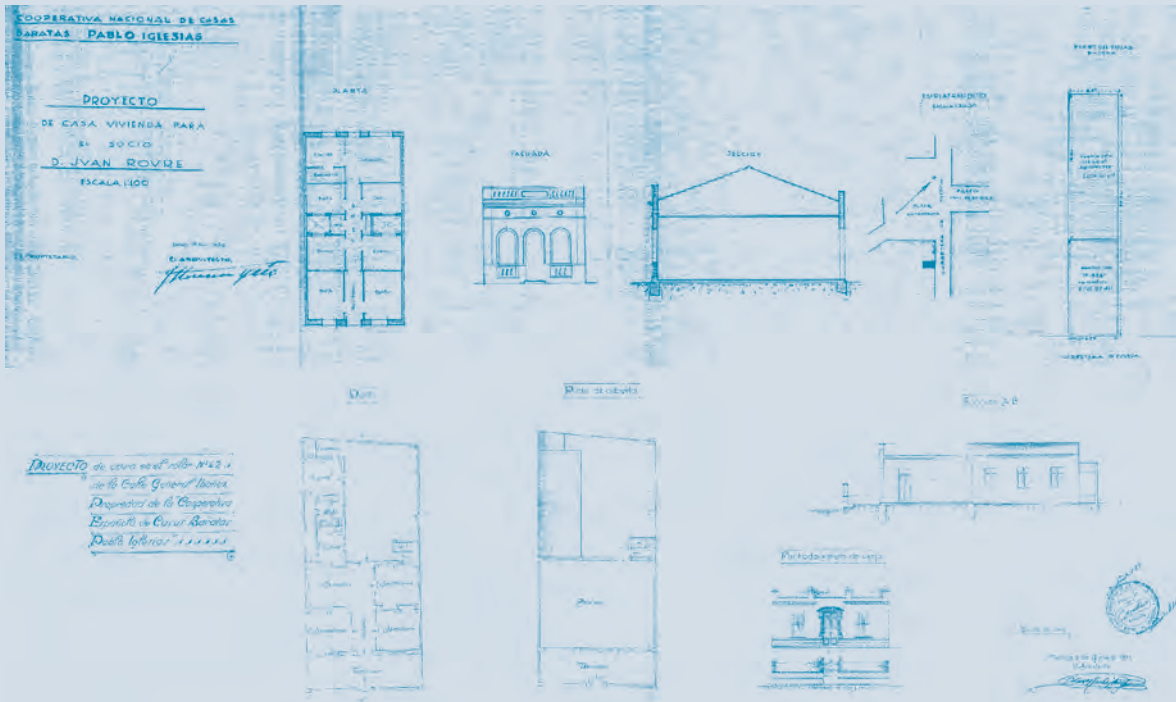
En las páginas que siguen se presenta, de forma detallada, el estudio de cada uno de estos momentos. Cabría decir que la historia de la arquitectura española del siglo xx tiene uno de sus momentos de mayor esplendor en las distintas soluciones ofrecidas por quienes construyeron las viviendas de promoción pública. Con los vaivenes comentados, con las contradicciones apuntadas y desde las tensiones que refleja la propia historia política, el cambio que experimenta España a partir de 1975 abre la puerta a un momento especialmente importante en el que por encima del problema del acceso a la vivienda hoy se plantea y entiende cuanto la disciplina tiene de capacidad para resolver problemas y plantear alternativas.

Hubo años en los que la vivienda social se entendió como un tema menor: la “gran” arquitectura se entendía como arquitectura de “hitos”, fueron estos equipamientos o conjuntos construidos para la gran burguesía. Desde hace unos años lo que ocurre es precisamente lo contrario: el interés se vuelca en la organización en planta de la vivienda social concientes sus responsables

de que en los momentos que transcurren entre el fin de siglo y el nuevo hay valores (sin querer entrar en debate sobre cómo o de qué manera se produjo el cambio) que son puestos en cuestión y propuestas que hace muy pocos años eran rechazadas por ilusorias hoy se comentan y discuten como posibles. Todos sabemos los cambios que se han producido en la familia y somos igualmente conscientes de cómo la mirada vuelve atrás y en algún punto reclama la tradición esbozada antes de la

Guerra, cuando el bloque de viviendas se complementaba con dotaciones tales como lavanderías, comedores comunes, espacios colectivos, guarderías...

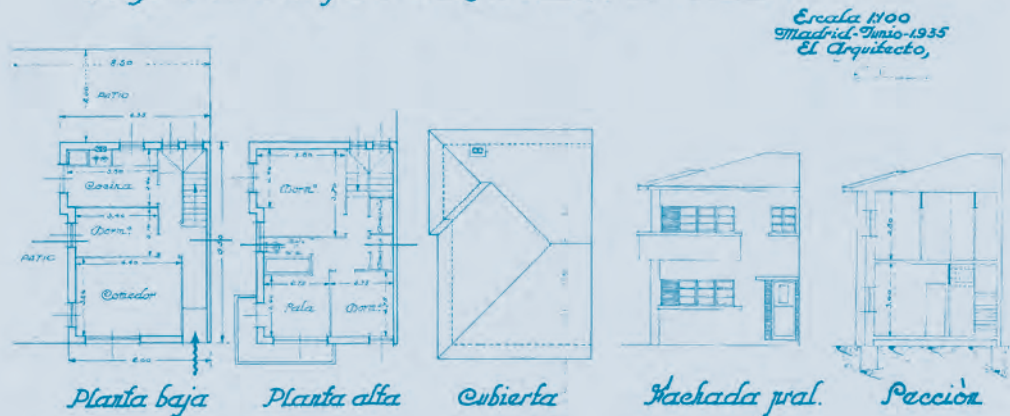
De alguna forma el momento actual retoma el pasado o, lo que es lo mismo, reclama entender. Por esta razón el estudio de la historia de la vivienda social abre puertas para entender cómo los nuevos planteamientos sustituyen opciones obsoletas, cómo la búsqueda de soluciones alternativas es reflejo del largo caminar de la arquitectura.



*Cooperativa Española de Casas Baratas "Pablo Iglesias"
Proyecto de casa para D. Anselmo Bernal, en Oviedo*



*Cooperativa Española de Casas Baratas "Pablo Iglesias"
Proyecto de casa para Benigno Muñiz, de Oviedo*



Proyecto para Anselmo Bernal, Oviedo. Cooperativa de Casas Baratas "Pablo Iglesias", arquitecto: Francisco Azorín, 1935.

Proyecto para Benigno Muñiz, Oviedo. Cooperativa de Casas Baratas "Pablo Iglesias", arquitecto: Francisco Azorín, 1935.

Las "Casas Baratas" (1911-1937), primer gran ensayo de vivienda social en España

LUIS ARIAS GONZÁLEZ

EL TÉRMINO ESPAÑOL "Casas Baratas" es una traducción casi literal del concepto francés "habitations à bon marché" (HBM). Aunque esto suponga admitir que la idea de partida no era original, sino que estaba inspirada en las experiencias habitacionales de otros lugares de Europa (Francia y Gran Bretaña, fundamentalmente), de lo que no cabe duda es que dentro de la historia de la vivienda social en España, el fenómeno de las "Casas Baratas" puede y debe ser considerado el primer intento serio de intervención pública y contribuyó a aliviar las enormes carencias existentes en torno a la habitación de las clases populares. Si bien sus frutos no estuvieron a la altura de las amplias expectativas creadas, tampoco cabe describir este hecho como un rotundo fracaso; al fin y al cabo, el marco jurídico a que dio lugar será el referente constante, de una forma u otra, de toda la posterior legislación sobre el tema y de muchas de sus consiguientes actuaciones, incluso hasta nuestros días.

La situación de la vivienda obrera
en la España de entre siglos

La primera ley sobre "Casas Baratas", aparecida en 1911, no surgió por generación espontánea sino espoleada por la pésima situación de la vivienda popular y por las distintas campañas de denuncia de la misma. A través de estas denuncias y con las aportaciones recientes de la Arqueología Industrial y de los estudios locales sobre el tema, podemos conocer hoy los tipos más habituales de morada obrera en aquel tiempo:

- Grupo 1: viviendas rurales: durante estos años se genera a través de la literatura regionalista y de las pinturas paisajísticas que divulgan las revistas ilustradas, una visión idílica y muy falsificada del campo a la que también contribuyeron etnógrafos y antropólogos; una imagen que ocultaba la arquitectura más pobre y las con-

diciones miserables de sus moradores, aunque no lo suficiente, puesto que en 1929 el Gobierno encargó una especie de "libro blanco", *Contribución al estudio de la casa rural*, sobre la casa rural con el objeto de conocer la realidad e intentar unas soluciones globales y faraónicas, tan gratas a la Dictadura, para acabar con la infravivienda rural en sus múltiples "tipos", desde la palloza norteña a las cuevas granadinas, desde los chozos extremeños a las barracas...

- Grupo 2: viviendas mineras: aunque por su ubicación entrarían dentro del mundo rural, por su concepción y por la atracción masiva de personal a las explotaciones mineras, participarían de pleno en una problemática más bien urbana. Al principio los mineros de las cuencas vizcaínas, asturianas, andaluzas y murcianas, se alojaron en las construcciones rurales previas hasta que la saturación obligó a la autoconstrucción apresurada de chabolas, a veces en la propia boca de mina o en algún terreno desechado y, al mismo tiempo, a la especulación inmobiliaria en forma de subida incontrolada de los alquileres y a unos niveles de superpoblación que llevaron al extremo de tener que compartir las camas por turnos. El problema de los "barracones mineros", como así se les denominaba, fue tal que hasta las propias compañías intentaron solucionarlo para, por una parte, evitar los largos desplazamientos desde la mina a la vivienda (especialmente en Asturias) lo que favorecía los retrasos y el absentismo laboral y, además, para fijar físicamente a los mineros en el lugar vinculándoles a la empresa mediante un férreo control paternalista. Las viviendas construidas por las compañías variaban desde las decorosas y modélicas del poblado de Bustiello (Asturias), hasta los más sórdidos "cuarteles", que seguían las pautas marcadas en Inglaterra por las "ciudades-carbón" o "company towns". Estos llamados "cuarteles" constituyen el modelo más



Interior de una subvivienda en la muralla de Lleida -I-, 1929.

generalizado de hábitat y pervivirán hasta los años 50; su configuración y distribución espaciales son, en cierto modo, muy similares a los de las corralas, compuestos casi siempre por dos pisos de habitaciones angostas de unos 40 a 50 metros cuadrados en total, con un corredor en el segundo piso al que se accede por una escalera vista, sin portal y con los retretes y los lavaderos comunales.

- Grupo 3: viviendas populares urbanas: incluye el bloque de viviendas interclasistas. Este bloque, del que sólo era dueño un propietario –la figura comercial de la venta de pisos sueltos se desconocía y además no existía aún ley alguna sobre propiedad horizontal–, se abría con un portal –en el que estaba la portería, en el entre-suelo se establecían oficinas y la vivienda del administrador de la finca, en la siguiente planta, pomposamente conocida como “principal”, solía asentarse una familia aristocrática o de la alta burguesía, en el primero, ya dividido en dos, se asentaban familias de la clase media, en el segundo –más dividido aún– las familias que tenían menor poder adquisitivo y así iba disminuyendo la categoría de los ocupantes al tiempo que aumentaba su número y densidad hasta llegar a los sotabancos bohemios y proletarios. De todas formas, la tipología de viviendas populares era muchísimo más abierta y desde luego mucho menos interclasista. Hasta que se realizaron los “Ensanches”, el problema de la falta de

alojamientos se solucionó a costa del aumento del número de personas por vivienda, mediante el sistema de los realquilados, la subdivisión de los cuartos y la elevación física de los pisos; también se edificaron viviendas en las superficies de las parcelas urbanas que antes se dedicaban a patios comunales “ciudadelas” y se habilitaron para el mismo fin los espacios anteriormente muertos de las casas –los semisótanos, sobrados, algarfás y volados–. Cuando las ciudades se desparramaron, buena parte de las capas sociales más débiles se irán también a los arrabales y suburbios de las afueras, de trazado anárquico y sujetos a un control urbanístico mínimo. Las viviendas allí presentes incluían desde las chabolas y barracas más miserables e incluso las cuevas, hasta las consabidas casas de vecindad a las que había que añadir el escalón más bajo del alojamiento en alquiler, así como las “casas de dormir” o “habitaciones ocultas”. Cerca de dos tercios de la población urbana española se alojaban bien en “ciudadelas” o bien en “corralas”. Las ciudadelas –conocidas también como “barrios ocultos”, “portones” y, eufemísticamente, “bloques de viviendas con patio general de manzana”– eran conjuntos de casitas de planta baja, de menos de 30 metros cuadrados de superficie, construidas en el interior de los patios de las viviendas burguesas más prestigiosas, cuyas fachadas actuaban a modo de telón, ocultando a la vista pública estas edificaciones escondidas



Interior de una subvivienda en la muralla de Lleida -II-, 1929.

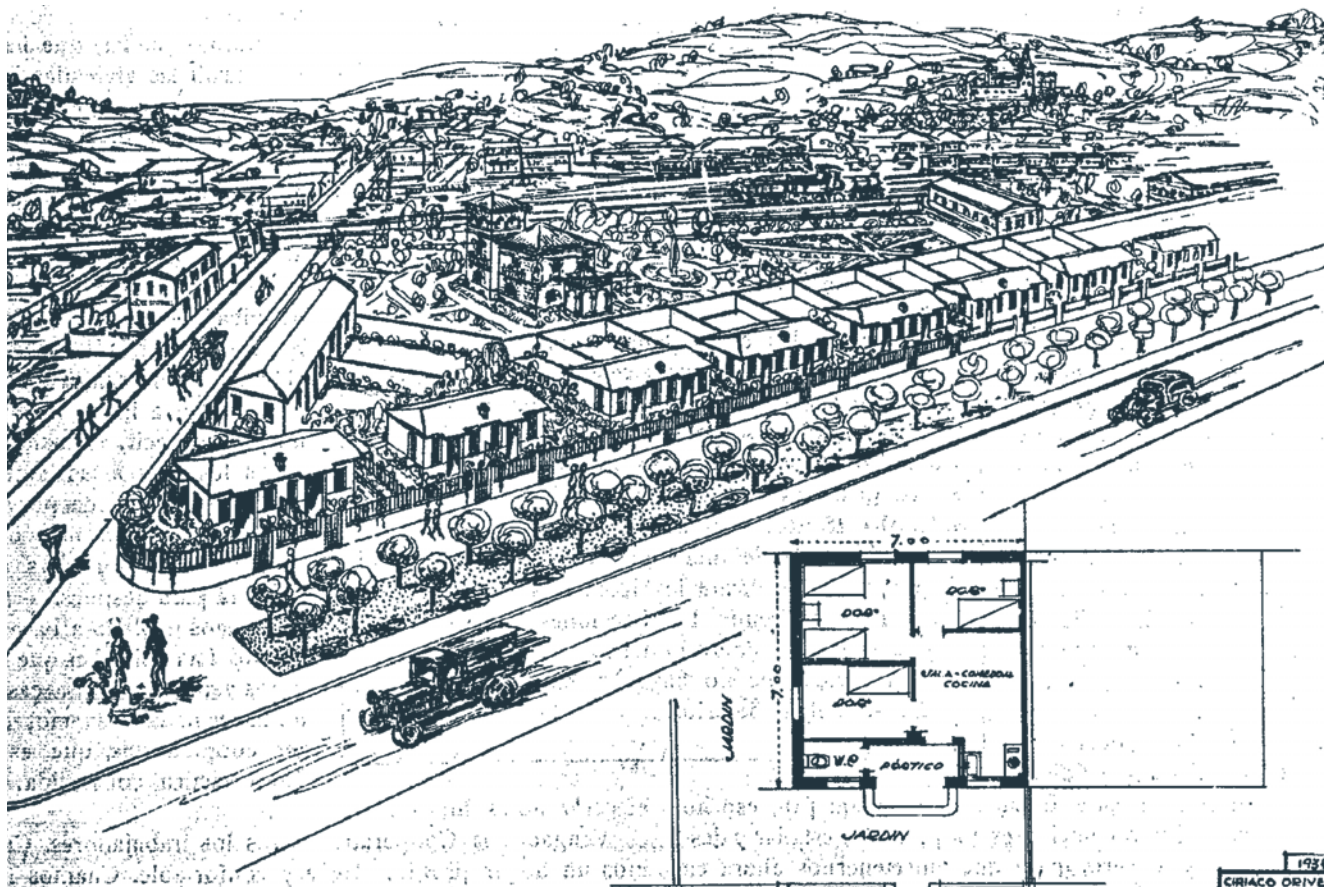
en su seno, tenían un retrete común para todos los habitáculos y, las mejores, poseían además un espacio compartido de lavadero y pozo. Las corralas, de origen medieval y raíces musulmanas –el adarve– eran cuartos abiertos a corredores dispuestos en dos o tres pisos en torno a un patio central y también de medidas y servicios muy exigüos. Ambos tipos de infraviviendas presentaban muy similares carencias higiénicas, falta de espacio, además de estar sujetas a alquileres excesivos que dieron lugar al fenómeno de las llamadas “huelgas de alquileres”; todo ello provocará el desarraigo del obrero urbano y su peregrinar continuo de piso en piso, siguiendo al carrillo de mano de las mudanzas, componiendo una estampa tan tópica como real.

Los antecedentes de las “Casas Baratas”

La preocupación del Estado por el problema de la vivienda obrera apareció muy pronto y de forma paralela a la que podemos encontrar en otros países que contaban con un desarrollo industrial y urbanístico muy superior al nuestro; sin embargo, este temprano interés sufrió un parón entre los inicios de la Restauración y los principios del siglo XX, coincidiendo con la crisis finisecular que atenazó a la sociedad española en su conjunto. Hay que tener en cuenta que la primera ley se remonta ni más ni menos al reinado de

Isabel II; la Real Orden de 9 de septiembre de 1853 del ministro de Gobernación, Egaña, se dirige a los gobernadores civiles de Madrid y Barcelona mandando que se construyeran “casas para pobres” y se tasasen sus alquileres hasta un máximo de 120 reales mensuales, poniendo de manifiesto la entidad y el alcance del problema que había generado la liberalización de rentas y contratos promulgada en 1842. Continúa en esta tónica un proyecto de ley frustrado de 1878 sobre “Construcción de Barriadas Obreras”, que será aprobado definitivamente en 1881 y que marcó todo un hito ya que autorizaba al Estado y a los municipios a ceder terrenos gratuitos a los constructores de unos barrios que no podrían tener más de 100 viviendas, ni más de dos pisos, ni valer más de 2.000 pts. o 30 de alquiler mensual; además se estipulaba que estas barriadas no se construirían lejos del centro y siempre deberían encontrarse mezcladas con las de otras clases sociales.

Este proyecto, junto a las experiencias extranjeras que ya se habían puesto en marcha con cierto éxito, influyó decisivamente para crear –R.D. del 5 de diciembre de 1883– la Comisión de Reformas Sociales (C.R.S.) que intentó elaborar el primer informe serio sobre la vivienda popular en España; de hecho, Canalejas en 1902 quiso llevar a cabo una “Información sobre el estado de la habitación obrera” aunque ésta quedase sin publicar. La C.R.S. acabará por transformarse en 1903 en el Instituto de Reformas Sociales (I.R.S.), verdadera matriz de lo que fueron



Cooperativa de Casas Baratas "Pablo Iglesias", Grupo de Llerena, Badajoz, Aparejador: Ciriaco Orive, 1934.

las "Casas Baratas" y que como tal actuó hasta su disolución en 1924. En 1906, promovido por el I.R.S., hubo una propuesta para otorgar subvenciones y exenciones fiscales a todas aquellas sociedades constructoras dedicadas a los alojamientos urbanos populares. Pero la piedra angular de la legislación sobre las Casas Baratas se puso en 1907 con la *Preparación de las bases para un Proyecto de Ley de Casas Baratas*, en que se vertieron tanto las legislaciones de otros países como las conclusiones que se desprendieron en los Congresos Internacionales de Habitaciones Baratas. La defensa de este proyecto fue hecha conjuntamente por Adolfo Posada y por Álvarez Buylla que proponían un ambicioso plan basado en los principios defendidos por el asturiano Posada en su artículo "Las habitaciones baratas" (*La España Moderna*, 1905, n.º 196, pp. 69-82), pero también por el incombustible, camaleónico y mucho más conservador Juan de la Cierva. De nuevo fue presentado –y rechazado– en 1910 por parte del conde de Sagasta, don Fernando Merino, ministro de la Gobernación, hasta que consiguió su aprobación final el 12 de junio de 1911.

Legislación y evolución histórica de las "Casas Baratas" (1911-1937)

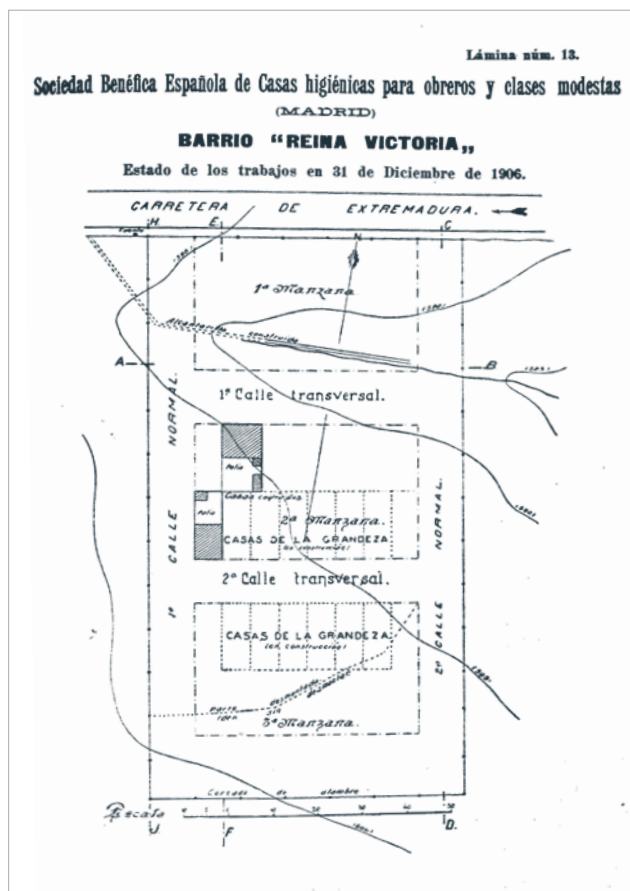
La legislación sobre las casas baratas y la vivienda obrera en España fue profusa y confusa, con una abundancia exa-

gerada y en proporción directa a su incumplimiento. La acumulación de leyes que se fue dando en este tema a lo largo de más de veinte años, con una normativa a veces contradictoria y que no siempre suponía la derogación de la anterior, creó un galimatías descomunal. El punto de partida por excelencia fue la ya mencionada ley de 12 de junio de 1911, aparecida en el trienio reformista de Canalejas al socaire de la llamada, por entonces, "cuestión social". Su importancia es equiparable del todo a la de "Labouring Classes Lodging-Houses Act" (1855) o "Housing of the Working Classes Act" (1885) en Gran Bretaña, también a la creación de la "Société française de habitations à bon marché" (1889) o a la "Loi de Habitations à Bon Marché" (1894) francesas, a la ley italiana de 1903 o a las belgas de 1889 y siguientes años. Los aspectos fundamentales de la norma española eran éstos:

- 1.- La creación de Juntas de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas dependientes sobre todo de los Ayuntamientos –también de los gobernadores y del propio I.R.S.– a los que en cierto modo se responsabiliza casi en exclusividad para llevar a cabo dicho asunto.
- 2.- La contemplación de exenciones fiscales de todo tipo –sobre los derechos reales, transmisión de bienes, timbre, contribución durante 20 años...–. Para ayudar a fomentar la propiedad familiar, se estable-



Casa de corredor. Bilbao, años 30.



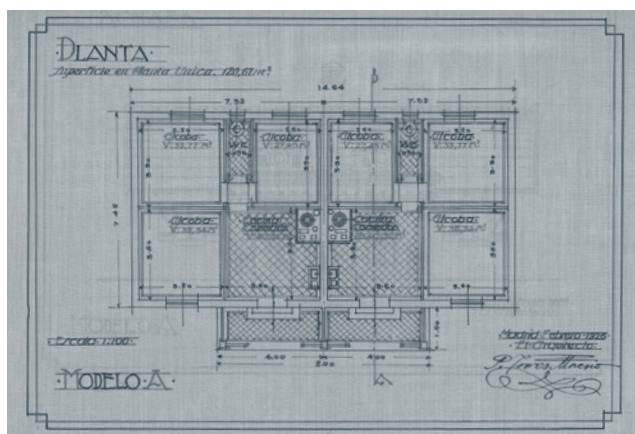
Barriada "Reina Victoria", Madrid, Arquitectos: Cabello y Esplius, 1905.

ció el derecho de transmisión tras el fallecimiento del cabeza de familia a la mujer o a sus hijos y descendientes. También se establecían créditos especiales y los servicios gratuitos en juzgados, tribunales, registros de la propiedad además de las ayudas estatales directas consignadas en el presupuesto anual, así como la posibilidad de ceder terrenos públicos y la existencia de medidas de presión hacia los dueños de solares sin edificar.

- 3.- Uno de los temas más polémicos que contemplaba era la intervención de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, bien como constructores direc-

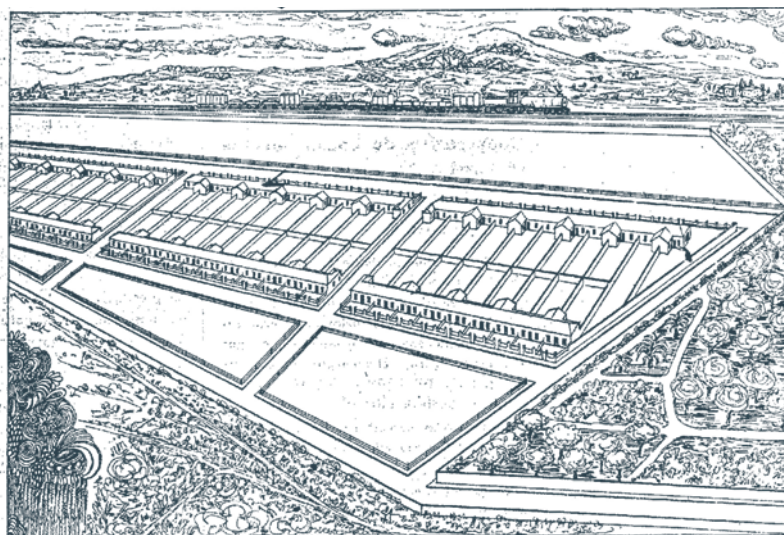
tos o bien como promotores indirectos a través de créditos hipotecarios.

Su desarrollo y aplicación se efectuó a través del Reglamento de 11 de abril de 1912, que se ocupaba tanto de las construcciones nuevas como del arreglo y saneamiento de las antiguas así como de establecer los límites para su aplicación. En este ámbito, se definieron los ingresos máximos de los beneficiarios (3.000 pts. en 1912, 4.000 en 1919 y 5.000 en 1921) y se definieron las fórmulas de propiedad (una era en renta con promesa de venta a los 20 años y la otra por venta con garantía hipotecaria); tam-

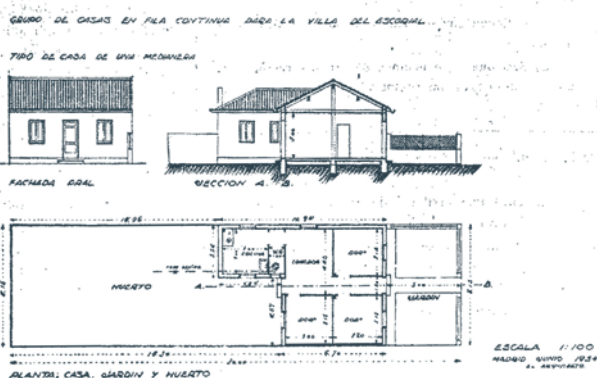


Ciudad-jardín "Alfonso XI" -I-, arquitecto: Torres Moreno, Madrid, 1926.





Cooperativa de Casas Baratas "Pablo Iglesias", Grupo de El Escorial, Madrid, Arquitecto: Francisco Azorin, 1934.



Proyecto de 62 hoteles a 7.000 pesetas, para el Grupo Especial de Villa de El Escorial.

30

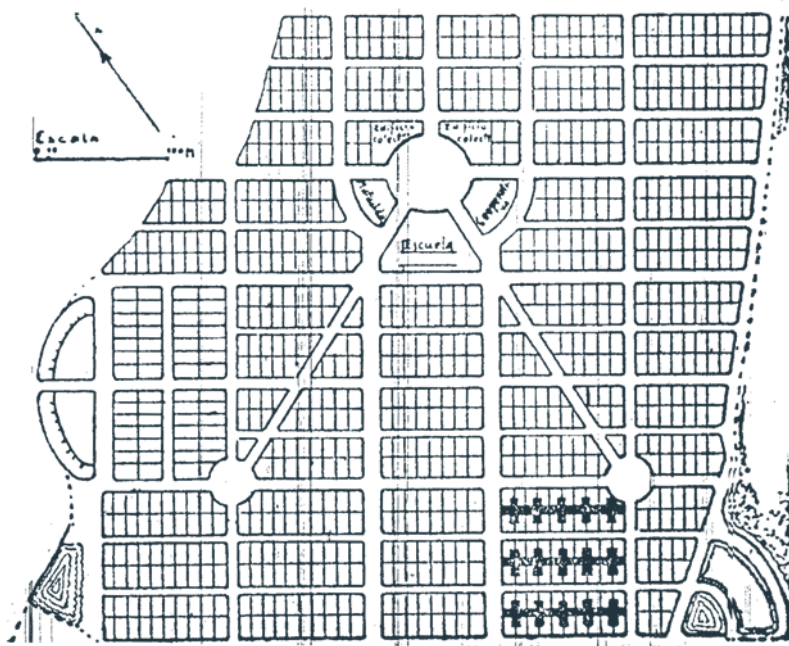
bién se permitía el establecimiento de negocios y pequeñas industrias no contaminantes, estando excluidos terminantemente el despacho de bebidas alcohólicas y el usarlo para pensión. Amén de aconsejar la firma de un seguro familiar, el reglamento recogía toda una serie de preceptos técnicos en la más pura línea del higienismo físico y social: se establecía un máximo de 40 familias por grupo, requisitos higiénico-sanitarios, calidad, altura, presencia de jardines o espacios sin edificar -1/3 en las viviendas unifamiliares y 1/4 en los bloques-; en cuanto a la dimensión arquitectónica simplemente se aconsejaba seguir las costumbres y los materiales arquitectónicos locales -art. 32-. Lo cierto es que a pesar de tanto pormenor y de los buenos auspicios con los que nació, fracasó totalmente.

Las realizaciones llevadas a cabo fueron mínimas por el exceso de trabas burocráticas, la falta de participación de unos Ayuntamientos anémicos y tradicionalmente endeudados y sin ingresos y la exigua implicación -excepto en Cataluña y en las Vascongadas- de las entidades financieras que no veían, y con razón, rentabilidad económica alguna en este proyecto. Las críticas de los partidos y órganos de expresión obrera señalaron que sólo favorecía a las clases medias y a las elites proletarias, que despreciaba la modalidad del inquilinato y que el control de las todopoderosas Juntas de Fomento estaba en manos de los principales propietarios de suelo urbano los cuales, obviamente, no estaban dispuestos ni a ser expropia-

dos ni a que les rebajasen los precios del mercado. En cierto modo, el Estado se inhibió al dejar el asunto fundamental al albur de la iniciativa privada a través de las sociedades benéficas, las cooperativas y los empresarios constructores y reservarse sólo para sí el apartado propio de las subvenciones que aunque experimentó un gran crecimiento (se pasaron de las 700.000 pts. de 1913 a los 3.000.000 de 1923), fue de una aplicación muy difícil.

Esta ley estuvo en vigor hasta su sustitución por la propuesta por el ministro de Trabajo, Carlos Cañal y Migolla, de 10 de diciembre de 1921, y su Reglamento de 8 de julio de 1922. Esta segunda ley de Casas Baratas intentaba ser mucho más ambiciosa y más precisa, en este sentido:

- 1.- Las Juntas variaron su composición, dando entrada a dos delegados escogidos entre los inquilinos, censatarios y amortizadores.
- 2.- Se ampliaron las exenciones fiscales, los préstamos fueron fijados en un 3% y con plazos de amortización muy largos (30 años), abarcando hasta el 55% del valor del terreno y el 70% del de la construcción, aumentando además la partida presupuestaria dedicada al efecto.
- 3.- Los Ayuntamientos siguieron siendo los responsables últimos de todo esto al encargarse de las obras de urbanización y saneamiento anejas a la construcción de las viviendas y se les dotaba de



la capacidad de llevar a cabo expropiaciones forzosas. Ante la falta de partida económica específica se reservaba la mitad de los ingresos generados por plusvalía y la mitad de los arbitrios sobre el lujo y las actividades y objetos de carácter suntuario.

- 4.- A pesar de las críticas, se siguió primando la vivienda en propiedad frente al inquilinato y se las "blindó" declarando dichas viviendas inembargables.
- 5.- Se modificaron las cantidades máximas de ingresos del aspirante para atraer a personas con mayor poder adquisitivo: 6.000 pts., aunque podía ser modificado este límite a criterio de las Juntas. El valor de las casas, no obstante, no podía superar cinco veces el ingreso máximo anual, por tanto, 30.000 pts. constituían el tope.
- 6.- Además de a los "grupos de Casas Baratas", se hizo extensiva también a las "ciudades satélites", optándose por proyectos mucho más globales y con una mayor extensión. Paradójicamente, las condiciones para construir se suavizaron y se obligaba sólo a dedicar a jardines y/o espacios colectivos el 8% del solar destinado a las viviendas unifamiliares y el 25% de las colectivas.

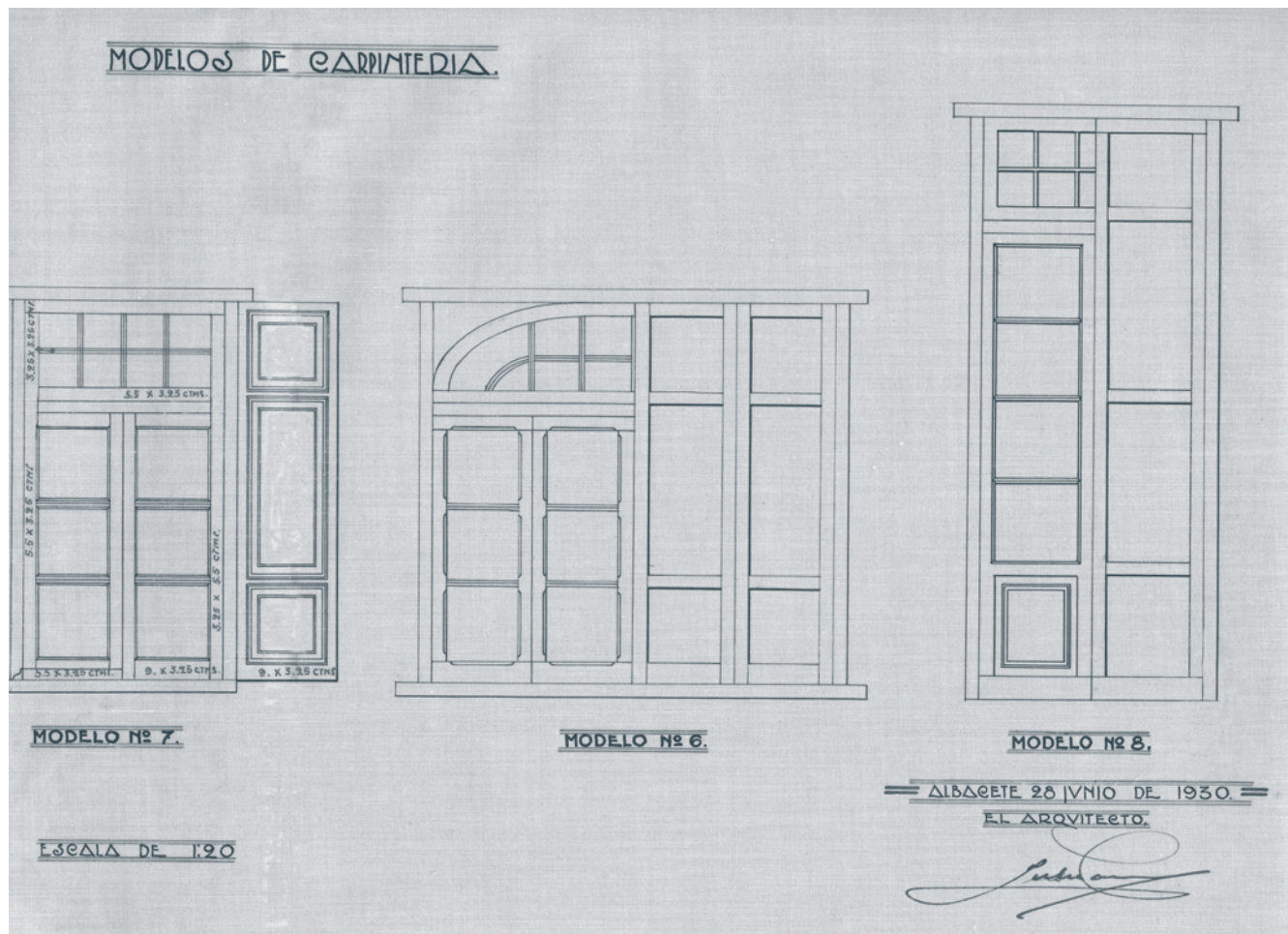
Aún así, el balance final resulta desalentador. Entre 1921 y 1924 se llevaron a cabo poco más de 1.290 viviendas, localizadas sólo en cuatro grandes poblaciones: Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla; los mismos y parecidos obstáculos que atenazaron la primera ley volvieron otra vez a repetirse.

Justo antes de la Dictadura de Primo de Rivera, Joaquín Chapaprieta presentó un proyecto de ley que hubiera resultado ser uno de los más avanzados sobre el

tema de haber logrado la aprobación del Congreso de los Diputados; recogía y hacía suyas las conclusiones emanadas del I Congreso Nacional de la edificación –28 de mayo al 4 de junio de 1923– auspiciado por el I.R.S., entonces ya inserto en el Ministerio de Trabajo; los aspectos que se trataron en las ponencias de dicho congreso son muy significativos: municipalización de la habitación y de los medios auxiliares de la edificación, construcción de ciudades-jardines y barrios fabriles, régimen tributario de los solares, contratos colectivos de trabajo en la construcción, trazado de las ciudades, planes de mejora y ensanche, planeamiento de ciudades satélites, las normas de higiene y sanidad en las aglomeraciones urbanas. Chapaprieta en su proyecto abogaba por fórmulas muy radicales para acabar con las infraviviendas, hasta el punto de permitir a las autoridades municipales la expropiación forzosa de los solares abandonados en aras del bien común, algo insospechado y que se interpretó como un ataque al sacrosanto principio de la propiedad.

La Dictadura de Primo de Rivera, a pesar de suprimir el I.R.S. y traspasar sus funciones al Consejo de Trabajo primero y a la Dirección General de Trabajo y Acción Social después, asumió muchos de estos supuestos que plasmó en el Estatuto Municipal de 1924 y en toda una retahíla de Decretos (29 de julio de 1925, 15 de agosto de 1927, 25 de febrero de 1928...) y disposiciones varias muy en la línea de su peculiarísima forma de gobierno a través de la *Gaceta del Estado* y entre los que destaca sobremanera el Real Decreto-ley de 10 de octubre de 1924, considerado como la tercera ley de Casas Baratas y cuyo texto fue elaborado casi enteramente por Eduardo Aunós Pérez con estos rasgos:

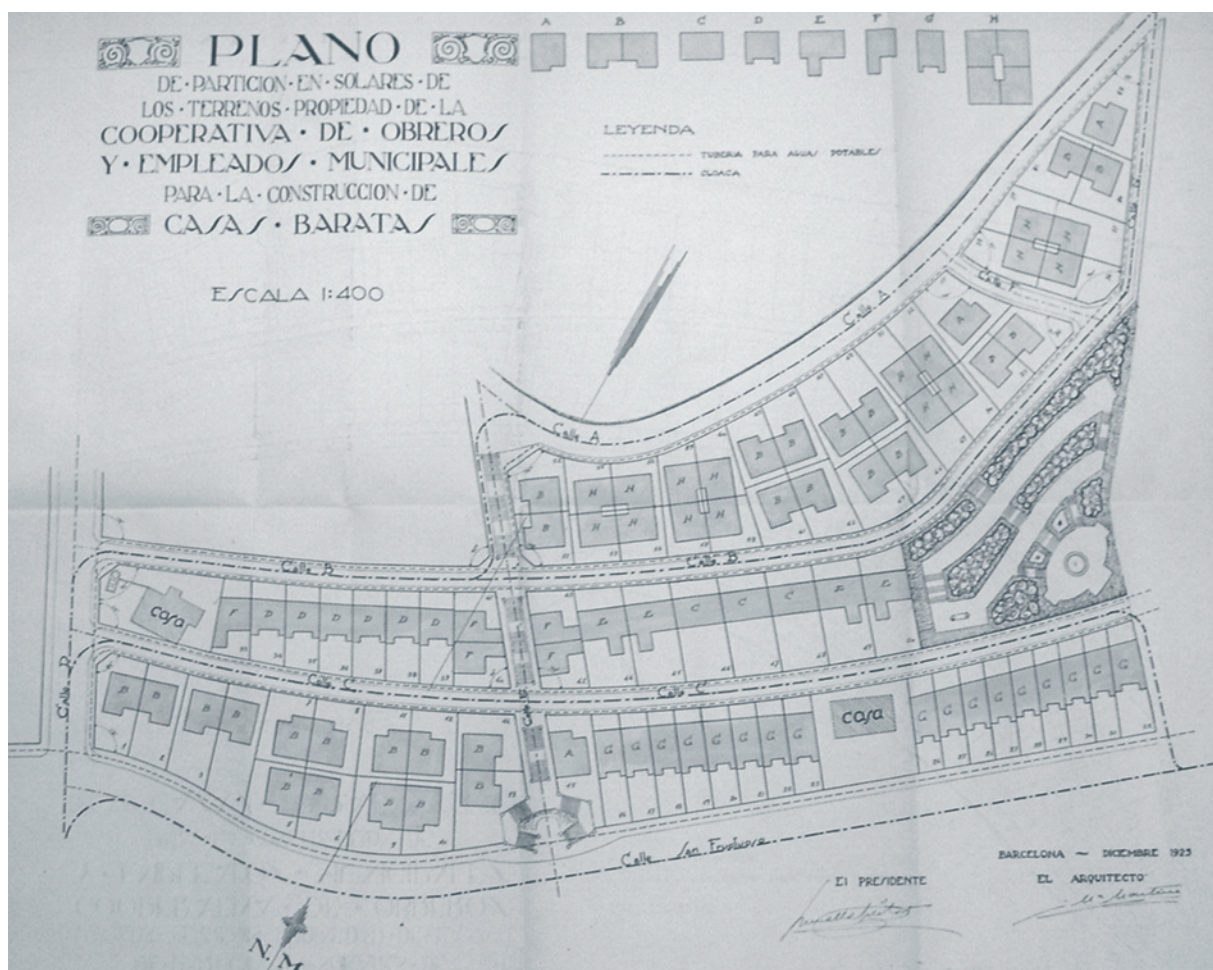
- 1.- Se establecieron ayudas fijas ("primas") que cubrirían entre el 10 y el 20% del total del coste, si-



Modelos de carpinterías para la Cooperativa de Casas Baratas, "La Redención", Albacete, 1930.

- guiéndose con el mismo sistema de préstamos, intereses y plazos de amortización.
- 2.- Se obligó a los Ayuntamientos a que fijasen terrenos para construir grupos de Casas Baratas, alentando a que ellos mismos los hicieran y ampliando sus atribuciones para efectuar expropiaciones forzosas.
 - 3.- Las cantidades dedicadas a este asunto crecieron enormemente incluso en mayor proporción de lo que lo hizo el gasto público en su conjunto, convirtiéndose en una seña de identidad de la política primorriverista. A través de la emisión de Deuda Pública específica, se dedicaron 150 millones de pts. a los préstamos y 30 millones a las primas.
 - 4.- Se estableció toda una escala de viviendas subsidiadas y protegidas con cinco niveles que iban desde las "Casas Ultrabaratatas o Populares" –construidas por los Ayuntamientos con la ayuda del Estado y destinadas a las rentas más bajas–, las "Casas Baratas", las "Casas económicas" –con una consideración de precio y de espacios ligeramente superiores a las de las baratas y pensadas para la clase media–, las "Casas para funcionarios" –exclusivamente en Madrid y Barcelona– y las "Casas para militares".
- La Dictadura, con su afán populista y su política de apoyo a la protección social, basará toda su

actuación en la vivienda obrera apoyándose en tres soportes que configuraron un crecimiento espectacular de la construcción y un panorama de ayudas y facilidades a la misma, como no se dio nunca hasta entonces y no se dará ni tan siquiera durante la Segunda República. El primero de estos puntales fue la extensión y consideración de las cooperativas a las que se pretendía convertir en el verdadero motor constructivo; de hecho, se reservaba hasta la cuarta parte del total de las ayudas económicas exclusivamente a las cooperativas. El segundo reposaba sobre los Ayuntamientos que podían construir viviendas *motu proprio*, siempre que fueran capitales de provincia, poblaciones mayores de 30.000 habitantes o de especial entidad industrial y habitacional. Construyeron directamente Casas Baratas –y Ultrabaratatas– los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Zaragoza, Valencia..., pero también otras poblaciones menores como Azcoitia (99 viviendas), Burgos (236), Gijón, León, Mieres, etc. Además se crearon los "Patronatos de la Habitación" en Barcelona y Sevilla vinculados a solucionar los problemas de alojamiento y el lacerante chabolismo de estas dos ciudades que chocaban con la imagen de modernidad exigidas por la Exposición Universal y la Exposición Iberoamericana, los dos grandes fastos propagandísticos del Régimen programados para 1929. Y



Cooperativa de obreros y empleados municipales, arquitecto: José M.^a Martins, Barcelona, 1925.

completaban el trípede, los sistemas de financiación, primas económicas y exenciones. El Instituto Nacional de Previsión (I.N.P.), el Banco Hipotecario, las Cajas de Ahorros, los Montes de Piedad, las Cajas colaboradoras del I.N.P. y las entidades benéficas podían dedicar sus fondos a la construcción de casas baratas o a préstamos para el mismo motivo.

Por otra parte, las Casas Baratas gozaban de un régimen jurídico y contributivo especial, durante cincuenta años no se podían embargar, eran inalienables y se declararon exentas de los impuestos de transmisión y de cualquier contribución durante un periodo de veinte años. Las primas a la construcción podían ser de hasta el 20% del valor del terreno y de la construcción o de la renta. A tal fin, el Estado dedicaba una cuantía anual por un importe de 30.000.000 de pts., lo que hizo que las cooperativas se multiplicasen de forma espectacular –a pesar de las sanciones existentes y los presuntos mecanismos de control– con la única pretensión de hacerse con las ayudas. Además, el Estado concedía créditos hipotecarios a un interés reducido del 3% –con la posibilidad de bajar al 2% según acuerdo del Consejo de Ministros– o del 5%, con plazos de amortización amplios de hasta 30 años; a los del 3%, se dedicaban 100.000.000 de pts. e iban destinados tanto a las casas individuales en

propiedad, como a las construidas por los patronos para sus obreros y a las edificadas por Ayuntamientos, Diputaciones y Cooperativas, fueran en propiedad o en alquiler; a los del 5%, se dedicaban 50.000.000 exclusivos para las casas baratas en renta. A fondo perdido se estipulaba anualmente 1.000.000 de pts. para ayudas a los réditos por créditos hipotecarios e incluso se llegó a constituir una Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad (R.O. de 10 de enero de 1928) con carácter público y con la misión de efectuar los pagos, préstamos y adelantos susodichos.

Más que 1929, 1930 fue el año de la gran regresión económica española que afectó especialmente al sector de la construcción con las secuelas de suspensión de obras e incremento espectacular del paro, saliendo entonces a la luz el mal uso que se había hecho de las generosas ayudas estatales y toda la serie de debilidades y falsedades que caracterizaron al cooperativismo de Casas Baratas y que según un informe del Ministerio de Trabajo en 1932 consistieron en: “Algunas Sociedades Cooperativas nacieron al calor de un entusiasmo momentáneo, sin la fuerza económica precisa [...]. Otras entidades cooperativas, puede afirmarse que sólo tuvieron de tales el nombre y las apariencias legales [...]. No pasaron de ser sociedades lucrativas, con formas re-

glamentarias de aspecto cooperativo, para encubrir con ellas negocios [...]. Estos defectos en la constitución y en la actuación de algunas Cooperativas, han producido, aparte de los perjuicios materiales derivados de torpes administraciones o de afanes de lucro, otros males de índole moral más graves, puesto que se refieren al desprestigio ante la opinión general de una obra de conjunto". La debacle comenzó a manifestarse en el verano de 1929 (R.O. de 31 de julio) cuando se dejaba en suspenso toda la tramitación inherente a las Casas Baratas por falta de fondos. Sin embargo, la Segunda República no fue capaz de articular una estrategia válida que solucionara este problema candente y se limitó en buena parte a proseguir la inercia marcada por la Dictadura –de hecho se mantuvo en vigor la tercera ley– y a burocratizar aún más el sistema de permisos y licencias. Sus mayores aportaciones lo fueron, sorprendentemente, más en el campo de la urbanización y en el de las comunicaciones internas de las grandes ciudades –creación del Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid (1932-1936) y la ley Municipal de 1935–, que en la preocupación por la mejora de la vivienda obrera.

El Decreto de 30 de mayo de 1931 dispuso la continuidad de la legislación anterior, salvo en unos pequeños detalles referentes a la actualización de los precios de las casas o los ingresos de los presuntos beneficiarios; la Orden de 28 de julio de 1931 referente a las cooperativas tampoco aportó gran cosa salvo que estipulaba que las viviendas construidas por ellas sólo podrían venderse a los miembros de las mismas y no a terceros, en un claro intento fallido de luchar contra el enorme fraude que generó la política de ayudas estatales anterior y que convirtió la labor republicana en un cúmulo de decretos y órdenes ministeriales sin rumbo concreto; en similar línea antifraude se dictó el Decreto de 21 de enero de 1932 y el de febrero del mismo año y no acabó aquí la cosa porque la Orden de 24 de febrero de 1933 quería acotar la cantidad enorme de denuncias que inun-

daban el Ministerio por parte de los afectados por los múltiples incumplimientos –calidades de materiales, defectos de construcción, incumplimientos de plazo, etc.– de las cooperativas. Hasta se llegó a crear, por parte del ministro Largo Caballero, un organismo propio en 1931 (28 de julio): el Patronato de Política Social Inmobiliaria, que se financiaba con los ingresos correspondientes al suprimido Instituto de la Pequeña Propiedad. La primera sesión la presidió el arquitecto especialista en Casas Baratas José Bergamín, pero al dimitir de su cargo a los dos meses escasos fue sustituido por el hombre de más confianza de Largo y director general de Trabajo, el sindicalista e impulsor del cooperativismo Antonio Fabra Rivas, quien marcó en verdad la política general del mismo y su estructura y funcionamiento. Bajo este nombre tan ambicioso y genérico el Patronato escondía una finalidad mucho más prosaica que le llevó de 1931 a 1936 a encargarse de la revisión pormenorizada de los contratos e incautar colonias y barriadas que habían quedado inconclusas, teniendo que desembolsar más de 70 millones de pts. por unos inmuebles cuyo valor real no llegaba en conjunto a la mitad de lo desembolsado. Las ayudas económicas estatales se cortaron y empezaron a retrasarse en un proceso en el que tuvo mucho que ver la inestabilidad política y el cambio constante de ministros, así como la urgencia de otros problemas que relegaron a la vivienda a un segundo plano. Sucesivamente, la Sección de Casas Baratas dependió de la Dirección General de Acción Social, luego del Servicio de Política Social Inmobiliaria durante el bienio conservador-lerrouxista y por último de la Subsecretaría de Trabajo y Acción Social. Hasta diciembre del 33, el Ministerio que se ocupaba de las Casas Baratas fue el de Trabajo y Previsión Social dirigido por Largo Caballero, quien a pesar de su fama revolucionaria y proestatalista poco hizo por la vivienda obrera y su promesa de conceder 300 millones para las cooperativas fue eso, una promesa incumplida por la falta de ingresos hacendísticos.

Cooperativa militar para suboficiales,
Barcelona, 1927.



Durante la República, el sector constructivo más apoyado como factor generador de empleo y dinamizador económico fue el de las Obras Públicas dirigido por Prieto y el de las obras municipales en las grandes ciudades como Madrid, en detrimento de las cooperativas de habitaciones. A Largo Caballero le sucedió Ricardo Samper Ibáñez –entre septiembre y octubre de 1933–, Carlos Pi y Suñer –de octubre a diciembre– y José Estadella Arnó que continuó en el cargo cuando el Ministerio se transformó en Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión –hasta octubre de 1934–; fue el siguiente ministro José Oriol y Anguera de Sojo –hasta abril de 1935–; prosiguió Eloy Vaquero Cantillo –apenas un mes– y Federico Salmón Amorío, partidario de la línea social-reformista de Lucía, quien quiso volver a implantar las subvenciones a la construcción, con muy poco éxito por la obsesión del ministro Chapaprieta en reducir el déficit presupuestario a cualquier precio. La llamada “Ley Salmón” (7 de julio de 1934) impulsó sobre todo a las viviendas de rentas inferiores a 250 pts. al mes en Madrid y Barcelona y de entidad menor en las otras capitales y es cierto que dio lugar a un cierto boom de pisos muy dignos en alquiler –aunque, a pesar de lo que figura en algunas publicaciones sobre el tema, fundamentalmente para las clases medias casi en exclusividad– con su peculiar racionalismo devaluado y desvaído conocido como “estilo Salmón” y que se convirtió en el santo y seña de la estética arquitectónica republicana. Después de Salmón, estuvieron Alfredo Martínez García-Argüelles y Manuel Becerra Fernández por periodos cortísimos y con el Ministerio de Trabajo unido al de Justicia y Sanidad, hasta el triunfo en las elecciones del Frente Popular que nombró ministro a Enrique Ramos y Ramos y tres meses más tarde –mayo de 1936– a Juan Lluhí i Vallescá.

El programa de la coalición de izquierdas ganadora en las últimas elecciones generales de la República incluía menciones a la construcción masiva de vi-

vientas obreras dignas, aunque sin mayores especificaciones; se reorganizó el Patronato de Política Social Inmobiliaria mediante un decreto aparecido el 12 de abril de 1936, mientras que los Ayuntamientos se lanzaron a una planificación de nuevas urbanizaciones y expropiación de terrenos privados y cesión de públicos que la sublevación de julio cortó en seco. Durante la Guerra, en el bando republicano, la prioridad del conflicto bélico impidió cualquier atisbo de legislación en profundidad salvo medidas de emergencia como lo fueron las incautaciones de viviendas propiedad de los sublevados, los realojos obligatorios y la bajada de los alquileres en un 50% (Decreto de agosto de 1936). En el otro bando, el Patronato fue disuelto de forma expeditiva mediante el Decreto de 13 de octubre de 1938, siendo sustituido por la Junta Administrativa Nacional de Casas Baratas y Económicas que sólo funcionó durante seis meses y meramente sobre el papel al ser enseguida sustituida por las “Viviendas Protegidas” y por toda una nueva legislación que se inicia con la conocida ley del 19 de abril de 1939, que supuso un cambio absoluto basado en un fortísimo intervencionismo estatal de clara inspiración mussoliniana.

Las cooperativas de Casas Baratas

Los orígenes del cooperativismo de Casas Baratas en nuestra nación fueron descorazonadores. Aunque hubo experimentos (fallidos) muy tempranos en el siglo XIX –“El porvenir del artesano” en Madrid y “La Redentora de Sans” en Mataró, ambas de 1873–, en 1904 sólo había tres instituciones de este tipo en toda España y en 1913 el número seguía siendo ridículo –22 cooperativas–, a pesar de que la normativa de 1911 favorecía su implantación progresiva, algo que no se logrará plenamente hasta la inyección de ayudas del Directorio de Primo de Rivera que hizo que se superara el centenar. La dificultad

CASAS DEL BARRIO IRALA-BARRI

(BILBAO)



Vista de conjunto.

metodológica de contabilizar el número exacto de cooperativas de Casas Baratas es muy grande, primero porque tuvieron una vida muy efímera, segundo porque no existió un registro centralizado –sino solamente provincial– de las mismas hasta la ley de 1931 que estableció un Registro Especial en el Ministerio de Trabajo y, tercero, porque las listas existentes de los Congresos de Casas Baratas o de las subvenciones oficiales no las comprendían a todas ellas. Lo que sí puede afirmarse es que el aumento numérico de las mismas no fue parejo a un cambio cualitativo; es decir, siguieron siendo cooperativas muy pequeñas con aspiraciones simplemente locales, con muy pocos afiliados y con un marcado carácter corporativo, en la mayoría de los casos y mucho más vinculadas a la pequeña y mediana burguesía que a las capas bajas de la población; de hecho, las más poderosas y las que presentaron más de un único proyecto extendiéndose a distintas provincias tenían títulos como la Unión Nacional de Funcionarios Civiles, la Asociación de la Prensa, la Unión Nacional de Funcionarios de la Compañía Telefónica, Empleados y Obreros de Fábricas Militares, etc.

Durante los “años dorados” hubo cooperativas de muy diversa extracción social –desde la alta burguesía al obrero más modesto– animadas por muy distintas ideologías, desde las cooperativas de Acción Católica, las apoyadas por benefactores caritativos y terminando por las cooperativas socialistas con su emblemática Cooperativa de Casas Baratas Pablo Iglesias; a esta lista hay que añadir también las que crearon los gremios de oficios (periodistas, dependientes de comer-

cio, ferroviarios, militares...) pasando por las de las empresas, las de cajas de ahorro y montes de piedad y hasta las de empresarios de la construcción. Superando sus divisiones y con la finalidad de protegerse mutuamente y poder habilitar un marco interlocutor con las autoridades impuestas por la Dictadura, se unieron casi todas ellas en la Confederación Nacional de Casas Baratas creada justo un año antes del I Congreso Nacional de Cooperativas de 1929. La Confederación llegó a contar con una revista mensual de gran calidad tipográfica y con firmas de primer orden; se llamaba *El Hogar Propio. Revista Mensual. Dedicada a la defensa de la cooperación de casas baratas y del ahorro popular*, empezó a publicar el primer número en noviembre de 1928 y se cerró en agosto-septiembre de 1931, después de intentar inútilmente continuar recibiendo la subvención gubernamental tras el cambio de Régimen mediante una campaña de adulación a Largo Caballero; durante estos meses consiguió que sus propuestas alcanzaran eco en las esferas de poder. Aunque la Confederación sobrevivió a la caída de la Dictadura, no pudo afrontar ni la crisis económica general, ni la crisis particular del sector de la construcción de los años 34 al 36, ni la pérdida del decisivo apoyo estatal durante la República. Con el catorce de abril de 1931, además del hecho anecdótico que obligó a retrasar el II Congreso de Casas Baratas, las cooperativas entraron en una etapa de decadencia apreciable en la disminución de su número y afiliados. Para los sectores republicanos y de izquierda, la vinculación de las mismas con la Dictadura las hacía, cuando menos,

sospechosas. A esto, se unía que en el seno de estas tendencias políticas empezaba a cuestionarse el sistema cooperativo de generalización de la propiedad como el más adecuado para la solución de la vivienda obrera por lo que, durante la etapa de la República de izquierdas, las ayudas estatales se dilataron y suspendieron en gran medida, lo que afectó tanto a las falsas cooperativas especuladoras que se querían perseguir como a las más pobres y que dependían sobre todo de estos auxilios para su mera supervivencia. En este sentido, el Reglamento de Casas Baratas del 8 de julio de 1932, no pudo ser más decepcionante.

La ruina de las cooperativas y la pérdida de ahorros de sus afiliados causaron un daño tremendo al cooperativismo del que no se recuperará tampoco con el bienio radical-derechista en el que el número de las cooperativas de Casas Baratas alcanzó las 150. Las derechas tenían también una visión negativa de las Casas Baratas a las que achacaban un despilfarro inútil, una carga excesiva para el Estado y una fuente constante de problemas de favoritismo e intrigas. Lerroux, haciendo gala de su consabida ambigüedad, por una parte realizó en público encendidos elogios de la labor de las cooperativas y comprometió a su persona en la defensa gubernamental de las mismas. El 16 de diciembre de 1934, en el discurso de inauguración de las obras de las cooperativas sevillanas La Bética y la Cooperativa de Obreros y Empleados Militares sostuvo: "[...] El Gobierno reconoce –y con satisfacción lo proclama– la utilidad social de la obra de Casas Baratas, y está dispuesto a apoyar, no sólo estas iniciativas, ya en el orden colectivo o individual, sino todas aquellas empresas que, inspiradas por el patriotismo, se desenvuelven en la esfera de las actividades españolas [...]. La obra de las Casas Baratas en el Ministerio de Trabajo ha llevado un trámite lento y, acaso, fatigoso y entorpecedor; pero ha entrado ya en un nuevo camino [...]. El Gobierno por boca mía, empeña su palabra de honor [...]"; pero, por otra parte, no

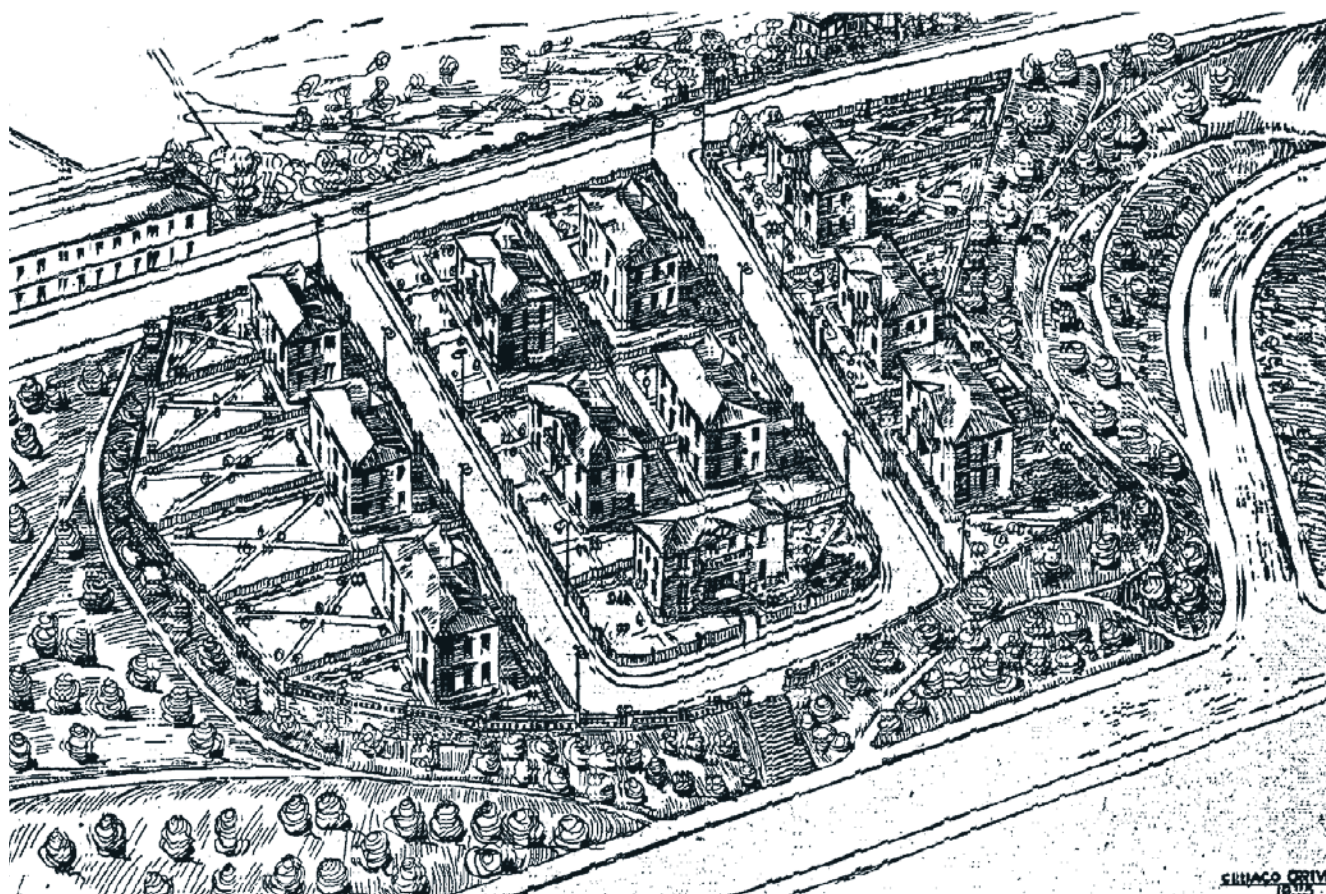
hizo nada por ellas o lo que hizo sólo puede calificarse de arbitrario y contradictorio. Un decreto publicado en la *Gaceta del Estado* el 30 de marzo de 1934, primó con más de 800.000 pts. y con un 2% de abono directo anual sobre un préstamo de 16 millones de pts. a la discutida Compañía Ibérica de Construcciones Urbanas S.A.; se incumplieron continuamente el art. 36 de la Ley de Presupuestos de junio de 1934 y el art. 14 de la Ley de Párrafo de julio del mismo año; en cuanto a las ayudas prometidas a 28 cooperativas –de las que estaban ausentes todas las de vinculación socialista y hasta las que solamente llevaban el calificativo de "obreras"– se suspendieron *sine die* y el Patronato de Política Social Inmobiliaria, sección Casas Baratas, se dedicó sistemáticamente a retardar los permisos y a incautarse de las cooperativas. Tal fue el enrarecimiento del clima creado que se produjo en enero de 1934 una escisión en el seno de la Confederación de Cooperativas de Casas Baratas creándose la Unión Española de Cooperativas de Casas Baratas y Económicas. Así que al ambiente de rechazo generalizado, se agregó la falta de unión interna y hasta una campaña de prensa desfavorable a la que un demoleador artículo de Wenceslao Fernández Flórez en *ABC* puso la guinda.

Aunque hubo algún tímido intento de cooperativismo habitacional por parte de otras fuerzas políticas, fue el Socialismo el que más se implicó en esta actividad en España. La anteriormente mencionada Cooperativa de Casas Baratas Pablo Iglesias no resulta ni la única ni la primera de las cooperativas socialistas, las cuales comenzaron a desarrollarse de manera decisiva a partir de la segunda década del siglo, en que el movimiento obrero empezó a preocuparse de veras por la resolución –y no sólo por la denuncia– del problema de la vivienda. En el XI Congreso Ordinario del PSOE (1918), en su programa mínimo hay una mención explícita a las Cooperativas de Casas Baratas y a la reforma de las leyes de inquilinato y desahucio. Sus

orígenes aparecen vinculados, en la mayor parte de los casos, a las anteriores cooperativas de consumo, como un subgrupo de las mismas que aprovecharon las infraestructuras existentes previas –oficinas, locales, instalaciones, afiliados, etc.– y hasta los empleados y los dirigentes de las de modalidad de consumo; el otro punto de origen se debe a los grupos profesionales, salidos de las sociedades sindicales ugetistas y siempre con una clara pertenencia a las Casas del Pueblo. Hay una tercera causa original, que se dio sobre todo en los años 1934 y siguientes, cuando el incremento del paro en el sector de la construcción por la crisis del mismo abocó a muchos albañiles a experiencias de autoempleo basadas lejanamente en las foráneas “guildas” de obreros, con la creación de cooperativas constructoras de muy pequeño tamaño que, una vez conseguidos los materiales a crédito o adelantados por la Casa del Pueblo, edificaban una o dos casas a lo sumo que vendían –o sorteaban– entre los correligionarios. Quizás habría que considerar como el precedente más lejano en el tiempo las aspiraciones cooperativistas –más que la decepcionante realización– de Manuel Llana en Mieres que quiso implicar a Ayuntamiento, Sindicato y Patronal en un proyecto de Casas Baratas sólo parcialmente cumplido.

Pero el núcleo socialista que se tomó más en serio esta fórmula fue el vizcaíno representado por un buen puñado de sociedades cooperativas; solamente en la población de Baracaldo entre 1923 y 1933 se construyeron cerca de 314 viviendas recurriendo a estas cooperativas: Tranviarios de Baracaldo, La Tribu Moderna, La Voluntad, Numancia, El Porvenir, la Sociedad Cooperativa Obrera para Casas Baratas de Obreros de Altos Hornos y la Sociedad Cooperativa de Casas Baratas “Villa Róntegui”... y aún hubo otras muchas en el resto del País Vasco. El segundo puesto como gran núcleo lo ocupó Madrid, con el carácter modélico y el puesto señero que como capital tuvo siempre en el movimiento socia-

lista. La cooperativa más antigua en el tiempo y la más importante por su realización se llamó Casas Baratas de la Cooperativa Obrera Casa del Pueblo de Madrid: durante la crisis de la vivienda provocada por la subida de los alquileres durante la etapa de la Primera Guerra Mundial, un grupo de cuarenta y cinco ugetistas madrileños concibió este proyecto enclavado en la ciudad jardín “Alfonso XIII” (Prosperidad); los terrenos se compraron directamente a Fomento de la Construcción, contó con la ayuda estatal de un empréstito a interés muy bajo –1.767.540 pts.– y una prima a la construcción –333.000 pts.–, que sirvieron para que el arquitecto Manuel Ruiz Senén y el maestro de obras ugetista Julio López Menán finalizaran estas viviendas de semilujo en su momento y en las que habitaron Largo Caballero, Besteiro y otras personalidades del movimiento obrero; la barriada contaba, además de con un moderno alcantarillado del arroyo Abroñigal, arbolado y luz eléctrica, con una escuela modélica y un consultorio de la mutualidad obrera. Otras agrupaciones madrileñas más modestas y localizadas fueron la Cooperativa de Casas Baratas de la Ciudad-Jardín del Norte y la colonia Orcasitas. De todas las cooperativas socialistas de casas baratas, sin lugar a dudas, la que más perduró en el tiempo –desde febrero de 1922, hasta la toma de Castellón por los nacionales en abril de 1938– fue la Cooperativa Obrera de Casas Baratas de Castellón. Se fundó en el Centro Obrero de Castellón y sólo para los afiliados de la UGT local, con la finalidad de “facilitar a sus asociados casas higiénicas” y pensando en que sería a la vez una forma de cooperativa de construcción porque se reglamentó la intervención directa de albañiles ugetistas y hasta de capataces y proveedores vinculados al centro obrero, en la edificación de dichas casas. En cierto modo, se anticipó a la proliferación de las cooperativas de casas baratas que luego explotó bajo el paraguas de la Dictadura y a las que, desde luego, sirvió de antecedente y de modelo en el cual fijarse y es que el éxito de esta pequeña, pero muy bien administrada or-



ganización, resultó todo un ejemplo. Sus sucesivos presidentes lograron con apenas 200 afiliados, construir más de una cincuentena de casas, a un precio muy bajo –entre 7.000 y 8.000 pts.– pero con cierta calidad, porque eran viviendas de dos pisos de aproximadamente 100 metros cuadrados y un pequeño jardín convertible en corral según los casos; además, se hicieron con una cantidad de solares apreciables con un monto cercano a los 10.000 metros cuadrados, casi todos obtenidos por compra, aunque algunos lo fueron gracias a la cesión del Ayuntamiento. Mediante los ingresos semanales de los asociados y gracias a una serie de préstamos hipotecarios contraídos con el Monte de Piedad local y el Banco de Castellón, se estuvo a punto de alcanzar el objetivo inicial de una casa para cada afiliado, cuando la Guerra Civil puso punto y final a este sueño. Otras cooperativas de casas baratas socialistas localizadas en Levante y que nos muestran la vitalidad del fenómeno en esta zona mediterránea, son la Sociedad Cooperativa de Casas Baratas “Trabajadores del campo y oficios varios” (Alberique), la Cooperativa de Casas Baratas “La Constructora del Centro Socialista” (Sueca) y la Cooperativa de Casas Baratas “El Hogar Proletario” (Alcira).

Pero, por encima de todas ellas, la más importante fue, sin duda, la Cooperativa de Casas Baratas Pablo Iglesias. Entre 1926 y 1939 intentó llevar a cabo en España el sueño de proporcionar casas dignas al proletariado, experimentó con un sistema de corte social-coope-

rativista autónomo más o menos original, contó con casi 70.000 afiliados, fue saludada continuamente como uno de los mayores proyectos socialistas, manejó unas cantidades de dinero más que respetables y estuvo extendida por toda la geografía nacional, incluyendo el norte de África. La Cooperativa Pablo Iglesias juntamente con las minas asturianas de San Vicente propiedad del Sindicato Minero Asturiano, con la cooperativa de máquinas de coser Alfa en Eibar, con la Cooperativa Socialista Madrileña y con la Gráfica Socialista, formó un selecto grupo que podríamos calificar, sin temor a equívocos, como el “máximo orgullo en autogestión económica organizada del socialismo español”. Se convirtió en un proyecto globalizador en el que se aunaron, a partes iguales, realización práctica y teoría. Vicente Hernández Rizo como secretario general y Francisco Azorín como arquitecto son los verdaderos artífices de este proyecto y ligán sus nombres así a los de Fabra Ribas y Rafael Heras en el campo del cooperativismo y al de Vigil Montoto en el de los seguros sociales, dentro de un socialismo reformista que optó en un momento dado –el caldo de cultivo idóneo fue la Dictadura de Primo de Rivera– por arrinconar los viejos maximalismos y dejar a la revolución como un término retórico, meramente simbólico, desprovisto de contenido, siguiendo el modelo fabiano y laborista inglés.

La Pablo Iglesias comienza su andadura con la misma motivación de base que las otras cooperativas, pero con una visión del asunto muy diferente a la de sus

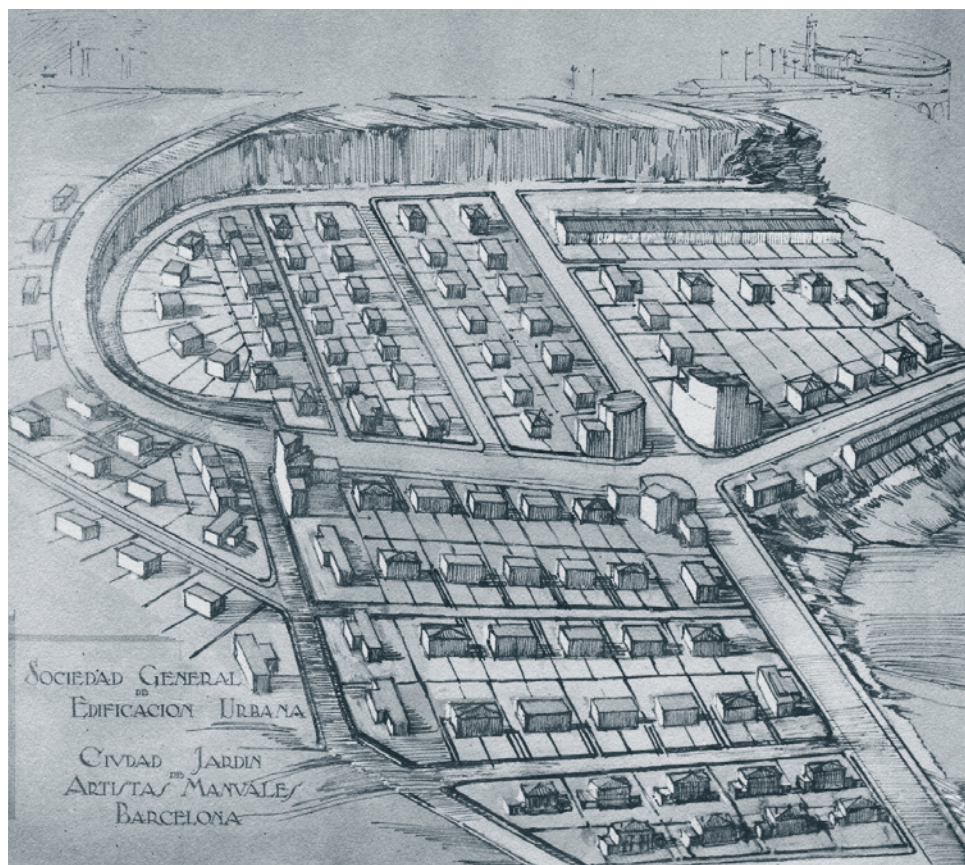
compañeras de viaje; en seguida, se decantó por una actuación global y definitiva y no sólo localista y temporal como las del resto; con un ámbito de aplicación extendido a toda España y a todos los trabajadores “manuales e intelectuales”, independientemente de cuál fuera su nivel económico y profesional; por otra parte, la dirección del proyecto quedó reservada a un organismo centralizado de filiación socialista y compuesto por miembros socialistas, aunque tal condición no fuera indispensable para integrarse en ella como simple beneficiario. Son estas ideas fundacionales las que constituyeron el corazón de la Cooperativa Pablo Iglesias, y a ellas se les concedió la prioridad absoluta, de ahí la importancia y el cuidado que se puso en la labor de propaganda y de expansión, en la que el órgano informativo de la misma (*Hogar Obrero*) ocupó un lugar destacado, o el celo desplegado en las tareas de planificación, gestión y administración, fundamentales para que una macrocooperativa de casas baratas como ésta funcionara correctamente; todo lo restante, comprendiendo incluso la materialización de las propias casas –apenas tres centenares–, se subordinó a ellas y, por eso, no se dudó lo más mínimo en copiar y adoptar fórmulas preexistentes y ya experimentadas, sin que fuese obstáculo alguno el que procedieran de entornos no siempre simpatizantes del socialismo. Así:

- El concepto de propiedad: Hernández Rizo fue un defensor obstinado de la propiedad privada de la vivienda, lo que le llevó a no pocas confrontaciones con otros sectores de correligionarios partidarios de la estatalización o de la municipalización de este bien, bajo el concepto de “nacionalización” o “socialización”. Él, por el contrario, consideró la familia como el eje vertebrador social básico y natural, muy por encima del Estado y de cualquier otra forma de agrupamiento alternativo; de ahí que acuñase el término “familiarización” para definir este con-

cepto sobre la patrimonialización de la vivienda, muy similar a la que propugnaban también los sectores reformistas conservadores, los social-religiosos, los patronales y ciertos arquitectos como Arturo Soria. La coincidencia llegaba hasta el propio –y trabajoso– sistema de acceso a la pertenencia, concebido como un premio al ahorro y al esfuerzo personal que, de hecho, venía a ser una forma de propiedad diferida.

- Los planteamientos urbanísticos. Sólo pudieron aplicarse abiertamente en contadas ocasiones (para ser exactos, únicamente en la Ciudad-Jardín “Pablo Iglesias” de Peñarroya y en la Colonia del mismo nombre en Madrid); calcaban los esquemas de la Ciudad-Jardín originales de Ebenezer Howard, pero a través de las sucesivas adaptaciones llevadas a cabo por el francés Benoit Levy y por los españoles Cebriá Montoliú, Arturo Soria y González del Castillo. En el momento de mayor optimismo, parecía posible llenar España de ciudades obreras que a modo de islas modélicas acabarían por imponerse inexorablemente al medio hostil que las rodeaban. La cruda realidad se encargó de rebajar el listón de exigencias y ensoñaciones y hubo que conformarse con unos pocos “barrios-jardín” y con los casos más numerosos de las “casas-jardín”; aunque, en ambos sistemas, se recogieron siempre los mínimos señalados por Howard y su escuela como elementos irrenunciables de la Ciudad-Jardín. La Cooperativa defendió siempre este sistema y sólo en ocasiones admitió los bloques colectivos de pisos como un mal menor o como una mera solución de urgencia.
- El tipo y el estilo artístico de las viviendas. El director de la Oficina Técnica y máximo responsable de las construcciones de la Cooperativa, Francisco Azorín, diseñó sus casas siguiendo los ejemplos cercanos que le brindaban los hotelitos de las colo-

Ciudad-Jardín de artistas manuales, Barcelona, 1930.



nias de la clase media o media-alta y los de las casitas para obreros levantadas por algunas fábricas; incluso se permitió, en menor medida, que se erigieran edificaciones de tipo tradicional. Esta falta de originalidad formal hay que extenderla al apartado estilístico, en donde el Eclecticismo y el “sin estilo” dominaron abrumadoramente las contadas muestras de un Racionalismo y un Constructivismo muy moderado. La explicación a estos dos fenómenos hay que buscarla tanto en el desprecio –inherente al conjunto del socialismo español– a la renovación artística y a la preocupación estética, como en la fascinación mimética que ejercieron en los usuarios de la Cooperativa –y también en sus dirigentes– los flamantes chalecitos y *cottages* o las pulcras casitas de empresa, en un proceso similar al que llevó a que las mejores Casas del Pueblo españolas se fijaran como meta suprema ideal los palacetes de la alta burguesía y de la nobleza. Se copió de chalets y de casitas de empresas el aspecto exterior pero, sobre todo, se copió la distribución interior pero, sobre todo, se copió la distribución interior, con su hall como espacio de transición entre la calle y el espacio privado por antonomasia, con la sala que sustituía a la cocina como el lugar de encuentro común y ámbito reservado a las visitas, con los dormitorios de los hijos y de los padres perfectamente separados, con la presencia del cuarto de baño que también era un elemento de indudable prestigio dada su rareza y hasta con la presencia de despachos y de una pie-

za reservada para el servicio en las viviendas de mayor tamaño y calidad; a través de estas dependencias se accedía a una nueva forma de vida, al mismo tiempo que a una nueva mentalidad y a unos valores (propiedad, privacidad, higienismo, confort...) muy cercanos a los de la clase media cuyo modelo ideal de hogar era el que se imitaba.

Con esta experiencia se quiso que el obrero, contando únicamente con sus meras fuerzas –organizativas y económicas–, pudiera afrontar el peliagudo asunto de la vivienda sin tener que recurrir más ni a la benignidad interesada del empresario, ni a la caridad insultante, ni tan siquiera a la mano del Estado; se le hacía también copartícipe, solidariamente, con los que se encontraban en su misma situación y tenía que asumir responsabilidades y una función activa tanto en lo que suponía la expansión y buena marcha de la Cooperativa, como en el planeamiento y gestión de su vivienda. Ésta fue una vía socialista que no prosperó, pero en la que creyeron muchos y que dio lugar a un espíritu que donde mejor se aprecia es en las ingenuas fotografías publicadas en *Hogar Obrero*; en ellas, toda una familia posa delante de sus nuevas cuatro paredes con una mezcla de alegría y orgullo; la alegría por tener techo propio y el orgullo por la manera de haber accedido al mismo a pesar de que esta fórmula iba ya en contra de los tiempos, no tenían para nada en cuenta los nuevos rumbos que se estaban marcando en otros lugares y, en cierto modo, resultaba alienante y llena de contradicciones.



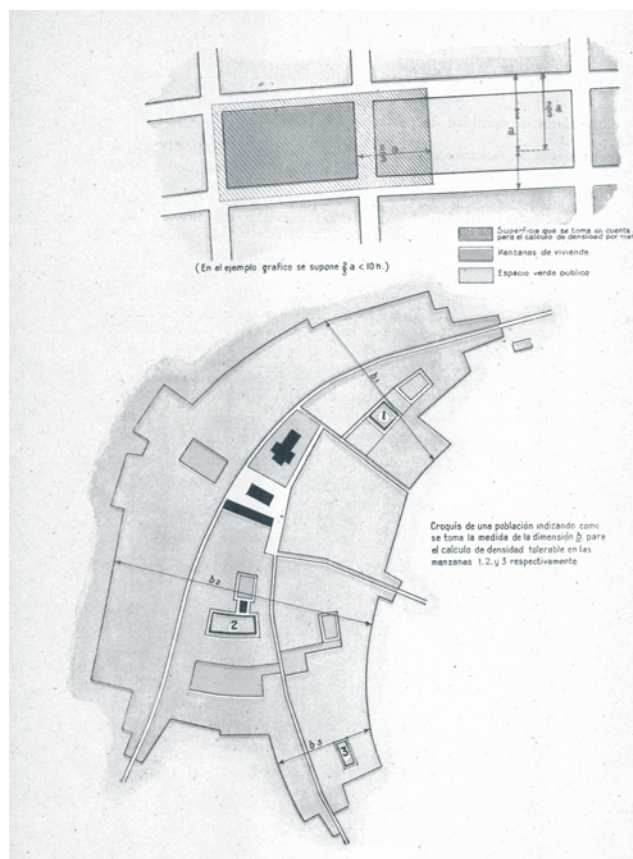
El Instituto Nacional de la Vivienda de Federico Mayo y José Fonseca

MIGUEL LASSO DE LA VEGA ZAMORA

EL DESARROLLO ECONÓMICO y el progreso industrial que vive España a partir de la primera década del siglo XX se va a reflejar esencialmente en las grandes ciudades donde, y como consecuencia, la población se multiplica, desde luego por un crecimiento vegetativo constantemente positivo pero más por los aluviones migratorios que las invaden. La necesidad de viviendas para alojar dignamente a este nuevo vecindario se va a convertir en un problema proporcional y progresivamente complejo para el que las sucesivas medidas políticas y legislativas, a lo largo del primer tercio de dicha centuria, se mostrarán ineficaces.

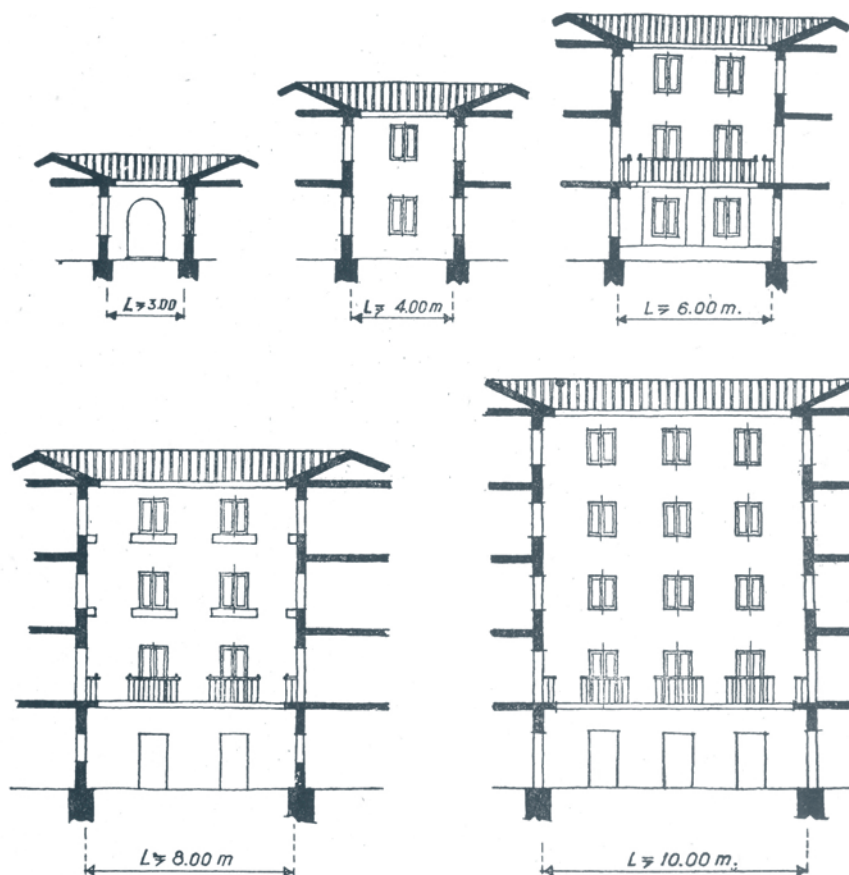
Madrid supone en este panorama un caso singular, pues una vez consolidada la preferencia del capital financiero por la ciudad se produce inmediatamente el incremento de actividades y servicios y la atracción de los foráneos, abarcando todas las clases sociales. Profesionales, comerciantes, obreros, deciden por diversas causas fijar su residencia en Madrid y, en este sentido, los últimos van a ser lógicamente los más desfavorecidos, viéndose obligados a hacinarse en zonas del interior del casco, ya de por sí saturadas, y sobre todo en el extrarradio, en núcleos insalubres nuevos, tanto al borde del ensanche como en los municipios limítrofes. En la dirección urbanística de esta transformación desordenada hay que enmarcar los planes de Urbanización de Núñez Granes de 1909 y de Reforma Interior y Extensión de la Ciudad de 1929, ambos irrealizados o mal ejecutados con posterioridad, por la falta de voluntad política, solvencia económica y/o ambición de las propuestas.

A nivel estatal fue determinante la aprobación de la Ley de Casas Baratas en 1911 para la construcción de barriadas de obreros, mediante colonias residenciales, en la que se establecieron estímulos a la iniciativa privada, como exenciones fiscales, subvenciones, y se previeron la cesión de terrenos por parte de los ayuntamientos y las expropiaciones forzosas en los terrenos para edificar. En 1921



Densidades de manzanas. Ordenanzas de Viviendas Protegidas, 1939. Instituto Nacional de la Vivienda.

se revisaba una ley que no había dado los resultados esperados, por la falta de cooperación de los municipios y el desarrollo de la primera Gran Guerra, que encareció enormemente los precios de construcción¹, planteándose ahora una mayor participación de los primeros y la posibilidad de crear "ciudades-satélite" de casas baratas, dependientes administrativamente de un núcleo urbano, pero exigiendo obras especiales de urbanización y equipamiento para sus



Patios interiores. Ordenanzas de Viviendas Protegidas, 1939. Instituto Nacional de la Vivienda.

Poblado de Absorción de Canillas, Madrid. F. Faci, 1955.

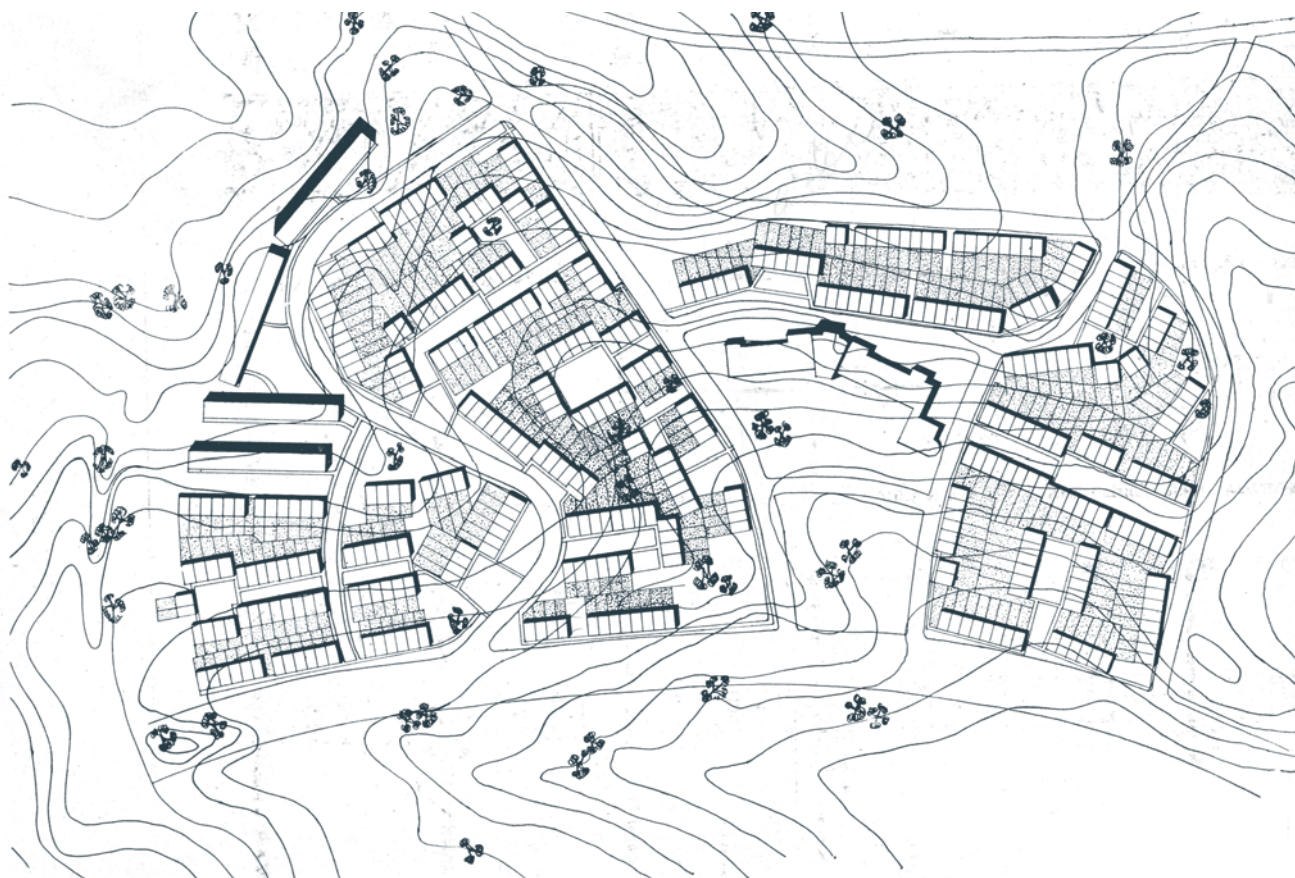
habitantes, quienes podrían pagarlas financiados hasta conseguir su propiedad. Estas inmejorables perspectivas, unidas a una relativa proximidad al centro de la ciudad, a quienes acabó atrayendo no fue a sus primitivos destinatarios sino a las clases medias acomodadas, con capacidad para acceder a las mismas², hecho que no evitaron, incluso fomentaron, la tercera ley de Casas Baratas de 1924³, bajo el gobierno de Primo de Rivera, y la de Casas Económicas del año siguiente, favoreciendo a funcionarios, escritores y artistas y dejando nuevamente sin resolver la problemática de la vivienda obrera. La República instaurada intentó corregir los errores de esta legislación de la derribada monarquía de Alfonso XIII⁴ y buscó nuevas alternativas, destacando, por su éxito inmediato, pero lamentablemente truncado, la Ley Salmón de 1935 para la construcción de viviendas de nueva planta destinadas al alquiler, cuyas rentas limitadas y exenciones fiscales podían proporcionar a los promotores sustanciosos beneficios⁵.

En estas circunstancias se produce la Guerra Civil y el resultado a su término no puede ser más desalentador, pues a la escasez señalada de viviendas, principalmente proletarias, se unen ahora la penuria económica consiguiente, un patrimonio inmobiliario generalizadamente deteriorado y un renovado e intenso movimiento migratorio del campo a las ciudades, que desborda toda previsión, dando lugar al fuerte déficit de aquéllas en éstas, que exige respuestas inmediatas.

La construcción, por tanto, de viviendas a gran escala va a ser una de las primeras y más graves cuestiones

con las que se va a enfrentar el vencedor Estado Nacional Sindicalista, lógicamente con el objetivo de paliar su carencia, pero también por ideología, al considerar la casa “el centro de expansión del espíritu, el marco en el que se encuadra la familia”⁶. Esta proclama encerraba además una intención logística, por cuanto conseguir que la clase trabajadora accediera a una vivienda digna supondría extirpar de raíz una de sus principales reivindicaciones, y de este modo caminar hacia su regeneración moral y consolidar la ansiada estabilidad social y la paz. A ello también debería contribuir la recuperación de un modelo urbano que, hasta el siglo XIX se consideraba natural: la mezcla social en barrios e incluso edificios dentro de una población, “para gentes que estén unidas por un fin común”, evitando el distanciamiento, algo que la Ley de Casas Baratas no había contemplado, todo lo contrario, realizando actuaciones aisladas en zonas alejadas del centro, “que fomentan y excitan la lucha de clases”. Este hecho y el acusarla de impulsar iniciativas particulares, organizando cooperativas de construcción claramente especulativas, que olvidaban su fin social, no reunir condiciones higiénicas o arquitectónicas y la utilización de materiales defectuosos, que hacían identificar el nombre de casa barata con el de “casa mal terminada”⁷, van a fundamentar la crítica negativa hacia dicha legislación y determinarán su defunción inmediata⁸.

El mismo general Francisco Franco va a asumir el problema de la vivienda como un compromiso ineludible⁹, reflejándolo en el Fuero del Trabajo de 1938¹⁰, en plena contienda, donde se proclama la obligación del Estado



de hacer asequible a todos los españoles “las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana”, y entre ellas “el hogar familiar”. Éste era, además, parte de un ciclo político que se promete a todo español en tres etapas: “el mejor salario, la defensa contra el infortunio y el despido caprichoso y la vivienda decente y capaz para sí y para su prole”¹¹. De ahí la necesidad de alentar a su aparato político para que buscara el modo de llevarla a cabo después de la guerra, convencido ya de su triunfo militar, con un nuevo sistema de protecciones, incentivos y ordenanzas, que deberían derogar la legislación vigente de Casas Baratas. Podría haberse optado en este primer momento por plantear la elevación de la capacidad económica del individuo y no por abaratar su vivienda con auxilios directos, pero se entendió que en el primer caso se generaría inmediatamente “un círculo vicioso de efecto continuo, una inflación y una elevación general de precios”¹².

Como resultado, a dieciocho días de acabar la Guerra Civil, el 19 de abril de 1939, se promulgaba la *Ley del Régimen de Protección a la Vivienda de Renta Reducida*, incluyendo la creación de un instrumento capaz de orientar la política franquista de este tipo residencial de un modo unitario y globalizador: el Instituto Nacional de la Vivienda (INV)¹³. Sin embargo, aun cuando se le pretendía presentar como una propuesta original del régimen, lo cierto es que en realidad se trataba de un organismo que continuaba en la misma línea que la legislación anterior¹⁴, en cuanto al auxilio directo ofrecido por el Estado para construir viviendas modestas, si bien ahora

aprendiendo de sus errores y de las experiencias extranjeras, en gran medida alemanas.

No fue por tanto el cómo sino el quiénes se encargaron de afrontar la problemática de la vivienda, a partir de los recursos existentes, para su resolución, y en consonancia con los aludidos requerimientos e intereses del jefe del Estado; quiénes se ocuparon de gestar la constitución y contenido del organismo necesario y planificar su desarrollo, revisándolo periódicamente para conformarlo a la realidad política y económica; por quiénes alcanzó el INV su rápido reconocimiento, afianzándolo como la principal voz del régimen en materia de vivienda, y aun cuando al principio tuviera que convivir con otros organismos de distintos ministerios, con los correspondientes solapes de competencias, aquélla acabaría por quedar centralizada en él.

En la respuesta a esta cuestión gravitan dos figuras esenciales: el ingeniero de minas Federico Mayo Gyarre, cuya dirección del INV y ejecución de sus planteamientos coincide con sus dos primeras y más fecundas décadas, y el arquitecto José Fonseca Llamedo, el principal soporte de aquél desde la jefatura vitalicia de su sección técnica¹⁵.

Era Mayo el político falangista, el responsable visible del cometido que Franco ponía confiadamente en sus manos, el propagandista de sus actividades y sus resultados, mientras que Fonseca era el técnico, el traductor a la arquitectura de los planes de aquéllos, el investigador incansable y experto en la temática residencial, y ambos convencidos de que sólo a través de una organización,

como la del Instituto Nacional de la Vivienda, la carencia de ésta se podría solventar. Sin ellos, sin el compenetrado tándem creado, el INV no habría sido lo que fue, ni habría durado lo que duró.

Se desconoce en qué momento y por qué se produce la relación entre Franco y Mayo, un capitán de ingenieros de 43 años al acabar la Guerra, que había servido durante la misma en el Cuartel luego llamado del Generalísimo de su Pamplona natal y que contaba como experiencia profesional conocida con la participación en la construcción del Canal de Isabel II de Madrid. Por tanto, poco se sabe también de su interés por el tema de la vivienda, si venía de largo o fue inducida por el primero aprovechando las dotes de activista y gestor del segundo, pero lo que es evidente es que antes de proclamarse la victoria, tanto el modo de acometer la problemática residencial, como la estructura y organización necesarias estaban ya fraguados. De este modo, Franco optaba por desgajar la vivienda de la arquitectura, otorgándole el mismo año de 1939 la dirección general de la última al arquitecto Pedro Muguruza Otaño, con el fin de que se ocupara de su reorganización, debilitándola y saneándola a la vez, como sospechosa aliada de los planes de la República.

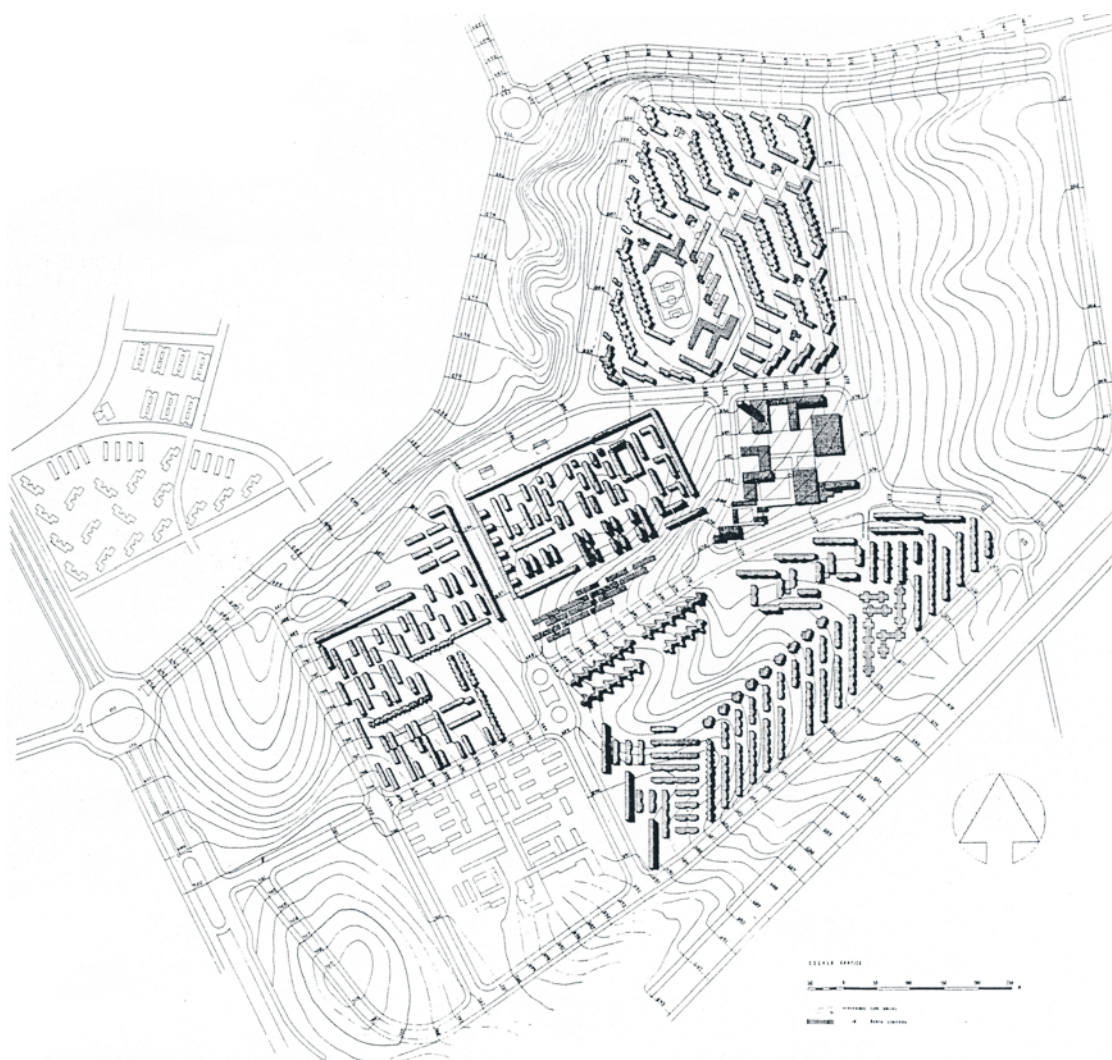
A pesar de dicha división, Muguruza, jefe de los servicios técnicos de la Falange y cabeza de los arquitectos del nuevo Estado, ya había avanzado entonces los principios generales a seguir en materia de vivienda, que pasaban por la necesidad de diseñar un plan al respecto, con el que crear poblados en el que tuvieran cabida todas las clases sociales, y unas condiciones básicas para aquélla: “habitaciones separadas para padres e hijos, más una pieza que simbolice la idea de hogar”, unos mínimos higiénicos (ventilación, orientación, iluminación, agua), así como la adaptación de su carácter a la idiosincrasia regional¹⁶.

Se puede suponer así que la aproximación de Mayo a la vivienda económica surgiera de su ideología falangista y sus directrices de la afinidad con Muguruza, y en consecuencia de la creencia de que el Estado tenía la

obligación de asumir su construcción intensiva y extensiva, como un fin social, como protector del dicho “hogar familiar” del trabajador y no del menesteroso, como garante de la “justicia”, consiguiendo un bienestar que se traduciría en agradecimiento y éste en orden cívico y, en última instancia, en “vigor moral y físico de la raza”¹⁷. Su interés prioritario estaba, “obedeciendo a la consigna que se nos dio”, en llevar “las viviendas sanas a los lugares de trabajo” que circundan las grandes ciudades, las riberas de los ríos, los litorales, las zonas marinas e industriales, “siguiendo, sobre todo, los grandes surcos de riqueza” y olvidando el resto inmenso de la geografía, cuyo fomento y colonización debería ser encomendado, al menos inicialmente, a otros organismos estatales.

Su instrumento fue el Instituto Nacional de la Vivienda, concebido en gran medida por Mayo con autonomía jurídica y personalidad independiente, y con la misión de articular la política del Estado en esta materia, centrandolo y dirigiendolo sus actuaciones, ordenando y orientando las iniciativas de los constructores, contribuyendo, otorgando beneficios, a la edificación de casas de renta reducida y asegurando su mejor aprovechamiento. No pretendía ser un organismo financiero, al modo de un banco hipotecario, ni tampoco un empresario que sustituyera a la iniciativa particular, pero sí intervencionista y progresivamente centralizador, aprovechando y encauzando a aquélla, sosteniéndola donde fuera débil y creándola y estimulándola donde apenas hubiera nacido.

Mayo es consciente de la situación que vive España y de las dificultades latentes, como la carestía de la construcción y la inestabilidad de los precios, para que su Instituto pueda obtener “resultados prácticos inmediatos”¹⁸, pero le domina su optimismo y la seguridad personal de recorrer el camino acertado, aunque las cifras anuales de los proyectos ejecutados de viviendas reducidas bajo su protección no se atuvieran nunca a las previstas. Con esa actitud no extraña que se reservara entre las funciones asignadas a la dirección del INV el control de su

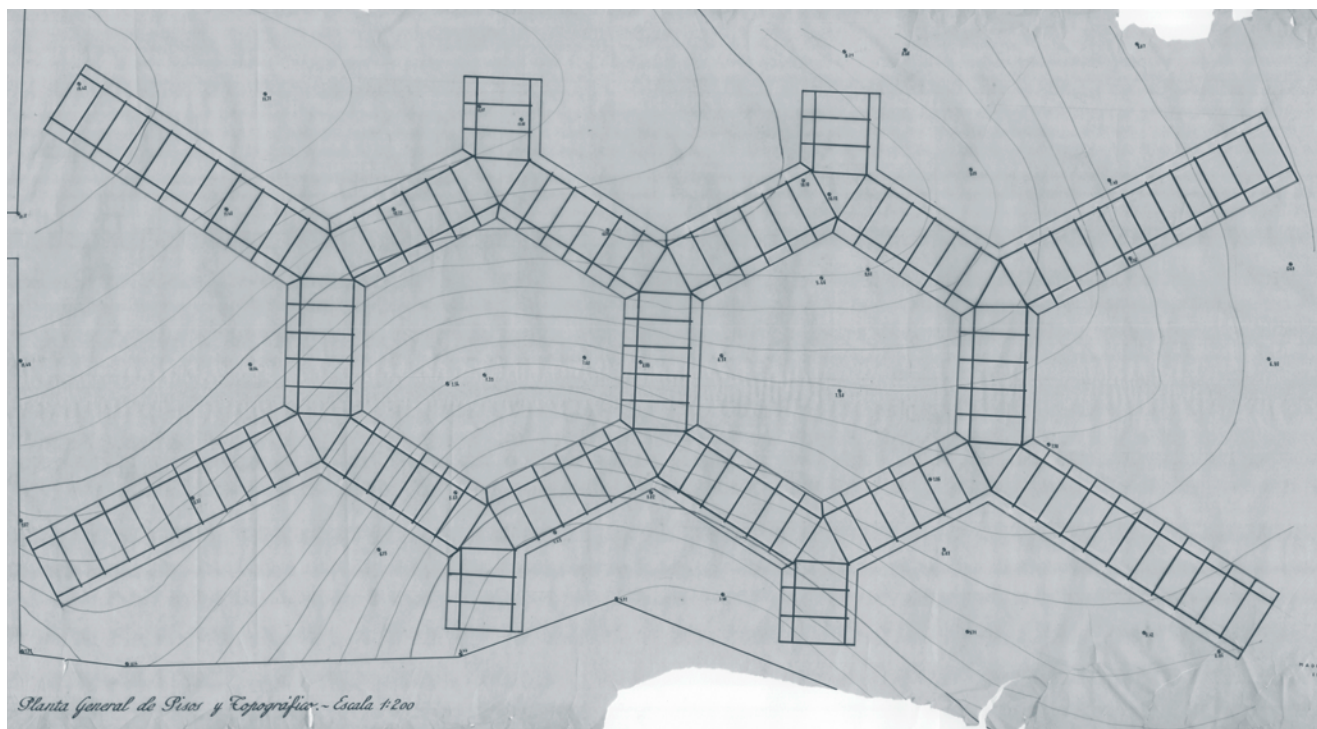


Negociado de Prensa y Propaganda, para llevar a cabo la publicidad del nuevo régimen de viviendas protegidas, e incluso que al poco de constituirse aquél, pasara a desempeñar la jefatura nacional de la inmediatamente creada Obra Sindical del Hogar y de la Arquitectura (OSH), en diciembre de 1939, entidad dependiente de la Delegación Nacional de Sindicatos, cuyo fin era el de colaborar con el Estado en la construcción de viviendas protegidas y así convertirse en el “brazo más fuerte y ejecutor” de los planes del Instituto. El control de la OSH es resultado de su creencia en la centralización estatal del problema, como lo es también su pertenencia a distintos organismos relacionados con la vivienda, vocal de la Junta de Reconstrucción de Madrid o delegado del gobierno en las Industrias y Cementos, todo lo cual, además de ser procurador en Cortes, fortalecería su posición política en la Dictadura.

Para cubrir sus lagunas en los aspectos técnicos, Federico Mayo se va a apoyar en Fonseca, según se ha referido, un joven experto de 35 años que no encaja por su independencia de pensamiento en la pretendida reorganización de la arquitectura nacional que encabeza Muguruza, no tanto por disconformidad con el ideario falangista, como por su negación a convertirlo en verdad absoluta.

Ese eclecticismo intransigente de Fonseca, y su fuerte personalidad, que defiende el neoclasicismo como punto de partida del urbanismo y a la par la creatividad artística del Movimiento Moderno y, sin embargo, rechaza su estilo, pero también el historicista que propugnan los vencedores¹⁹, le provocará un primer y rotundo enfrentamiento al oponerse al urbanismo que defiende Pedro Bidagor, protegido de Muguruza, en la 1ª Asamblea Nacional de Arquitectura, celebrada en Madrid en junio de 1939²⁰, donde sería conminado Fonseca a reconocer el concepto de jerarquía y abandonar sus supuestas posturas liberales. Esta actitud le alejó de los puestos de máxima representatividad, aunque por entonces ya debía haber sido enrolado por Mayo en su empresa, refugiando en ella sus ideas y en los congresos de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda que desde 1941 promovía César Cort, catedrático y concejal del Ayuntamiento de Madrid, liberal y cabeza visible de los desafectos a Bidagor²¹.

Era Fonseca un arquitecto cristiano –así lo dejaba traslucir en sus discursos y escritos²²–, por cuyo credo coincidía con el compromiso falangista de rescatar a los desfavorecidos de sus condiciones de vida y resolver la “desigualdad irritante” en materia de vivienda, aunque



había evolucionado en la forma de abordarla desde sus primeros años, tras su titulación en junio de 1929 en la Escuela de Arquitectura de Madrid, y hasta el final de la posguerra. Fue en este momento cuando se enrocó en sus convicciones dentro del INV, al convertirse en pieza determinante del mismo, perdiendo paulatinamente los rasgos de modernidad que inicialmente aquéllas albergaban.

Trascendental en su trayectoria profesional debió resultar la selección de la propuesta que, junto a su compañero Gonzalo de Cárdenas y el ingeniero industrial Agustín Chavarri, había presentado al *Concurso Internacional de Anteproyectos del Trazado Viario y Urbanización de Madrid* en julio de 1930, al año siguiente de terminar sus estudios. En ella, y partiendo de la premisa de que la crisis de la vivienda no era “por escasa, sino por mal acondicionada”, planteaban los tres técnicos: la construcción de barrios al norte y este del de Salamanca, utilizando éste como difusor del tráfico que naturalmente habría de dirigirse a la Castellana; la creación de un nuevo término municipal con centro en la Plaza de Colón y radio de 12 km, que anexionara a los circunvecinos; y una nueva ley de Casas Baratas que incluyera protecciones a los “patios, huertas y parques” y a los locales destinados a “gimnasios, baños, escuelas y cooperativas de consumo, que sean accesorios de una casa o grupos de casas baratas anejas a una zona industrial y guarden con ésta la debida proporción, en cuanto a su extensión e importancia”²³. Precisamente esta última premisa se convertiría en indisociable al pensamiento de Fonseca y se plasmaría años después como norma en el INV.

Ese temprano reconocimiento, con cinco proyectos concursantes más²⁴, alentaría sus preocupaciones hacia el urbanismo y más palpablemente hacia el modo

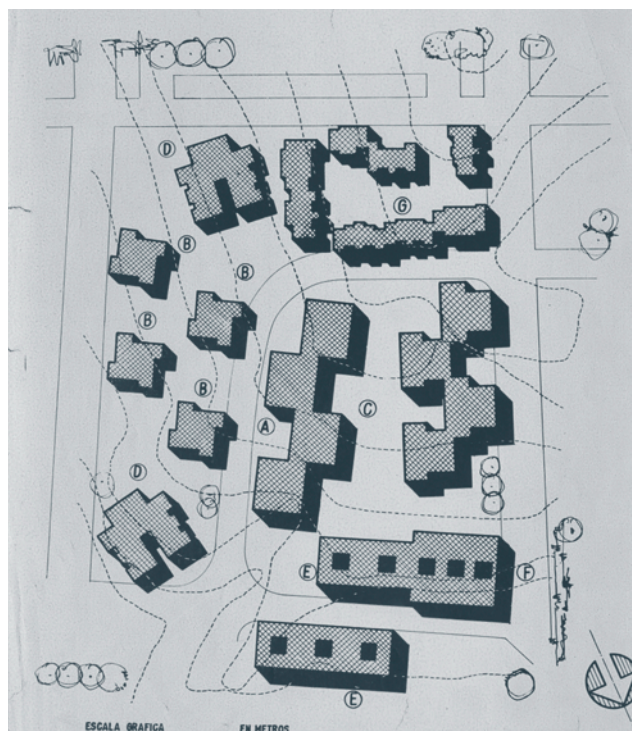
de vida de los ciudadanos, lo que explican sus consideraciones sobre la Reforma Interior de Madrid en 1934, al exponer que las transformaciones necesarias en la capital no eran viarias, oponiéndose así a las traumáticas propuestas de otros arquitectos, sino higiénicas, mediante el saneado de todos los barrios “de densidades exageradas”, la creación de jardines interiores en todas las manzanas, imponiendo alineaciones posteriores y siguiendo los “*antislum*” ingleses, así como una rigurosa ordenanza de uso y volumen²⁵.

De ese mismo año es su primer proyecto conocido sobre el que va a ser su tema más afín, llevando después esta querencia al Instituto: la realización de un poblado en las zonas regables del Guadalquivir y el Guadalmellato, en colaboración nuevamente con Cárdenas, más Alonso Fungairiño, Gaspar Blein, José Sanz y los ingenieros agrónomos Ángel Arrúe y Eladio Aranda. En agosto de 1935 se publicaba su Plan de Extensión para Logroño, que realiza con los dos primeros y Luis García de la Rasilla y Francisco Carrión²⁶, y unos meses más tarde se presentaba al concurso publicado en *La Gaceta* el 13 de octubre con el tema: *La vivienda rural en España: estudio técnico y jurídico para una actuación del Estado en la materia*, por el que Fonseca recibiría el primer premio y se volvería una autoridad indiscutible en la misma.

En este estudio, a partir de un exacto conocimiento de las premisas del medio agrícola español, y de lo que se plantea en otros países como Italia, Fonseca va a sentar algunas de las bases de lo que va a ser su actuación en el INV, como la convocatoria de concursos que permitieran resolver el problema residencial, la vinculación de la casa al trabajo, reconsiderando la primera cuando no existe el segundo, y de ahí el citado interés en cons-

Grupo Ramón Sarriá, Madrid. F. Cabrero, 1950.
Servicio Histórico, Fundación Arquitectura COAM.

Viviendas Experimentales en Villaverde, Madrid, 1954.
Hogar y Arquitectura.



truir las después junto a las fuentes de riqueza, la petición de colaboración a los ayuntamientos, la realización de estadísticas al respecto, la promoción de viviendas rurales asociadas a los equipamientos precisos, recogiendo exactamente lo propuesto en su anteproyecto de extensión de Madrid, y la necesidad de establecer medidas públicas financieras que afectasen a unos y a otros, así como la autoconstrucción, asistida técnicamente²⁷.

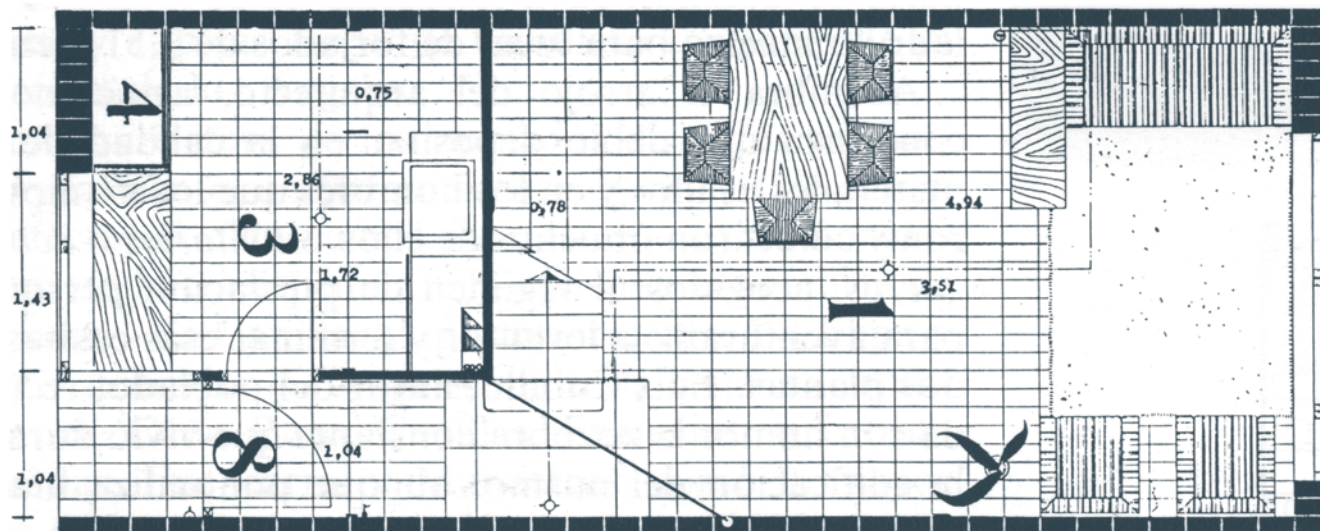
La Guerra Civil paralizaría las ideas de Fonseca, divulgadas en gran medida desde su Seminario de Urbanología de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, al que pertenecía desde 1932. Pero solamente sería un corto aunque dramático *impasse*, porque nada más terminar el INV le ofrecería la plataforma en que poder materializarlas.

En la década inmediata de los cuarenta, un Fonseca flamante, políglota, entendido en el problema de la vivienda a nivel internacional y activo viajero que asiste casi en solitario a congresos al respecto y obtiene información privilegiada, va a hacer de las ordenanzas técnicas, que acompañarán a la Ley de Viviendas Protegidas de 1939, la doctrina para llevarlas a cabo²⁸, concisa, en gran medida moderna, no por ideología sino por racionalidad, y flexible en los aspectos compositivos, algo menos en los constructivos y de mayor rigidez en los funcionales.

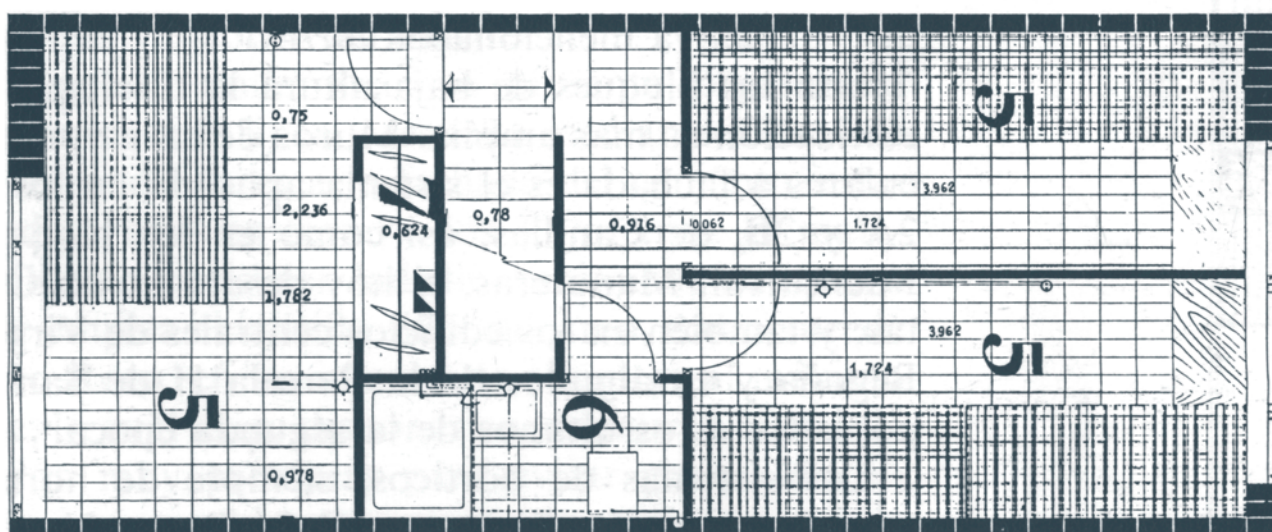
En ellas, no exige para los primeros más que la adaptación a una superficie útil mínima de 54 m², la incomunicación entre dormitorios, la obtención de luz directa en todas las habitaciones y la no utilización de "obras como los torreones, remates o cualquier otra de las llamadas decorativas, así como los excesivos movimientos de las plantas y, en general, todo cuanto, sin llevar una necesidad funcional, encarezca innecesariamente la construcción". Es por ello por lo que la preocupación de Fonseca

y sus Ordenanzas va a residir precisamente en ese requisito y, concretamente, en el cumplimiento de orientaciones, altura y superficie mínima de planta en función del número de personas, de todas y cada una de las habitaciones, ofreciendo incluso en algunas distintas opciones y deteniéndose en los sistemas de saneamiento y evacuación, distinguiendo entre los del medio rural y urbano. Precisamente, la diferente respuesta en uno y otro medio no es excepcional en este capítulo, reflejando normativamente, incluso, su descrito interés por el primero y llegando a definir la vivienda rural como "la habitada por un labrador que viva principalmente del trabajo de la tierra por cuenta propia o ajena". Establece también otras distinciones al respecto en los terrenos para la construcción, en las agrupaciones de viviendas, en las dependencias agrícolas (cochiqueras, gallineros, conejeras, estercoleros), que también quedan sujetas a protección, en el saneamiento de aguas pluviales y fecales o en la altura de los edificios.

En las Ordenanzas hay varios capítulos dedicados a la construcción, ofreciendo ciertas posibilidades para cimientos, muros, forjados, cubiertas, chimeneas, se señalan medidas para la protección contra incendios, humos y gases, ruido, en este caso denotando una gran modernidad, y también el paludismo, se detalla el modo de presentación de anteproyectos y proyectos y se estudia con esmero la organización de los grupos de viviendas, con relaciones entre los anchos de vía y el número de plantas de las casas, siendo la máxima de cuatro sin ascensor, incluyendo la baja, y cinco con él. Y es que en esta primera normativa del INV, las cuestiones urbanísticas van a adquirir una importancia considerable, apostando por parcelaciones económicas y en especial por las llamadas manzanas "Radburn" o americanas



- 1 - estar - comedor
- 2 - cocina
- 3 - comedor
- 4 - entrada
- 5 - baño
- 6 - aseo
- 7 - dormitorio
- 8 - vestíbulo

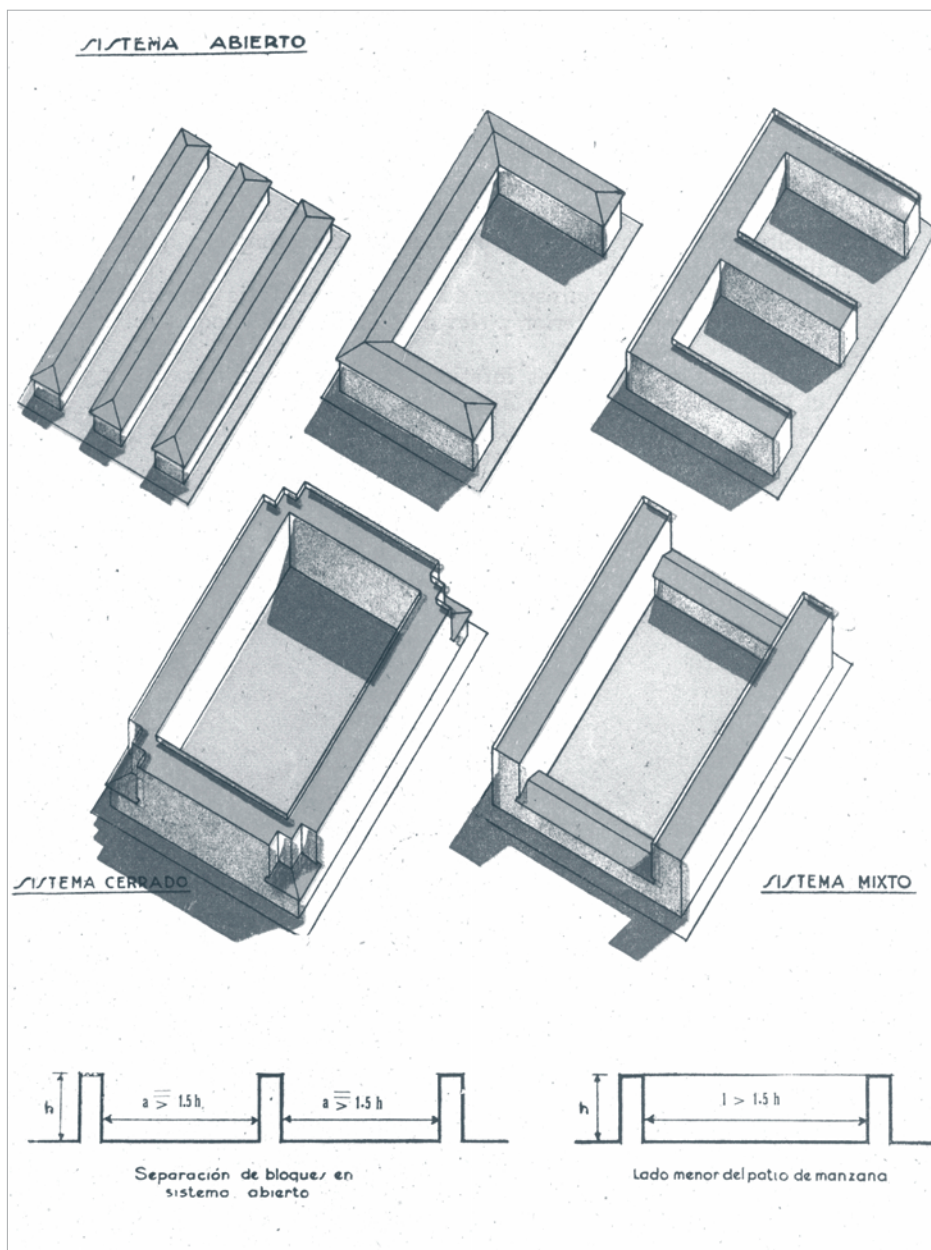


y las alineaciones dobles y múltiples. Consisten las primeras en grandes superficies rodeadas por amplias arterias que canalizan y agilizan el tráfico, al reducir los cruces, y delimitadas por los diferentes edificios de viviendas, quedando en el centro los equipamientos y jardines, a los que se accede por las necesarias vías rodadas de penetración y senderos peatonales de relación. En ellas encuentra Fonseca la compatibilidad entre la austeridad económica y el tradicional modo de vida español hacia el espacio interior, en gran medida libre, hasta alcanzar la proporción de 8 m²/habitante. Además, esta ordenación permite la realización de otras disposiciones derivadas, como la ubicación en el perímetro de bloques de viviendas sin beneficios fiscales y en el interior las modestas, con una única vía de penetración, absorbiendo así aquellas las cargas fiscales de éstas, es decir, “los económicamente fuertes ayudan a los débiles” y los municipios no pierden para la creación de servicios²⁹.

Concluyen las Ordenanzas intentando evitar problemas de mantenimiento de las viviendas y, en este sentido, especificando la prohibición de cualquier cambio de uso, incluso de estancias interiores, la instalación de industrias sin autorización del INV y la creación de la figura del Inspector Local, quién ilustrará a los vecinos sobre el cumplimiento de las mismas y el Reglamento y denunciará la desidia, la suciedad, los desperfectos y los fraudes³⁰.

En su pensamiento urbanístico José Fonseca va evolucionando desde una postura inicial que, como se ha referido, es proclive a la creación de grandes ciudades, a costa de absorber los municipios inmediatos, hasta otra más próxima a las ordenanzas inglesas y alemanas de los cuarenta, que planifican edificaciones diseminadas, aun cuando se engañe al afirmar su inmovilidad en quince años con respecto a esta teoría. En cualquier caso, es en una adecuada ordenación urbana donde halla ahora la solución a la vivienda, alejando las

Casas en hilera en el Poblado
Dirigido de Canillas. L. Cubillo, 1956.
Servicio Histórico, Fundación
Arquitectura COAM.



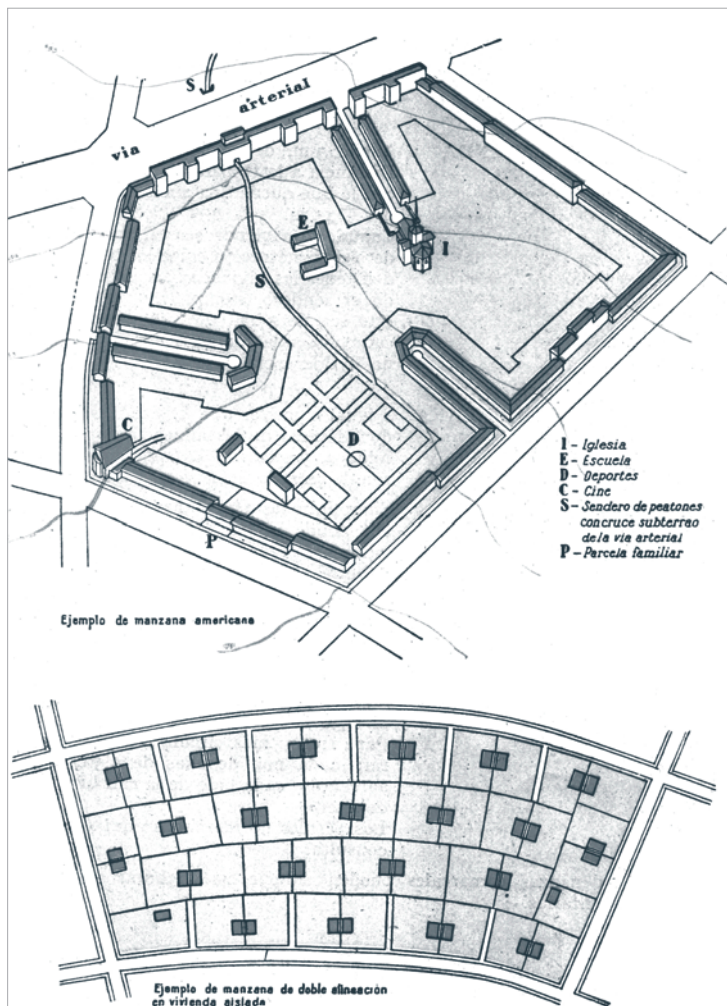
Distribución de manzanas.
Ordenanzas de Viviendas
Protegidas, 1939.
Instituto Nacional de la Vivienda.

industrias menores de las ciudades –podría igualmente estudiarse para las pesadas– y con ellas sus empleados, de este modo, al desplazar el trabajo anular la demanda de aquélla. Las razones que agravaban el problema se basaban en la carestía del suelo en las grandes urbes y de los impuestos municipales, el aire viciado, el mal soleamiento, las grandes distancias y los insuficientes medios de transporte, todo lo cual, sólo de ese modo referido, se podría resolver³¹. Fonseca incluso va a aspirar a más, a que su opinión personal, divulgada a través de sus actividades en el INV, acabara por convertirse en “opinión oficial, compartida sinceramente por los encargados de encauzar la política nacional de la vivienda y la economía nacional en general”. La vivienda, proclamaba en 1945, es de una “importancia excepcional” y como tal es un derecho natural del individuo, incluso más, constitucional, de forma que todo español que trabaje podría exigir una “que satisfaga decorosamente sus

necesidades familiares, y el Estado tiene la obligación de esforzarse en satisfacer este derecho”.

Es por este saber, expuesto con inteligencia, por el que Mayo, hay que insistir, encuentra en Fonseca la horma para su empresa, el INV, al que se entregarán ambos profesionalmente casi en exclusiva, por lo que pronto lograrían un amplio reconocimiento, “lo mismo en el ámbito de España que fuera de él”³² y harían de su estructura y su quehacer algo incuestionable.

A finales de mayo de 1939 fija el Instituto su sede en Madrid, dependiendo, con el carácter de dirección general, del Ministerio de Organización y Acción Sindical, el cual el 8 de agosto pasa a denominarse de Trabajo, al desligar de él las actividades sindicales y agruparlas en la Delegación Nacional de Sindicatos, siendo su cabeza a partir del 12 de mayo de 1941 el falangista José Antonio Girón de Velasco. Además de esa vinculación entre el ministerio y el INV, la Ley de 1939 introducía un Consejo Asesor



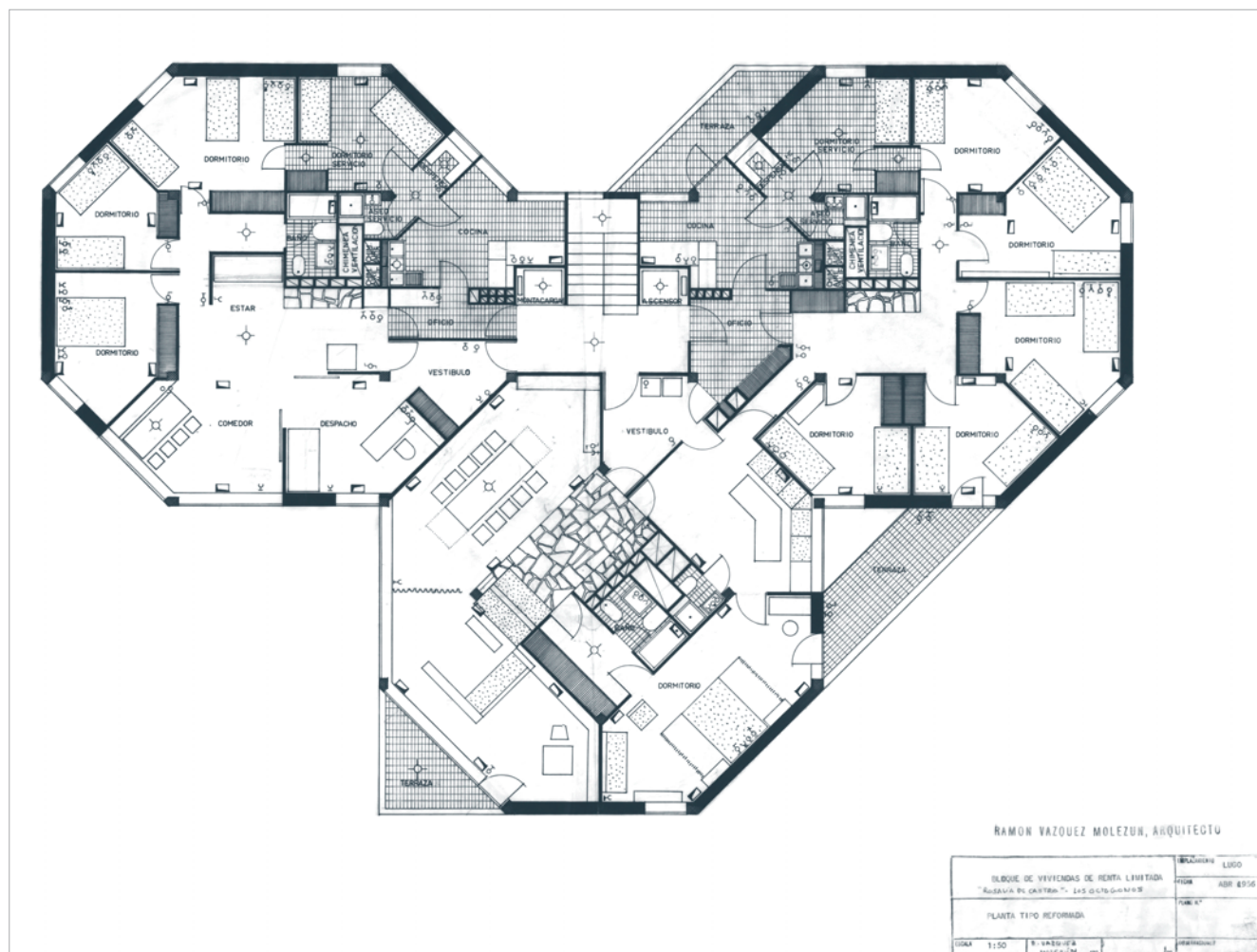
Viviendas de Renta Limitada Los Octógonos, Lugo. R. Vázquez Molezún, 1956. Servicio Histórico, Fundación Arquitectura COAM.

de la Vivienda con el titular del primero como presidente y el director del segundo como vicepresidente, contando con ocho vocales variopintos, designados por el ministro —entre ellos un César Cort afín a Fonseca—, por las corporaciones locales, la Falange, las instituciones de previsión y cajas de ahorro y la Fiscalía Superior de la Vivienda.

El ministro, en definitiva, va a delegar el tema de la vivienda en Mayo como éste las cuestiones técnicas en Fonseca, a quien otorga al poco de la creación del Instituto la jefatura de su Sección Técnica o de Arquitectura³³, la más importante y a la que se sumaban otras siete: Central, Jurídica, Asuntos Generales, Administración, Económica, Contabilidad y Tesorería, según quedaba establecido en el Reglamento para la ejecución de la Ley de Viviendas Protegidas, elaborado de inmediato y aprobado por Decreto del 8 de septiembre de 1939. La primera se subdividía su vez en los Negociados de Proyectos, Viviendas Protegidas y Casas Baratas, Económicas o Similares, y de ella, esto es de Fonseca, dependían los técnicos responsables de las 18 delegaciones comarcales en que quedó estructurado el INV, 16 peninsulares y 2 insulares, los cuales podrían apoyarse en los sindicatos, la dicha Fiscalía de la Vivienda y los Visitadores de la Sección Femenina, para “llevar adelante un gran número de proyectos y estimular a un mayor número de pueblos”³⁴.

Entre otras atribuciones de la Sección de Arquitectura estaba, aparte de la redacción de las citadas Ordenanzas Técnicas de Construcción e Higiénicas, que serían publicadas juntamente con el Reglamento en 1941, la supervisión de todos los anteproyectos y proyectos de viviendas protegidas que se realizasen en España, emitiendo en su caso el informe favorable. En éste se recogía la descripción del solar, su situación, superficie y valor, así como el número de viviendas a construir que figurasen en las propuestas, se analizaban las distribuciones sobre el terreno y el diseño y ajuste de aquéllas a las normas del INV, a las leyes vigentes y a las ordenanzas municipales.

Ocupados provisionalmente los distintos puestos en el Instituto recién creado, lo consiguiente y necesario fue su consolidación y así, el 26 de noviembre de 1940, se decretaba que los funcionarios que prestaban sus servicios en aquél y procedían del Patronato de Política Social Inmobiliaria del Estado o del Servicio de igual denominación, habiendo sido debidamente depurados, podrían seguir en sus cargos respectivos, mientras que los vacantes o cubiertos interinamente precisarían ser provistos mediante concurso-oposición³⁵. Una orden ministerial del 27 de enero de 1941 lo resolvía prontamente, confirmando a José Fonseca como jefe y a José Gómez Mesa y José María Rodríguez Cano como arquitectos de la



oficina central, mientras que entre los delegados designados destacaban: Antonio Roca Cabanellas en Baleares, José Cort Botí en Levante, Juan Piqueras Menéndez en Andalucía Oriental y, curiosamente, el luego activo comisario de ordenación urbana de Madrid Julián Laguna Serrano en la zona Centro, quién renunciaría al poco, ocupándola Luis García de la Rasilla³⁶.

Todas las actuaciones iniciales van a corresponder a viviendas en el ámbito rural, “objeto de predilección del Instituto” y en realidad del propio José Fonseca, como se viene insistiendo, hasta el punto de que el primer anteproyecto que tuvo entrada en el mismo para su aprobación, el 1 de junio de 1939, al poco de promulgarse la Ley y antes de ser sancionado su Reglamento, estaba destinado a la realización de un grupo de viviendas en la provincia de Palencia. Incluso la primera obra que se adjudicó, el 8 de febrero de 1940, fue para la ejecución de 50 viviendas de labradores y obreros agrícolas en El Viso del Marqués (Ciudad Real), siendo también la primera terminada, el 8 de diciembre del mismo año. Precisamente, a finales de dicho año de 1940 se habían presentado 165 anteproyectos y 82 proyectos, al intensificarse su entrada tras el Reglamento³⁷, con un total de 17.466 viviendas, de las cuales 1.905, poco más del 10%, se habían empezado. Algunos de estos proyectos habían sido decretados de “utilidad pública”,

alcanzando en 1946, los que disfrutaban de esta condición, la cifra de 125, repartidos por toda la geografía española, los cuales en la organización autonómica actual corresponderían en su mayoría a Castilla y León, la quinta parte del total, seguidos a no mucha distancia de Madrid y Cataluña. En el otro lado de la escala, las regiones menos favorecidas serían Canarias, Extremadura y Navarra, con sólo una actuación en ese periodo.

Por otra parte, reflejo de ese “especial trato” dado en la primera época del INV a la vivienda campesina, llevando “la protección del Estado a las más apartadas comarcas”, y con el fin de remediar el descuido al que la tenía sometida la legislación anterior, supuso el que apenas el 15% de las declaraciones de “utilidad pública” se ubicaran en las capitales de provincia y dos concretamente en la ciudad de Madrid. Venía potenciado este respaldo por el acuerdo del 27 de julio de 1939, en el que se fijaba que el 80% de los fondos del Instituto fueran dirigidos a los grupos rurales, lo que inmediatamente resultó un fracaso por la “dificultad de encontrar entidades constructoras que acometieran la empresa”.

Sin embargo, la renuncia de la Sección de Arquitectura a este empeño no sería fácil, pues a esa política de mejora de las condiciones de vida en el campo le había otorgado carácter de investigación y así se explica que

en 1939 convocara un concurso de viviendas rurales y poco después otro para definir los tipos por comarcas, atendiendo a la división que del territorio nacional se hizo en función de las condiciones climatológicas y los medios de vida. En esta última competición resultarían elegidos 32 modelos, 6 de pescadores, 1 forestal y el resto agrícolas, de los cuales se harían las maquetas correspondientes para exhibirlas en la Feria de Muestras de Valencia, con el fin de que pudieran servir de ejemplo “para los interesados en elegir un hogar perfecto”, y cumpliendo al mismo tiempo con lo indicado en el Reglamento de 1939, en cuanto a la atribución que también tenía el INV de proponer como ejemplo tipos de viviendas y sus características³⁸. Finalmente, el 21 de agosto de 1941 se aprobaba la ejecución de algunos de los mismos por el propio Instituto como experiencia piloto, para que “la semilla de los buenos hogares” animara a “los ayuntamientos y particulares a emprender obras de esta naturaleza”³⁹.

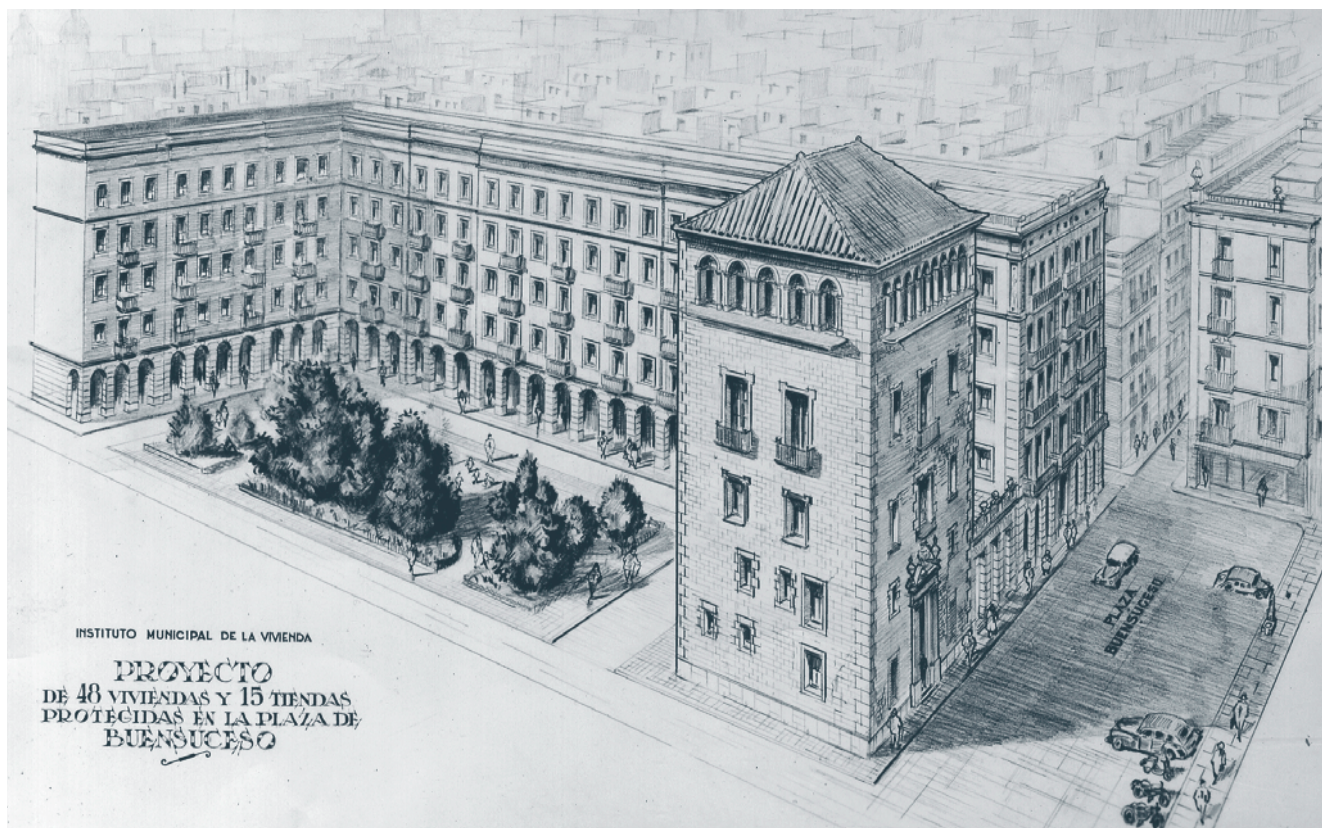
Una buena muestra de lo referido es la ejecución del barrio Tercio y Terol en Carabanchel Bajo, municipio rural colindante entonces con Madrid, si bien siguiendo el proyecto redactado por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación y firmado por los arquitectos Luis Moya, Ramiro Avendaño y Luis Díaz-Guerra, entre otros, el 5 de julio de 1941. En apenas dos días Fonseca aprobaba esta actuación por su carácter de urgencia, otorgando a las 640 viviendas que comprendía, las cuales aumentarían en 42 más durante las obras, la calificación de Protegidas, tal y como fijaba la legislación, y en este sentido por reunir “las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales” y ser su “renta reducida”, esto es, un alquiler mensual “no superior al importe de seis días del jornal o la quinta parte del sueldo mensual de su previsto usuario”⁴⁰. En el barrio se reflejaba la influencia de los recientes concursos de casas rurales del INV, como lo prueba su baja densidad⁴¹, con viviendas unifamiliares de dos plantas y seis tipos de 2, 3 y 4 dor-

mitorios y superficies entre 50 y 75,50 m², que incorporaban un patio huerto. Como complemento se preveían varios bloques de tres alturas al sur y dos viviendas por nivel, con doce locales comerciales en el bajo, más edificaciones complementarias, almacenes, talleres, transformador y un depósito de agua, así como tres focos simbólicos en el núcleo: la iglesia parroquial con su plaza, el centro de salud y la escuela, que no se realizarían⁴².

En la misma línea, sencilla y rural, promovería el INV en los límites del término municipal de Madrid la reconstrucción de la Colonia Manzanares, al borde de este río, tras su completa destrucción durante la Guerra, así como las viviendas de mineros en La Camocha (Asturias), firmadas por Fonseca, Gómez Mesa, Rodríguez Cano, Manuel Ruiz de la Prada y Manuel Bastarache, la barriada San Fermín en la antigua Colonia Alfonso XIII, obra de los dos primeros, o el caserío Larrascanda Goicua en Azcoitia (Guipúzcoa), concedido a la familia numerosa Zulaica en atención a la Ley del 26 de septiembre de 1941, por la que debían concederse 10 viviendas anuales a este tipo de beneficiarios⁴³.

Esta posibilidad de redactar y ejecutar propuestas de viviendas protegidas directamente por los arquitectos del INV quedaba recogida como excepción en la Ley de 1939⁴⁴ y en su Reglamento, siempre que se tratase de necesidades graves y apremiantes, justificación que incluso se ampliaría por disposición del 7 de agosto de 1941, al permitirle también a su Sección Técnica el llevarlas a cabo a falta de cualquier otra iniciativa. Una vez autorizado este tipo de actuaciones por el Consejo Asesor y la dirección del INV, era el Negociado de Proyectos de dicha Sección el que debía asumir esta misión, permitiéndosele así a sus técnicos, y en especial a Fonseca, el poner en práctica los muchos conocimientos adquiridos.

Apenas hay memorias anuales del Instituto que permitan seguir con rigurosidad lo efectuado, según reconocía el propio Fonseca y aun cuando lo exigían sus estatutos⁴⁵, pero en cambio sí existen distintas circulares numeradas



que irían modificando o ampliando distintos aspectos de las Ordenanzas, como la n.º 30 (enero 1945), reduciendo al mínimo las tabiquerías, la n.º 31 (marzo 1945), distribuyendo competencias entre arquitectos y aparejadores, la n.º 32 (abril 1945), sobre superficie y ubicación de trasteros, o la n.º 34 (mayo 1950), fijando diferentes límites dimensionales en luces de cargaderos (1,20 m), ancho de crujía (4,10 m) y altura de puerta con cerco (2,07 m).

Aparte de las actuaciones excepcionales y las Ordenanzas, “motivo de vanagloria –a juicio de Fonseca– para el Instituto por haber sabido concentrar en ellas todas las exigencias que una vivienda debe cumplir”⁴⁶, la otra gran labor que acometieron aquél y sus arquitectos de la Sección Técnica fue la redacción del primer Plan Nacional de la Vivienda 1944-1954, cumpliendo nuevamente con lo requerido en la Ley y Reglamento de 1939 en cuanto a la obligación de ésta de “formular los planes generales de construcción, atendiendo a las necesidades de colonización interior del país, a la gravedad y urgencia que presente el problema en las distintas comarcas y a las distintas exigencias del urbanismo”⁴⁷.

El Plan había sido prontamente preparado, pero no contó con la autorización del gobierno para ponerlo en marcha hasta el 30 de enero de 1943, con la previsión máxima de construir entre 25.906 y 61.906 viviendas/año, intervalo que ya nacía insuficiente, a causa de que según la Ley del 39 el Estado no podía proteger más del 25% de las viviendas construidas, cuando se calculaban como necesarias 1.393.057, repartidas en 360.000 de déficit, 392.667 por sustitución de las que concluyen

su ciclo de vida y 640.390 para atender al aumento demográfico⁴⁸. Pero, lamentablemente, la referida falta de medios de construcción y las dificultades para la financiación se encargarían de que ni siquiera se cumpliera lo estimado, situándose la media en ese periodo en 16.000 viviendas anuales⁴⁹. La patente intervención del Estado se vio incapaz de suplir a unas corporaciones locales y provinciales con otros intereses propagandísticos de resultado inmediato y una iniciativa privada inactiva, incapaz de ver beneficios en la edificación de viviendas económicas. Precisamente, por tal razón, se promulgaría como complemento al Plan e incentivo la Ley de Viviendas Bonificables el 25 de noviembre de 1944, recogiendo la experiencia de la citada Ley Salmón⁵⁰ y dirigiéndose a la clase media, al conceder beneficios directos, préstamos, primas y subvenciones, e indirectos, fiscales, expropiaciones forzosas y preferencia en la adquisición de materiales⁵¹.

El fracaso del Plan Nacional se iría confirmando progresivamente, incluso sería pronosticado por los ajenos al aparato político, como el Instituto Técnico de la Construcción de Eduardo Torroja, el cual, como contribución a su remedio, convocaba en 1949 un concurso internacional para la construcción de 50.000 viviendas anuales, incidiendo en la prefabricación y estandarización. Fonseca, que participó como miembro del jurado, lograría con la presión del INV que las propuestas ganadoras fueran las más próximas a sus preceptos, apostando por lo artesanal y rural y rechazando, puede que no libremente, la modernización e industrialización del sistema de construcción⁵². Apoyar desde instancias oficiales esta acción



Interior de una cocina.
Imagen propuesta como modelo por el INV". 1943

Poblado de Absorción de Fuencarral B,
Madrid. A. de la Sota, 1954. *Servicio Histórico,*
Fundación Arquitectura COAM.

En ellas Cort mostraba su confianza en el auténtico capitalismo y el individualismo, considerando que la resolución del problema de la vivienda residía en los particulares, dejando “que la edificación sea negocio”, lo cual pasaba por: la derogación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, cuya obligación de mantenimiento de las casas, unida a unos alquileres mínimos, gravaba abrumadoramente a los propietarios; la liberación de los materiales de construcción; la concesión de beneficios a obra hecha, para no atraer a gentes que apenas tuvieran que perder en la “aventura constructiva”; y, en definitiva, no entender como fin primordial del Estado el “dar albergue a todos los ciudadanos”, acusando de cándidos a quienes así pensaban, y también de socialistas. Fonseca, aludido por éstas y otras sentencias más francas en contra de sus ya veteranas tesis y la función del INV, alguna en clara alusión a su Sección de Arquitectura, como el rechazo a “pasar por ninguna oficina para medir superficies, para ver alturas, para revisar presupuestos ni para nada”, opondría al arquitecto capitalista el arquitecto cristiano, en continuidad con su defensa de la vivienda como prerrogativa humana, argumentando que la preocupación del último residía en “ese 70 por 100 de españoles que no pueden pagar las viviendas que la iniciativa privada les ofrece”, y que sin embargo tienen derecho a disfrutar de las nuevas necesidades, térmicas, higiénicas, antes desconocidas.

Otras autorizadas voces se introducirían en medio de ese debate, alineándose con el primero Manuel Herrero Palacios, exigiendo un mayor control de la edificación para los ayuntamientos, lógicamente como arquitecto municipal, mientras que Carlos de Miguel, Julián Laguna, apostando por las primas de interés, y Antonio Vallejo lo harían por el segundo, incluso a este último sin importarle la coincidencia sobre el asunto entre cristianismo y socialismo y considerando insuficiente la eficacia y capacidad de dirección de los organismos públicos, léase también el INV. En una posición intermedia quedaría la opinión de

particular suponía, a pesar de la cortedad de miras, entrar en contradicción con su propia política y legislación que, en un proceso paralelo y errado buscaba no sólo resolver la escasez de vivienda sino también de trabajo, aunque la primera se dilatará por encima de cualquier expectativa.

La misma revista oficial *Gran Madrid* se hacía eco del descalabro del Plan –“se sigue construyendo pero poco”–, sin explicitarlo pero reconociendo que a pesar del esfuerzo de los organismos estatales por resolver el problema de la vivienda modesta y media, aquéllos, sin la ayuda del capital privado, se mostraban insuficientes⁵³. Finalmente, desde la opinión profesional se comenzaría a alzar la voz en contra de un sistema de protección a la vivienda que se consideraba insostenible y que poco o nada había hecho por el concurso y conocimiento de posturas contrarias a la intervención estatal, distinguiéndose en esas críticas un urbanista liberal como lo era César Cort, quien, a pesar de su amistad con Fonseca, representaría con él un enfrentamiento dialéctico en las célebres “Sesiones de Crítica de Arquitectura”, celebradas en Madrid los días 25 de marzo y 2 de abril de 1952, a partir de dos ponencias sobre el tema del primero.



Zuazo, a favor de la libertad de la iniciativa privada y el sacrificio estatal en el auxilio a la vivienda social, y alejada la de Cabrero, centrada en los aspectos técnicos de una normativa que desestima el equilibrio entre posibilidades económicas de una familia y sus necesidades⁵⁴.

Durante todos estos años, la actuación de Federico Mayo ante el problema no resultó ser exclusivamente representativa, como lo demuestra su imposición de austeridad en el Instituto, con un personal mínimo y especializado, y el control de gastos con el fin de cubrir con su presupuesto, que entendía “bien dotado [...] por decisión expresa del Caudillo”, hasta el 90% del total preciso para la financiación de la construcción de viviendas protegidas⁵⁵. Igualmente él se encargaría de designar directamente a los arquitectos delegados y subdelegados que debían actuar como peritos en los conflictos suscitados, consiguiendo que los internos no afloraran al exterior, y de permitir a sus arquitectos que redactaran particularmente los proyectos y dirigieran las obras de vivienda social del propio Instituto o de entidades colaboradoras⁵⁶, compensando así su poco sueldo y evitando su funcionalización. Y todo ello sin descuidar ese papel de gran di-

vulgador del cometido y labor del INV, trasladándose donde fuera preciso de la geografía española para preparar nuevos proyectos en municipios que lo solicitaran, asistir a las inauguraciones de grupos de viviendas y visitar los lugares residenciales siniestrados por causas naturales, prometiendo la rápida intervención. Así, en 1940 acude a las comarcas catalanas arrasadas por las inundaciones del río Ter, impulsando la reconstrucción de las viviendas afectadas en Manlleu, Torelló y Roda hasta un total de 322, cuyos proyectos fueron iniciados “a las doce horas” de su visita y las obras a principios de 1941. A finales de 1943 está en Avilés, en el grupo de viviendas del puerto pesquero, en junio de 1944 viaja junto a Fermín Sanz-Orrio, delegado nacional de Sindicatos, a Canfranc, destrozada la localidad por un espectacular incendio, y el 28 de marzo se encuentra en Alicante, donde recibe la medalla de oro de la ciudad, coincidiendo con la entrega de las 180 viviendas promovidas en el Barrio de San Antonio.

Precisamente, asistiendo a una inauguración en Dueñas (Palencia), se produce el fallecimiento repentino de Federico Mayo, por lo que no es de extrañar que, impresionados, muchos municipios españoles favorecidos

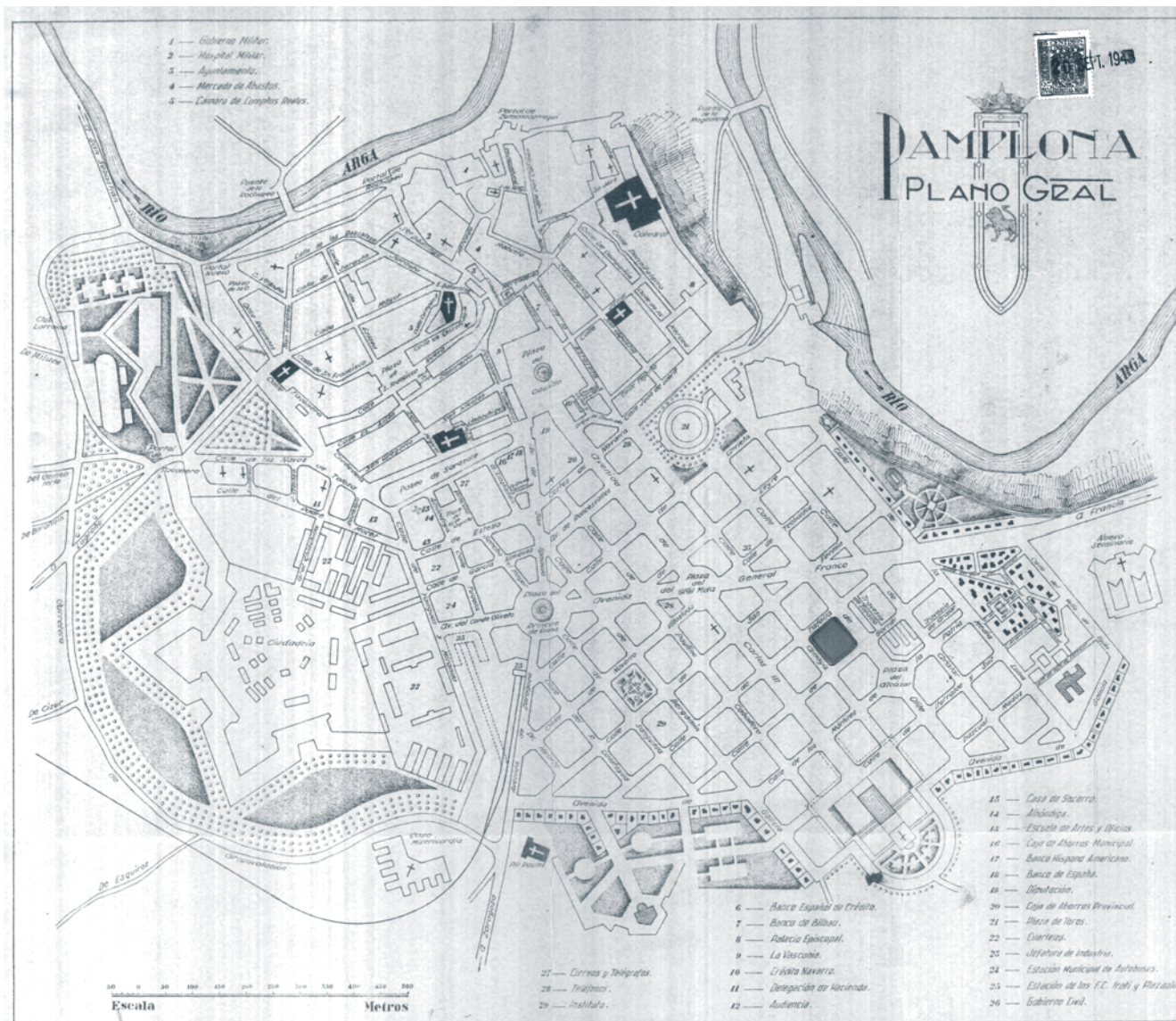
decidieran imprimir con su nombre como homenaje una vía pública, una plaza, un barrio, un lugar, y que incluso su ciudad Pamplona le nombrara “Hijo Predilecto”. Antes de su desaparición él había sido consciente de que los resultados de su empresa no estaban siendo los esperados, por lo que no tendría inconveniente en reconocer que “es muy poco lo hecho en proporción a la necesidad que es preciso remediar”, si bien rechazando demagógicamente cualquier responsabilidad, pues “siglos de incuria y abandono, decenios de parálisis y años de destrucción no pueden regenerarse en breve tiempo, sobre todo cuando hay que luchar con las dificultades que han dejado tras de sí una guerra civil y una mundial”⁵⁷. Pero no había perdido nunca la esperanza, pues estaba seguro de “que la sementera hecha en los momentos más difíciles habrá de tener su espléndida cosecha cuando las circunstancias sean favorables”⁵⁸. Por eso es probable que se deba a él la directa adopción de medidas para reconducir la situación, que pasaban por centralizar el tema de la vivienda en el INV, independientemente de su usuario, pues la coexistencia de distintos organismos autónomos gubernamentales, entendidos en dicha materia, impedía una acción política unitaria y efectiva, y también por el desarrollo de sucesiva y nueva legislación, cuyos efectos no pudo comprobar por su temprana desaparición, si bien definirían la dirección del Instituto en los años inmediatos.

De este modo, el 14 de mayo de 1954 se le encargaba al INV por decreto la ordenación, financiación y dirección de un amplio plan de viviendas de “tipo social”, para resolver el problema de las clases económicamente más débiles, hacinadas en los perímetros de las grandes concentraciones urbanas e industriales. Con él se contemplaba la realización de 100.000 viviendas anuales de este tipo, con una superficie no superior a 42 m², dando preferencia a los proyectos presentados por la OSH, como principal promotora del Estado y vinculada al Instituto. Incluso quince días más tarde otra nueva ley encargaba

a éste, en colaboración con aquélla, el desarrollo de un plan de ejecución de un mínimo de 20.000 viviendas/año para productores encuadrados en el Sindicato, organizadas en dos clases: de “renta reducida” (superficie = 64 a 100 m²) y de “renta mínima” (superficie = 35-58 m²)⁵⁹.

Las viviendas de tipo social habrían de contar con sus propias normas y recomendaciones, redactadas nuevamente por José Fonseca y su Sección de Arquitectura y aprobadas en junio de 1954, las cuales se resumían en: el alejamiento de estas edificaciones de los cascos históricos y de las zonas con restrictiva normativa municipal, siguiendo lo dictaminado al respecto por la correspondiente comisaría de ordenación urbana; la adaptación al paisaje preexistente, mediante la realización de grupos de más de 25 viviendas en bloques aislados, siguiendo las curvas de nivel y respetando el arbolado; o la adopción de un carácter racional y sencillo por economía, evitando acusados movimientos en planta, composiciones pretenciosas, historicismos y regionalismos, aunque estos estilos y la monumentalidad precisa sí podrían tenerla el templo, la casa sindical o el mercado.

Toda esta legislación no haría más que preparar la completa renovación del INV, producida a raíz de la Ley del 15 de julio de 1954 sobre Protección de Viviendas de Renta Limitada, con la cual se anulaba el régimen anterior del 39 y del 44, de Viviendas de Renta Reducida y de Bonificables respectivamente, así como todas las disposiciones intermedias y posteriores, que quedaban refundidas en un único texto. Ésta fue la última apuesta de Federico Mayo, avalada por el “incombustible” ministro Girón y beneficiada por una mejorada situación económica, con el objetivo de apoyar de un modo “más intenso y eficaz” a los promotores particulares, lo que suponía consecuentemente el triunfo del liberalismo capitalista frente a la socialización falangista, y unificar, como se ha dicho, la política estatal de la vivienda en el INV, aprovechando su mucha experiencia acumulada a lo largo de tres lustros. Por otra parte, la Ley del 54 ordenaba como prioritaria tarea la



realización de un nuevo plan nacional, concedía mayores beneficios a la construcción residencial y creaba el denominado Consejo Nacional de la Vivienda, sustituyendo al Asesor, si bien con una presidencia y composición análoga, pero con mayores facultades de intervención⁶⁰.

Ministro y director serán los encargados de defender la Ley en el Congreso para su votación, destacando el discurso del primero por su célebre oratoria, locuaz y apasionada, plagado de recursos léxicos de fuerte carga simbólica, con la que exhortó al patriotismo, al respeto a la actividad individual de construir, como consecuencia de un “derecho sagrado” y deber del hombre, o de la familia, de modelar conforme a su tiempo su habitación, al ejemplo “de conducta, de fe y de eficacia” para el obrero, a la verdadera revolución española, “alegre y ágil”, que huye del “entristecimiento uniformado y de influencia marxista”, y a la “paz verdadera”. No dudaba en defender con entusiasmo lo hecho desde la Ley del 39, pretendiendo hacer creer que siempre se había caminado hacia esta liberación de la “vivienda decente”, con la que culminaba un ciclo de “dignificación de los españoles”, y que sólo

la “oscuridad de aquel bloqueo” internacional, el “más estúpido que ha conocido la Historia”, había impedido conseguir, y finalmente renunciaba a que el Estado se convirtiera en arquitecto “huid del Estado arquitecto y alejad para siempre la idea, en todo el mundo abandonada ya, de la Administración arrebatando los derechos del individuo”⁶¹, alineándose así con lo progresivamente exigido por la crítica profesional, tal y cómo, de algún modo, ha quedado expresado. “Si hurtamos esto –el hogar– de las manos del hombre, el hombre nos exigirá tremendas cuentas, el capitán nos fulminará con su justa cólera de padre ofendido por nuestra traición y la Historia nos condenará. Camaradas: por la victoria del hogar español.”⁶²

La Ley del 54 va a englobar las tipologías social, mínima y reducida, que permanecerían vigentes, y a la par dar lugar a una nueva estructura de ayudas públicas, conforme a la clasificación en dos grupos de viviendas de Renta Limitada: uno primero, para cuya construcción no se solicitaban auxilios directos del Estado, y otro segundo para los que sí se requería, subdividido éste a su vez en tres categorías, cuyas características se fijaban en

función de su superficie y presupuesto por metro cuadrado de edificación. La primera de ellas permitía la obtención de beneficios indirectos, incluso realizando viviendas de lujo de más de 200 m², mientras que en la segunda y tercera las exenciones podían ser tanto indirectas como directas, si bien difiriendo la superficie, entre 65 y 150 m² en aquel caso y entre 50 y 80 m² en éste. Es evidente en esta estructuración del nuevo régimen de viviendas la importancia que cobran ahora las clases medias, principal objetivo por tanto del decreto, así como el incentivo al privado, por tener aquéllas una cierta capacidad de endeudamiento, aprovechable para el lucro del que las más humildes adolecían.

A pesar del intento de liberación, la legislación va a mantener la obtención preferente de los materiales intervenidos para los promotores de viviendas de Renta Limitada, pero en cambio reajusta el INV, insistiendo en su personalidad jurídica autónoma y modificando seis de sus dieciocho atribuciones, cuyo número testimonial se conserva quizás forzosamente, destacando la eliminación de los planes comarcales, entendiendo que la gravedad y urgencia del problema está en las ciudades y no tanto en los pueblos, el prescindir de las propuestas de tipos de viviendas, que en el 39 se pretendían como modelo, en función del oficio de su destinatario y su origen geográfico, así como el resaltar la importancia de la propaganda para el fomento de la construcción de esta clase de viviendas.

Se veía así José Fonseca obligado a desdecirse o adaptarse a que obtuvieran las mismas preferencias en el suministro de materiales las viviendas económicas que las de lujo, lo que una década antes calificaba de “pecado” y “abuso de derecho”⁶³, sino también a renunciar a la investigación y puesta en práctica desde el Instituto de su personalísimo tema de la vivienda rural. Más doloroso sería, sin embargo, para el jefe de la Sección Técnica la supresión a sus arquitectos de la facultad de proyectar⁶⁴, lo que hasta ese momento el régimen excepcional les concedía en casos

de necesidad grave, resolviendo ahora para éstos que solamente pudieran encargársela directamente a una de las entidades promotoras oficiales, relacionadas en otro articulado de la Ley⁶⁵, evitando así la contradicción hasta ese momento de ser “juez y parte”⁶⁶. Por otra parte, la desaparición de su “llorado” Federico Mayo⁶⁷ sin duda empeoró la posición de Fonseca en el INV, aun cuando el que en este momento se hallaran elaborados o avanzados el reglamento de la Ley del 54, las ordenanzas técnicas para su ejecución e incluso el plan nacional de viviendas, que aquélla exigía en su artículo 4º, le convirtieron todavía por un tiempo en pieza clave del mismo.

La sucesión de Mayo no fue fácil ni inmediata, asumiendo la dirección, quizás sólo interinamente, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, que era el secretario del Consejo Nacional, hasta la elección a finales de 1959 de Luis Valero Bermejo, un abogado del Estado, falangista, de fuerte personalidad, circunstancia que le habría proporcionado su cese político como gobernador civil de Navarra, por discusiones de carácter interno con la población. Nombrado a la par jefe de la Obra Sindical del Hogar, Valero se va a volcar más en esta función, aun cuando desde el INV pondría en marcha la preparada Ley de Viviendas de Renta Limitada, siendo en este sentido continuista con la labor anterior, aunque imponiendo su singular sello.

Su primera intención fue la elaboración de un reglamento para el recién creado Consejo Nacional de la Vivienda que va a tropezar con Girón, en desacuerdo por el traspaso de competencias en esta materia desde el ministerio hacia aquél y el cambio drástico de la situación establecida. Al no ser aceptada su propuesta, Valero dimite ofreciendo una rueda de prensa donde presenta públicamente la confección del reglamento, lo cual precipita forzosamente el acuerdo, impuesto desde arriba al ministro, su reincorporación y en suma su indudable triunfo político y el de la autonomía en su gestión⁶⁸. Controlado el Consejo, a partir de este momento se aprobarían con celeridad



el Reglamento de la Ley de Viviendas de Renta Limitada, por decreto del 24 de junio de 1955, el II Plan Nacional de la Vivienda 1956-1960 (O.M. 01/07/1955) y las Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas (O.M. 12/07/1955), donde vuelve a perfilarse la pluma de Fonseca, aunque ya no con la contundencia del 39.

Se comprueba ahora cómo este arquitecto ha sido capaz de aprender de los errores, de aplicar los avances del conocimiento en materia de vivienda y también, por qué no, de adaptarse a la mayor liberalización que exigen los nuevos tiempos, si bien es cierto que, vistas en su conjunto, las modificaciones en las Ordenanzas, con respecto a las de Renta Reducida, no son tan contundentes. Quizás la más importante sea la reducción a mínimos de la diferenciación entre vivienda urbana y rural, con una mayor preeminencia de la primera, lo que no ocurría en 1939, como se ha referido, renunciando a considerar que el problema podía resolverse mediante la reordenación socioeconómica de la población española. Los aspectos urbanísticos cobraban fuerza inusitada, siendo condiciones indispensables para la promoción de grupos de viviendas en un determinado lugar su obligada adaptación a los planes y normas existentes, provinciales y comarcales, la dotación de servicios municipales y la reserva de suelo en todo nuevo núcleo, e independientemente de sus dimensiones, para equipamientos: iglesia, escuelas, lugares de reunión, mercados, salas de espectáculos, zonas deportivas, parques y jardines, etc.

Hay también una mayor flexibilidad en las normas de diseño urbano, eliminándose toda referencia tipológica de manzanas o vías de penetración, dándose prioridad a los baremos establecidos en las ordenanzas vigentes, si bien, y sólo ante la falta de éstas, se indicaba que las edificaciones en el casco urbano debían respetar sus características, en cuanto a volumen y “ambiente estético”, y armonizar con el conjunto, mientras que en los barrios de nueva creación predominarían los bloques con doble crujía y las luces rectas.

Precisamente, en la funcionalidad de las viviendas es en donde Fonseca y su equipo se van a detener con mayor minuciosidad, fijando nuevas condiciones, como la reducción de la superficie útil de aquéllas a 42 m², frente a los 54 m² de la legislación anterior, y la posible duplicación en número de las construidas que adoptasen programas mínimos hasta el 40% del total realizado. La distribución residencial tipo se conservaba (tres dormitorios, cocina-comedor y retrete con entrada independiente), pero se preveía la adición de un dormitorio más en el caso de familias numerosas, para las que se reservaba como mínimo el 10% de las viviendas proyectadas, desapareciendo la tan criticada cubicación para las habitaciones, fijándose en su lugar superficies mínimas. En cuanto a la altura libre se aumentaba en planta baja de 3,50 a 3,60 m y se aceptaba como cota exterior y superior de un edificio sin ascensores 14 m, y ya no la imprecisa de tres niveles más el inferior. Se desarrollaba un apartado especial para justificar la orientación de las habitaciones y las superficies de ventilación, considerando entre las primeras la sureste como la más deseable y en las últimas un máximo de la décima parte de la superficie de la planta, si bien en ambos casos tratado de un modo genérico y no individualizado, como en Renta Reducida. Finalmente, las normas de construcción se aligeraban también y, a excepción de las dimensiones de los forjados, establecidas con el fin de controlar el consumo de hierro, de su disposición y cálculo se hacía responsable al “Arquitecto autor del proyecto”⁶⁹.

Para Valero estas normas no fueron más que un requisito para impulsar su Plan de Vivienda y se desconoce hasta qué punto él pudo influir en ellas para que el mayor aperturismo al privado, por encima del intervencionismo del Estado, les afectara. Al director general del INV lo que le importaba era cumplir el objetivo de aquél, es decir, llevar a cabo la realización de un total de 550.000 viviendas de Renta Limitada, que suponían 110.000 anuales, siguiendo una única directriz política. Aquéllas debían distribuirse en cuatro clases:



- a) 100.000 viviendas para las que no se solicitaban auxilios económicos directos del Estado.
- b) 375.000 viviendas para las que se solicitaban auxilios económicos directos del Estado y subdivididas a su vez en tres categorías: 100.000 de 1ª, reservándose de éstas 25.000 para funcionarios, 100.000 de 2ª y 175.000 de 3ª.
- c) 50.000 viviendas de tipo social, conforme al Decreto-Ley del 14 de mayo de 1954.
- d) 25.000 viviendas para el Instituto Nacional de Colonización y otros organismos.

En el Plan se establecía por vez primera una preferencia geográfica para las grandes concentraciones urbanas: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Oviedo y su zona minera, Zaragoza, el Campo de Gibraltar y Málaga, y en los demás casos considerando como condicionantes el crecimiento vegetativo de la localidad, el déficit actual de viviendas o las posibilidades de desarrollo industrial y agrícola. Se volvía a depositar la confianza en las promotoras estatales, en especial la OSH, con grandes facilidades y privilegios, y se le pedía al Instituto Técnico de la Construcción y el Cemento el que estudiara, de acuerdo con el INV, “el empleo de aquellos

elementos tipificados que ahorren materiales de producción deficitaria”.

Era una ambiciosa meta que Valero acabaría por acompañar de una notable remodelación interna del INV, con la reconversión de las secciones en departamentos, pasando la de Arquitectura a denominarse de Construcciones, y creándose una para Organización y Servicios, así como de las delegaciones comarcales en regionales, manteniéndose en éstas la figura del arquitecto como responsable, con la nueva atribución de “establecer las cantidades correspondientes de hierro y cemento en la construcción de viviendas de Renta Limitada”. Ya no podrían trabajar como hasta ahora en sus domicilios o despachos profesionales, e incluso en el caso de la delegación de la Zona Centro su personal debería trasladarse a la nueva sede del INV en Nuevos Ministerios, propiciando así el camino hacia la centralización, ya no sólo de las actuaciones estatales en materia de vivienda sino también de la estructura administrativa de su órgano gestor. José Fonseca fue perpetuado al frente del departamento de Construcciones, más por respeto de Valero a su reputación que por confianza, pero mermadas sus atribuciones habría de formar un grupo cerrado con sus afines, tachado de caduco

y conservador, y aunque no fue discriminado sí desde luego desaprovechado en sus muchos conocimientos⁷⁰.

Sin embargo, José Fonseca no dilapidó su tiempo, pues se le permitió continuar haciendo, en gran medida, lo que le apasionaba y utilizando el INV como plataforma⁷¹, asistiendo a congresos, escribiendo artículos, dando conferencias e investigando sobre la vivienda, a través de más propuestas de concursos para elaborar tipos, aun cuando todo ello tuviera paulatinamente una menor trascendencia práctica.

Así, sigue acudiendo a diferentes congresos en el extranjero, destacando los de la Federación Internacional de Urbanismo y de la Unión Internacional de Organismos Familiares, creada en 1948; acompaña a ilustres arquitectos foráneos de visita en España, como a Richard Neutra en 1955, a quien sirve de traductor en una conferencia en el Instituto de la Construcción⁷², y prepara los concursos de viviendas experimentales, una labor que inicia en 1948 y que tuvo como culminación el convocado por el INV en diciembre de 1955, con los objetivos de abaratar costes en la construcción residencial, a través de la racionalización, la normalización y la aplicación de referencias exteriores, y de modificar los sistemas tradicionales en la misma, recogiendo así las prescripciones del reglamento de Viviendas de Renta Limitada. Tenía, sin embargo, un precedente inmediato: el Concurso de Vivienda Experimental en Villaverde, convocado en comunión con la Obra Sindical del Hogar en 1954 y en el que participarían, entre otros, Miguel Fisac, Rafael Aburto, Joaquín Núñez Mera, Javier Zuazo o Carlos de Miguel, cuyas propuestas darían lugar, tanto en éste como en aquél e independientemente de su resultado, a un grupo de bloques de viviendas sociales con distintos tipos.

Las ambiciones del segundo concurso fueron mucho mayores, con un control más directo de Fonseca y su equipo desde el Instituto, quienes facilitarían a los concursantes una planta tipo, “no impuesta, sino orientativa”, y desarrollarían también un modelo de

vivienda que, como los proyectos seleccionados en abril de 1956, llegaría a ejecutarse. Las soluciones debían ser dobles: una en bloque de viviendas plurifamiliares y otra de unifamiliares adosadas, estableciéndose en las bases unas mínimas reglas compositivas, conforme a las ordenanzas técnicas, así como para la documentación a presentar y los plazos previstos. En este sentido se fijaba un periodo de realización de las obras de cuatro meses, a partir del 15 de junio de 1956, para cuya viabilidad se entendió que lo más acertado sería la presentación de los proyectos por parte de empresas constructoras en estrecha colaboración con un arquitecto, o varios, responsable.

Entre los bloques el mejor puntuado fue el de los arquitectos José Luis Romany y Eugenio Sánchez Lozano con la empresa Helma, secundados por otras firmas de gran alcance entonces o después, Heredero, Sobrini y Malumbres, Faci, Barbero, Cassinello, Juncosa, De Miguel, Oíza, Cubillo, Sainz de Vicuña, Fisac, Coderch, Garrigues, etc., cuyos resultados constituyen la Colonia hoy denominada Puerta Bonita en Carabanchel, con 53 bloques, algunos ya desaparecidos o desvirtuados, y 866 viviendas⁷³.

Sus frutos no fueron los esperados para el INV, y concretamente para Fonseca tachados de malogrados, “porque se desvirtuó el enfoque de pura investigación sobre sistemas”, que había pretendido darle en un principio, convirtiéndose en una “cosa híbrida” entre concurso de arquitectura y grupo de viviendas con fines políticos y sociales, en donde la falta de pautas estrictas propiciaron la falta de analogía en las propuestas y la imposibilidad de comparar para extraer consecuencias. En sus palabras se constata que la pérdida de rigidez en las dichas ordenanzas técnicas de Renta Limitada y en las bases de ese concurso experimental no partió de él⁷⁴, lógicamente de Luis Valero, verdadero punto de desencuentro entre ambos, interesado el último en la urgencia de actuación como prioridad, algo que sólo la

liberalización y el posibilismo, así lo consideraba él, se la podrían proporcionar.

Ese fracaso del Concurso de Viviendas Experimentales, en el que, en cualquier caso, Fonseca había depositado tantas esperanzas, fue la prueba de fuego de su gestión ante el nuevo director general, y dio lugar a su definitivo arrinconamiento, favorecido en Madrid y en sus alrededores por la aparición en escena de una nueva figura en la que Valero se habría de apoyar, el arquitecto Julián Laguna, nombrado comisario general de Ordenación en sustitución de Federico Prieto Moreno el 14 de mayo de 1954, así como presidente de la Comisión de Urbanismo del Ministerio de la Gobernación.

Laguna representa una mentalidad abierta y diferente hacia el problema de la vivienda, aun cuando coincidiera con Fonseca en que lo deseable era la contención del crecimiento de Madrid, mediante la ordenación con barrios satélites y la absorción de algunos diseminados. Él se va a identificar inmediatamente con Valero, “porque tratábamos de ser eficaces”, excediendo la actividad de ambos a la de sus respectivos superiores⁷⁵, es decir, a los ministros correspondientes.

La erradicación inmediata del chabolismo que, concretamente en Madrid, asfixiaba su expansión⁷⁶, es considerada por el dúo Valero/Laguna un desafío personal, representando para ellos la unión entre vivienda y urbanismo la solución a la carencia de la primera y utilizando el II Plan Nacional como instrumento político⁷⁷. De este modo, se propone la realización de poblados de absorción para viviendas de tipo social, poblados dirigidos para las de Renta Limitada, con dos modalidades, y nuevos núcleos urbanos. Eran sus características comunes la máxima austeridad compositiva, casi “minimalista”, la temporalidad de las construcciones, claramente de emergencia, así como la ausencia de equipamientos. En los poblados dirigidos se planteaba además, como singularidad, la aportación personal de los futuros usuarios a través de la autoconstrucción, causa por la que se denominarían

“casas de fin de semana”, realizadas aprovechando el tiempo libre y bajo la supervisión del arquitecto director y de una gerencia constituida por representantes del Instituto, la Comisaría y la OSH, encargada de su desarrollo⁷⁸. Valero ya había encargado soluciones similares durante su gobierno civil en Ávila y a él se debe, en respuesta al comprometido Padre Llanos, que ejercía su Ministerio entre los desfavorecidos, la promoción del primer Poblado Dirigido en Entrevías (Madrid) en 1955, apoyado por Laguna, quién se encargó de preparar el proyecto de expropiación de la zona y consolidar una colaboración más amplia entre ambos organismos públicos, gracias al Decreto-Ley del 18 de marzo de 1956 por el cual se le permitía a la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid ceder gratuitamente terrenos al primero para la realización de casas económicas.

Se apostaba ahora por jóvenes arquitectos de la segunda generación de posguerra, con otras ideas y experiencias, entre los que destacaba Manuel Sierra Nava, verdadero enlace para muchos de sus compañeros con la administración, algunos procedentes, al igual que él, de la entidad benéfica *El Hogar del Empleado*, como Oíza, Cubillo, Romany⁷⁹, participantes además en el dicho Concurso de Viviendas Experimentales, más otros como Mangada, Vázquez de Castro, Molezún, Miquel, etc. Con ellos va a primar la simbiosis entre calidad y modernidad, “dentro de una cierta ordenanza y ambientación”, capaces de ofrecer distintos tipos y posibilidades residenciales y de lograr su avance desde la directa experiencia, una vía paralela, pero más rica y no menos compleja, que el discurso teórico de Fonseca y su equipo, aun cuando no se niegue la posible influencia de éstos sobre aquéllos.

Al igual que ocurriera con el Concurso de Viviendas Experimentales de 1955, e independientemente de sus posibilidades, pronto se atisbó el fracaso del Plan Nacional de 1956, cuyo ritmo de construcción no coincidía con lo esperado, no alcanzando ni la mitad de las proyectadas, y en las hechas la mayoría destinándose

a categorías superiores de Renta Limitada, sin solucionar así el problema residencial obrero. Las excusas fueron las habituales: la escasez de materiales de construcción, las dificultades nacionales de financiación, el planeamiento a corto plazo, el carácter experimental, etc., si bien lo cierto es que patentaba nuevamente la incapacidad del régimen para resolver la coyuntura desde el sector público. La diferencia es que el tiempo concedido a los instrumentos creados para ello se agotaba, sin posibilidad de prórroga para la obtención de resultados en los últimos ensayos, a lo que ayudó, y no poco, la cruda relación entre el ministro Girón y el director general del INV Valero.

La máxima responsabilidad de la nueva debacle la asumió el INV, cuestionado en un momento en el que la penuria económica era cada vez menos una excusa. La reorganización de la administración central, con la creación de un Ministerio de la Vivienda el 25 de febrero de 1957 para reconducir la situación, se consideró la panacea, absorbiendo todas las direcciones generales y organismos que tuvieran que ver con la arquitectura y el urbanismo.

El encargado de llevar adelante este plan era el arquitecto falangista José Luis de Arrese Magra, más lo segundo que lo primero, y hasta entonces secretario general del Movimiento y ministro sin cartera, y lógicamente por ello uno de los principales responsables de este cambio, que suponía el control por la Falange del tema de la vivienda. Su política se centraría en la desaparición de la vivienda en renta por la de propiedad, convirtiéndose su célebre máxima de transformar un país de proletarios por un país de propietarios en un resumen certero de su pensamiento.

El INV supuestamente no desaparecía como organismo autónomo, pero se politizará y se integrará en la Dirección General de la Vivienda, siendo el responsable de ésta y de aquél el ingeniero de caminos Vicente Mortes Alfonso a partir de mayo de 1957 y prescindiéndose así de un irreducible e incómodo Luis Valero, de su política y sus sueños sociales, y al poco de Julián Lagu-

na, en este caso por decisión personal. Mortes se convertía en una pieza sustituible y anodina de una compleja estructura funcionarizada, donde los arquitectos tuvieron que reconsolidar sus plazas para incorporarse al nuevo Ministerio con dedicación exclusiva.

El mismo José Fonseca, ya eclipsado, fue examinado, pero sobreviviría otra vez como arquitecto jefe del Instituto, dejándosele hacer, aunque prácticamente nada determinante. Su fuerte temperamento le mantuvo muy crítico con la nueva situación ministerial, llegando a denunciar la falta de conocimiento y de experimentación en ella, lo que suponía un retraso con respecto a las demás naciones modernas⁸⁰, así como la frivolidad del director general de la vivienda y del INV, que veía a los arquitectos como “señores que pintaban muy bien”. Se trataba, en definitiva, de una actitud muy alejada de lo que veinte años antes él había entendido como modo de resolución de la carencia de vivienda en España, y en esta soledad se mantendría, haciendo citas admirativas a uno de los grandes exiliados culturales de la época: Leopoldo Torres Balbás, con cuyo apartamento oficial se identificó.

El régimen de la Vivienda de Renta Limitada fue ensombrecido por el de la Vivienda Subvencionada, un nuevo tipo surgido a raíz de los Decretos-Ley del 13 y 22 de noviembre de 1957, para el que se preveían superficies útiles entre 38 y 150 m² y la sustitución de los préstamos sin interés concedidos por el INV por intereses bajos y subvenciones por vivienda. Para su realización se aprobaría en Madrid el Plan de Urgencia Social, buscando la participación de la vivienda privada en las viviendas modestas, la colaboración con otros organismos públicos y la limitación de los asentamientos clandestinos, mediante la construcción masiva de viviendas, 60.000 en dos años, donde no importaría el predominio de la cantidad sobre la calidad⁸¹.

Con este panorama, con la especulación al acecho, justificada en la dura crítica a periodos anteriores, se abría una nueva década para la vivienda en España, con

diferentes circunstancias y perspectivas, aun cuando los autores del cambio tampoco perduraran demasiado, pues Arrese reemplazó a Mortes por Miguel Ángel García-Lomas en 1959, el primer arquitecto que se ocupaba en la Dictadura de la Dirección General de la Vivienda y del INV, si bien también aquél sería cesado en 1960, ocupando el Ministerio José María Martínez Sánchez-Arjona y la referida Dirección General Enrique Salgado Torres en la misma fecha. En 1962 se iniciaba el Plan Nacional de Urbanismo y un año antes se había aprobado el III Plan Nacional de la Vivienda, con el que se anulaban todas las legislaciones anteriores, y aunque su desarrollo se le encomendaría también al INV ya no sería a través de su departamento de Construcciones, desaparecido, nombrándosele a Fonseca jefe del de Organización y Control.

Pero el Instituto había dejado de ser, ya hacía tiempo, el instrumento pretendido en su origen para la resolución del problema nacional de la vivienda; el instrumento pretendido por Mayo y Fonseca para que el Estado aportara un hogar digno a los trabajadores con menos recursos, el instrumento pretendido, en definitiva, para la investigación y progreso en materia residencial, desde el proyecto a la gestión.

Ésta es, sin duda, la gran virtud del INV de los cuarenta y cincuenta y, en general, de la política de la vivienda en España durante este periodo: la capacidad de experimentación, principalmente en el campo de la normativa y la tipología arquitectónica, involucrándose solidariamente en ella gestores y técnicos. Y lo van a hacer tanto en el conocimiento directo de la situación exterior contemporánea de la vivienda y su desarrollo a partir de la misma, como en la difusión de sus resultados hasta el último rincón de la geografía española, creando cauces de modernidad convenientemente adaptada a la compleja, anquilosada y deficitaria realidad interna. Por eso muchas de las propuestas habrían de alcanzar tanto o mayor nivel que las extranjeras, y en ese alto pabellón hay que situar en Madrid los poblados de absorción de Fuencarral A y B o Entrevías y los di-

rigidos de Canillas, Fuencarral C, Caño Roto, Almendrales, etc. La honestidad dominante en el Instituto jugó a su favor, y aun cuando no faltaran técnicos que aprovecharan la confianza depositada, y las muchas oportunidades, para sacar ilícito rendimiento del control de materiales, de la clasificación de las viviendas como protegidas, a cambio del encargo de los proyectos, o de la compra-venta de solares, esa libertad para los arquitectos tuvo como contrapartida la excelencia en muchas de las actuaciones del INV, al poder controlar aquéllos todo el proceso del proyecto, desde la gestión hasta el certificado final de la obra.

Por el contrario, su principal error residió en la falta de visión del problema y su evolución, sin entender desde el principio que la raíz de éste no se hallaba en las zonas rurales, en las que se volcó primeramente, sino en los bordes de las grandes ciudades, en un proceso imparable de reagrupación de habitantes que venían optando por un modelo de vida urbano, aun cuando fueran muchas las ventajas saludables que el Estado quería ofrecerles en el campo. Al no funcionar ese modelo tampoco funcionó el tipo de vivienda social, para cuya construcción los beneficios públicos fueron incapaces de motivar al privado, hasta que quebró la rigidez normativa, eficaz en la posguerra como sistema codificado para una etapa de carencias y penurias⁸², pero con la que no se supo vislumbrar su superación.

Estas virtudes y estos errores del Instituto Nacional de la Vivienda tienen nombres y apellidos, por lo que, enlazando con el principio, si hubiera que confeccionar una posible lista de responsables del mismo el ingeniero Federico Mayo y el arquitecto José Fonseca la encabezarían, pues como toda obra humana no es puramente entelequia y abstracción, sino eso, obra de hombres, que coinciden en ideas y que son capaces de exponerlas desinteresadamente y con ellas arriesgar incluso su credibilidad y competencia, en el Instituto el primero hubo de dejar la vida, así, explícitamente, mientras que el segundo desgastaría aquí hasta las entrañas su ciencia y sus principios.

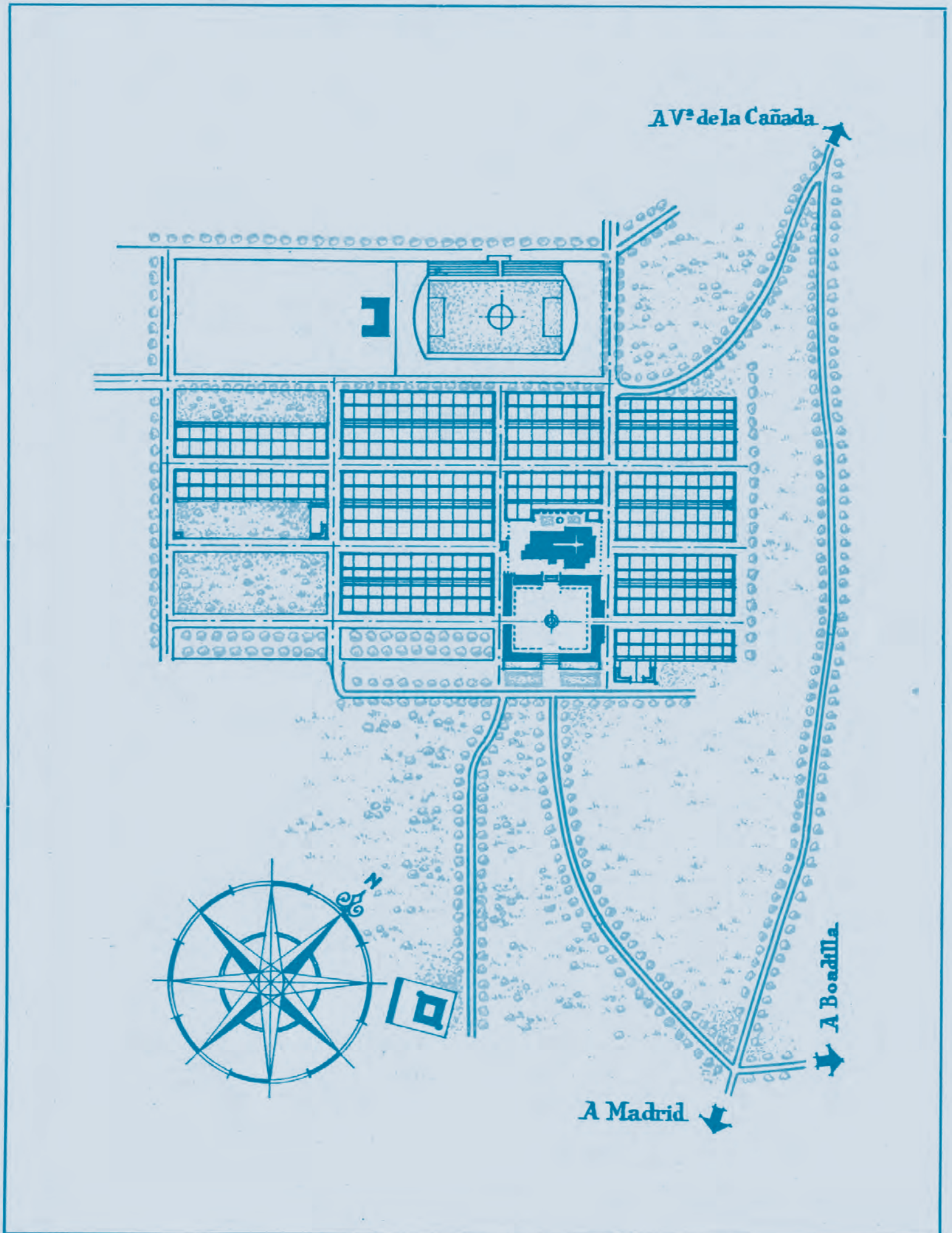
- ¹ SAMBRICIO, C.: “Los orígenes de la vivienda obrera en España: higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, p. 40.
- ² BERLINCHES, A. (dir.): *Arquitectura de Madrid*, tomo 0, Madrid: Fundación Cultural COAM, 2003, p. 81.
- ³ Con respecto a esta política residencial sigue siendo fundamental: BARREIRO PEREIRA, P.: *Casas Baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939*, Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1991.
- ⁴ SAN ANTONIO, C. de: “Las colonias de Casas Baratas”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, p. 70.
- ⁵ ALONSO PEREIRA, J. R.: “La Ley Salmón”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 179-181.
- ⁶ Esta proclama fue realizada por el falangista Raimundo Fernández Cuesta en el congreso de arquitectos de Burgos de 1938, organizado por Pedro Muguruza. Cit. en: DIÉGUEZ PATAO, S.: *Un nuevo orden urbano: el Gran Madrid (1939-1951)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas y Ayuntamiento de Madrid, 1991, pp. 5-6.
- ⁷ *VIVIENDAS... Protegidas. Legislación y formularios*, Madrid: Instituto Nacional de la Vivienda, 1941.
- ⁸ No obstante, se le reconocía a la Ley de Casas Baratas que había sido un esfuerzo mejor intencionado que eficaz durante la dictadura del general Primo de Rivera, obviando su evolución anterior y posterior, para detenerse en ese periodo con el que el nuevo régimen sintonizaba mejor políticamente. *VIVIENDAS... Protegidas cit.*
- ⁹ Del interés especial de Franco por el tema dan prueba las palabras del ministro de Trabajo desde los primeros años del régimen José Antonio Girón de Velasco, al atribuirle la condición de guía de la política de la vivienda, a través de su vivo anhelo por lograr un “hogar digno” para todos los españoles, independientemente de su status social (GIRÓN DE VELASCO, J. A.: “Preámbulo”, *Viviendas de Renta Limitada y Primer Plan Nacional de la Vivienda*, Madrid: Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de la Vivienda, 1955, p. 26), lo cual está en línea del director del INV Federico Mayo, en cuanto a que el jefe del Estado no cejaba en “aguijonear” con el cumplimiento de este deber social (MAYO, F.: “Directrices del régimen de protección a la vivienda”, en *Viviendas Protegidas*, Madrid: Instituto Nacional de la Vivienda, 1947), o de Julián Laguna, Comisario que fuera de Ordenación Urbana de Madrid, al señalar que aquél estaba obsesionado con la promoción de viviendas, actuando contra la especulación y el chabolismo (FERNÁNDEZ-GALIANO, L., ISASI, J. y LOPERA, A.: *La Quimera Moderna. Los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid: Hermann Blume, 1989).
- ¹⁰ Queda recogido este compromiso de Franco y su Estado en el capítulo XII del Fuero del Trabajo, publicado el 9 de marzo de 1938, aun cuando fuera modificado por la Ley Orgánica del 10 de enero de 1967.
- ¹¹ GIRÓN DE VELASCO, J. A.: *op. cit.*, 1955.
- ¹² FONSECA, J.: *El problema de la vivienda*, Madrid: Ministerio de Trabajo, Escuela Social de Madrid, 1945, p. 10.
- ¹³ No había sido éste el único intento de resolver la situación por Franco. Precisamente, un decreto del 13 de octubre de 1938 creaba la Junta Administradora Nacional de Casas Baratas y Económicas como un primer intento de centralizar el sistema que, hasta entonces, entendía el problema de la vivienda reducida, el cual estaba constituido por el Instituto de Reformas Sociales y las Juntas Locales de Casas Baratas. COTORUELO, A.: *La política económica de la vivienda en España*, Madrid: CSIC, 1960.
- ¹⁴ No es una opinión, es la afirmación de uno de los principales responsables del INV, el arquitecto José Fonseca, quien intentará si no defender al menos rescatar parte de la labor de Casas Baratas, “demasiado calumniada sin que se sepa por qué”, pues no ha sido tan poco lo hecho “como la gente dice sin sentido de la responsabilidad”. FONSECA, J.: *op. cit.*, 1945, pp. 8-9.
- ¹⁵ Este texto es fruto de una nueva aproximación y reflexión sobre lo que fue el Instituto Nacional de la Vivienda, actualizado y ampliado a partir del estudio inédito titulado: *El Instituto Nacional de la Vivienda en Madrid. Aproximación a su estudio durante sus dos primeras décadas 1939-1959*, el cual fue realizado por la arquitecta Eva Hurtado Torán y este autor en 1998, bajo la dirección del profesor Carlos Sambricio.

- ¹⁶ En febrero de 1938, Pedro Muguruza, atendiendo al encargo directo de Franco, convocaba una reunión en Burgos, sede del Mando Militar del Ejército Sublevado, a la que asistían más de 200 arquitectos del bando nacional con ese objetivo de regeneración de la profesión, siendo el acto clausurado por el líder falangista Raimundo Fernández Cuesta, cuyo discurso reflejó la intención de la Falange de plasmar en la arquitectura y el urbanismo los ideales de su programa político. LÓPEZ DÍAZ, J.: “La vivienda social en Madrid”, *Espacio, Tiempo y Forma* (UNED), serie VII, Historia del Arte, tomo 15, 2002, pp. 297-338.
- ¹⁷ MAYO, F.: *op. cit.* 1947.
- ¹⁸ MAYO, F.: “El Instituto Nacional de la Vivienda”, *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 1, 1941, pp. 31-32.
- ¹⁹ LÓPEZ JUAN, A. E.: *Estudios de las fuentes cinematográficas para la investigación y docencia de los procesos urbanos: los barrios marginales de las ciudades españolas*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 29 septiembre 2004, inedit.
- ²⁰ JULIÁ, S., RINGROSE, D. y SEGURA, C.: *Madrid. Historia de una capital*, Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 551.
- ²¹ SAMBRICIO, C.: “Contemporaneidad vs. Modernidad. El concurso de vivienda experimental de 1956”, en FERNÁNDEZ-ISLA, J. M. (coord.): *La Vivienda Experimental. Concurso de Viviendas Experimentales de 1956*, Madrid: Fundación Cultural COAM, 1997.
- ²² “Lo que pasa es que muchos que blasonan de cristianos puros y no se asustan de que figuren siete mil millones para la defensa nacional, se alarman, en cambio, cuando se les pide dinero para remediar necesidades angustiosas de sus prójimos”. FONSECA, J.: *op. cit.*, 1945, p. 19.
- ²³ Así se recogía en: FONSECA, J., CÁRDENAS, G. de y CHÁVARRI, A.: *Memoria del anteproyecto presentado al concurso convocado por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid para la urbanización del extrarradio, reforma interior y extensión de la ciudad*, julio de 1930, uno de cuyos ejemplares fue dedicado por el propio José Fonseca a su compañero Fernando García Mercadal, el que se conserva en la Biblioteca de la Fundación Arquitectura COAM, a cuyo personal, una vez más, agradezco su inestimable colaboración para la realización de este texto.
- ²⁴ Como es sabido, quedó este concurso desierto en noviembre de 1930, si bien reconocidas todas las propuestas, las de José Fonseca, Cárdenas y Chavarri, Otto Czekelius y Saturnino Ulargüi, José Paz Maroto, José Luis Escario, César Cort y Joseph Stübben y Secundino Zuazo y Hermann Jansen, realmente fueron estos dos últimos los ganadores morales del mismo.
- ²⁵ FONSECA, J.: “La reforma interior de Madrid”, *Arquitectura*, año XVI, n.º 6, agosto 1934, pp. 147-159.
- ²⁶ FUNGAIROÑO, A., FONSECA, J., CÁRDENAS, G. de, GARCÍA DE LA RASILLA, L. y CARRIÓN, F.: “Plan de Extensión de Logroño”, *Arquitectura*, año XVII, agosto 1935, pp. 228-231.
- ²⁷ Decía José Fonseca: “El ideal es que la casa se la construyan los mismos usuarios, con el mínimo de dirección y asistencia técnica imprescindibles”, y además entendía que la singularidad de la vivienda rural exigía una ley propia, al modo de la vigente entonces de Casas Baratas de 1921. FONSECA, J.: “La vivienda rural en España: estudio técnico y jurídico para una actuación del Estado en la materia”, *Arquitectura*, año XVIII, n.º 1, enero 1936, pp. 12-24.
- ²⁸ En 1944 Fonseca exponía que las Normas y Ordenanzas Técnicas del Instituto Nacional de la Vivienda expresaban de modo fehaciente su concepto sobre la vivienda modesta. FONSECA, J.: *La vivienda obrera en las grandes ciudades*, actas de congreso, Sevilla, agosto 1944, pp. 159-167.
- ²⁹ El ejemplo de lo referido lo expone Fonseca en su ensayo de 1944, aplicando como ejemplo lo hecho por el arquitecto gallego Santiago Rey Pedreira en una manzana del ensanche de El Ferrol. FONSECA, J.: *op. cit.*, 1944, p. 166.
- ³⁰ *VIVIENDAS... Protegidas cit.*
- ³¹ FONSECA, J.: *op. cit.*, 1944, p. 159.
- ³² FONSECA, J.: *op. cit.*, 1945, p. 20.
- ³³ Oficialmente fue denominada Sección Técnica, pero Mayo y Fonseca solían referirse a ella como Sección de Arquitectura.
- ³⁴ Esta división en delegaciones, agrupando provincias, se hizo con arreglo a las características económicas y teniendo en cuenta los medios de comunicación para que los delegados generales pudieran atenderlas con la mayor facilidad. MAYO, F.: *art. cit.*, 1941, p. 32.
- ³⁵ Entre los arquitectos procedentes del Patronato o Servicio de Política Social Inmobiliaria del Estado se encontraba Manuel Ruiz de la Prada, que pasaría a integrarse al equipo de José Fonseca en el INV.

- ³⁶ Además, el referido arquitecto Santiago Rey Pedreira ocuparía la subdelegación de La Coruña, José María Monravá la de Tarragona, Antonio Labrada Chércoles la de Guadalajara y Jaime Ruiz y Ruiz la de Toledo, aunque éste pronto se trasladaría a Madrid como auxiliar de García de la Rasilla, sucediéndole como jefe al final de la década de los cuarenta. HURTADO, E. y LASSO DE LA VEGA, M.: *Conversaciones grabadas con el arquitecto Jaime Ruiz sobre el INV*, junio 1998, inedit.
- ³⁷ MAYO, F.: *art. cit.*, 1941, p. 31. Sin embargo, estas cifras difieren algo de las indicadas en la memoria elevada por el mismo director general del INV al Caudillo en 1943, lo que prueba que pesaba más la propaganda de los resultados que la veracidad de éstos. MAYO, F. (dir.): *Memoria que eleva al Caudillo y su gobierno el INV*, Madrid: Instituto Nacional de la Vivienda, 12 diciembre 1943.
- ³⁸ *VIVIENDAS... Protegidas cit.*
- ³⁹ MAYO, F. (dir.): *op. cit.* 1943, p. 15.
- ⁴⁰ REGLAMENTO: "... para la ejecución de la Ley de 19 de abril de 1939", artículo 3º, en *VIVIENDAS... Protegidas cit.*, p. 10.
- ⁴¹ ROJO DE CASTRO, L.: "La vivienda en Madrid durante la Posguerra. De 1939 a 1949", en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, p. 237.
- ⁴² MOYA, L.: "Los barrios del Tercio y el Terol", en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 292-293.
- ⁴³ MAYO, F. (dir.): *op. cit.*, 1943.
- ⁴⁴ LEY: "... de 19 de abril de 1939. Régimen de protección a la vivienda de renta reducida", arts. 3º y 14º, en *VIVIENDAS... Protegidas cit.*, pp. 10 y 14.
- ⁴⁵ FONSECA, J.: *La investigación en el campo de la vivienda social*, Madrid: Instituto Técnico de la Construcción y del Cemento, 1958.
- ⁴⁶ MAYO, F. (dir.): *op. cit.*, 1943.
- ⁴⁷ *VIVIENDAS... Protegidas cit.*, pp. 14-15.
- ⁴⁸ Federico Mayo calculaba el total de viviendas necesarias en 1.396.257, el cual no coincide con la suma de cifras por capítulo indicada también por él, siendo la diferencia de 3.200. MAYO, F.: *op. cit.*, 1947.
- ⁴⁹ COTORUELO, A.: *op. cit.*
- ⁵⁰ SAMBRICIO, C.: "El Plan Nacional de la Vivienda de 1944", en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo I, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 280-282.
- ⁵¹ Esta Ley de Viviendas Bonificables sufriría sucesivas y renovadas puestas en vigor por su carácter temporal, con el fin de ajustarla a la realidad nacional, concretamente el 19 de noviembre de 1948 y el 27 de noviembre de 1953. BIDA-GOR, P.: "Situación general del urbanismo en España, 1939-1964", *Arquitectura*, año VI, n.º 62, febrero, 1964, pp. 3-31.
- ⁵² SAMBRICIO, C.: "Torroja y el concurso internacional de vivienda prefabricada de 1949", en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo II, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 34-37.
- ⁵³ GALLEGO, E.: "La construcción en Madrid durante el año 1950", *Gran Madrid*, año XVI, 1951, pp. 20-28.
- ⁵⁴ CORT BOTÍ, C.: "Sesiones críticas de arquitectura", *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 125, mayo 1952, pp. 50-70.
- ⁵⁵ MAYO, F.: *art. cit.*, 1941, p. 31.
- ⁵⁶ HURTADO, E. y LASSO DE LA VEGA, M.: *Conversaciones cit.*, junio 1998.
- ⁵⁷ MAYO, F. (dir.): *op. cit.*, 1943.
- ⁵⁸ MAYO, F.: *op. cit.*, 1947, p. 7.
- ⁵⁹ DECRETO: "... -Ley de 29 de Mayo de 1954", *Hogar y Arquitectura*, n.º 1, noviembre 1955.
- ⁶⁰ *VIVIENDAS... de Renta Limitada y Primer Plan Nacional de la Vivienda*, Madrid: Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de la Vivienda, 1955.
- ⁶¹ Las coincidencias ideológicas entre este pensamiento de Girón y Mayo con lo enarbolado pocos años antes por César Cort, miembro por otra parte del extinto Consejo Asesor de la Vivienda por designación de Girón, son elevadas, y plantearían hasta qué punto las tesis de José Fonseca no habrían comenzado a ser arrinconadas en el INV antes de la desaparición de su director.
- ⁶² La clara alusión a Franco en la figura del "capitán" queda explicitada en el propio párrafo de Girón en claves militares,

- indicando antes que aquél “conoce a sus hombres y sabe como le van a obedecer y seguir”, y a ellos, a los procuradores, les tocaba darles el “arma entrañable del hogar”. GIRÓN DE VELASCO, J. A.: “Preámbulo”, en *VIVIENDAS: ... de Renta Limitada, cit.*, 1955, pp. 18-19.
- ⁶³ “En un Estado totalitario, despótico, de fuerza, esto estaría prohibido terminantemente”. FONSECA, J.: *op. cit.*, 1945, p. 18.
- ⁶⁴ HURTADO, E. y LASSO DE LA VEGA, M.: *Conversaciones grabadas con el arquitecto Luis Miquel sobre el INV*, julio 1998, ined.
- ⁶⁵ Estos eran los ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones provinciales o cabildos, la Obra Sindical del Hogar, los ministerios y organismos oficiales, las cámaras oficiales de la propiedad urbana, las corporaciones y colegios profesionales, las corporaciones sindicales, mutualidades y montepíos, las entidades benéficas y las cajas de ahorro, las diócesis y parroquias, etc. *VIVIENDAS: ... de Renta Limitada, cit.*, art. 5º, 1955, pp. 36-37.
- ⁶⁶ HURTADO, E. y LASSO DE LA VEGA, M.: *Conversaciones cit.*, junio 1998.
- ⁶⁷ FONSECA, J.: *op. cit.*, 1958, p. 14.
- ⁶⁸ FERNÁNDEZ-GALIANO, L., ISASI, J. y LOPERA, A.: *op. cit.*
- ⁶⁹ ORDENANZAS: “... técnicas y Normas constructivas para viviendas de renta limitada”, en *VIVIENDAS: ... de Renta Limitada, cit.*, 1955, pp. 139-168.
- ⁷⁰ SAMBRICIO, C.: *op. cit.*, 1997.
- ⁷¹ HURTADO, E. y LASSO DE LA VEGA, M.: *Conversaciones cit.*, junio 1998.
- ⁷² FONSECA, J.: *op. cit.*, 1958.
- ⁷³ Otro concurso público de este periodo promovido por el Instituto Nacional de la Vivienda en colaboración con el Instituto Técnico de la Construcción y el Cemento y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo fue el convocado para industriales españoles, con el fin de aprobar los modelos tipo y suministros de ventanas, cuyo plazo máximo se fijó 29 de diciembre de 1956.
- ⁷⁴ Decía José Fonseca: ¿con qué derecho en esta época funcional y en un tema tan concreto como este de la vivienda social se puede anteponer y darle más valor al aspecto exterior de una casa que a su función y su contenido? Y más específicamente: “las limas horizontales condenadas expresamente en unas ordenanzas mías y que, sin embargo, me han hecho tragar, a pesar de que una larga experiencia de siglos dice que son una barbaridad”. FONSECA, J.: *op. cit.*, 1958.
- ⁷⁵ LLEÓ, B.: “La moderna Posguerra, 1949-1960”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo II, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 6-27.
- ⁷⁶ BIDAGOR, P.: *art. cit.*
- ⁷⁷ Esa absorción del chabolismo como objetivo más la lucha contra la especulación fueron asumidos por el propio Franco, incluso pretendiendo que lo realizable en Madrid sirviera de ejemplo a otras ciudades como Barcelona o Bilbao, que incluso presentaban ya problemas más acuciantes. FERNÁNDEZ-GALIANO, L., ISASI, J. y LOPERA, A.: *op. cit.*
- ⁷⁸ FARIÑA TOJO, J.: “Los poblados mínimo, de absorción y dirigido”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo II, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 62-64.
- ⁷⁹ HURTADO TORÁN, E.: “El Hogar del Empleado: la labor de la Iglesia en la construcción de viviendas sociales”, en SAMBRICIO, C. (ed.): *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, tomo II, Madrid: EMV, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social, 2003, pp. 68-70.
- ⁸⁰ FONSECA, J.: *op. cit.*, 1958.
- ⁸¹ SAMBRICIO, C. (ed.): *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el plan de urgencia social*, catálogo de exposición, Madrid: Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid-Gerencia Municipal de Urbanismo, Electa, 1999.
- ⁸² SOLÁ-MORALES, I. de: “La arquitectura de la vivienda en los años de la autarquía, 1939-1953”, *Arquitectura*, nº 199, 1976, pp. 19-30.

ESQUEMA DEL PLANO GENERAL DE BRUNETE



Regiones Devastadas: figuración, morfología y tipología

JOSÉ RIVERO SERRANO

Regiones Devastadas: una panorámica

BUENA PARTE de la historiografía de la arquitectura española del siglo xx, al referirse al estudio de Regiones Devastadas formula una reducción formal significativa, al vincular sus actuaciones y sus redes de oficinas comarcales con las zonas coincidentes con los frentes y enclaves de la Guerra Civil; al leer sus actuaciones como un nuevo memorial guerrero. Como hiciera Gonzalo de Cárdenas en la Segunda Asamblea Nacional: “y al tratar de reconstruir, vemos que los nombres de los pueblos destruidos coinciden casi siempre con aquellos otros en que se cubrieron de gloria las tropas invictas de Franco”¹. Como hiciera, posteriormente, Moreno Torres en su conferencia de 1941: “Conforme se han ido adoptando pueblos se han ido señalando en el mapa, y ello nos ha dado el resultado que era de suponer, o sea el de reproducir perfectamente los frentes estabilizados y los lugares donde se libraron batallas de la guerra de liberación”². Los nombres de las actuaciones emblemáticas de Regiones Devastadas, se enlazan pues con los nombres de gestas militares y de batallas castrenses. Así Andújar, Toledo, Belchite, o Teruel prolongan la memoria de la Guerra en un tiempo de cicatrices y hacen ver “la extraordinaria importancia del origen bélico y castrense de la dictadura franquista”³. Pero incluso, “las líneas básicas de la política económica del primer franquismo se fueron gestando, antes de que finalizase la guerra, en la zona ocupada por las fuerzas nacionales... a partir de 1936 se comenzaron a establecer las bases normativas e institucionales de la política económica que se practicó después”⁴. Origen bélico exaltado por Pemán al enunciar “la guerra sirviendo de barriido y replanteo para la paz. Los agujeros de la metralla sirviendo de hoyos para cimientos”⁵. Origen bélico que se prolonga visiblemente, con toda la producción temática de la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva hasta entrados los cincuenta⁶. Producción temática de la JNDP resaltada por Ureña “como algo de incalculables consecuencias (para): la conservación activa de un legado arquitectónico y urbanístico internacional más o menos saturado de consideraciones castrenses”⁷.

También otra parte de la historiografía de la arquitectura española del siglo xx, al referirse al estudio de Regiones Devastadas formula una simplificación conceptual más severa, como ha venido ocurriendo por otra parte con toda la producción arquitectónica de los años cuarenta y cincuenta. Simplificación conceptual que valora más la ruptura genérica que la continuidad específica con los precedentes de la arquitectura de los treinta. Serían los casos de Sostres⁸, de Bohigas⁹ y de Ortiz Echagüe¹⁰; y en menor medida los planteados por Flores¹¹ y Fernández Alba¹². Al reducir todos ellos la pertenencia de Regiones Devastadas a una obra política infatuada y propagandística; o bien a limitar su lectura a los aspectos lingüísticos más sorprendentes e historicistas de sus intervenciones. “Las poblaciones adoptadas van a edificarse de acuerdo a una confusa amalgama ideológica del Régimen: elogio de una España de esforzados campesinos, menosprecio de las capitales que habían apoyado a la República y presencia continua de los pilares del nuevo Estado”¹³. Historicismos ya anotados en sendos textos de los años cincuenta; tanto Giner de los Ríos como Ucha Donate ensalzan “el sabor que se ha sabido dar en la reconstrucción de los pueblos destruidos”¹⁴ o “el nuevo tradicionalismo regionalista”¹⁵. Años más tarde, Fernández Alba resume la producción del decenio 40-50 como un sembrado de construcciones que “van desde las estrictas concepciones académicas de la ‘obra monumento’, a los formalismos más arbitrarios de la falsa tradición”; todo ello en un “lamentable mimetismo historicista lleno de superficialidad y ajeno por completo a los auténticos valores nacionales”¹⁶. Esas claves interpretativas se han venido prolongando aún en trabajos posteriores, como los formulados por Ureña Portero¹⁷, Diéguez Patao¹⁸, Urrutia¹⁹ o Llorente²⁰. Mostrando todos ellos el peso de ciertas convenciones historiográficas adquiridas y la dificultad de verificar una lectura diferente que escapara de las claves usuales y tenidas por canónicas. O incluso, un trabajo tan sorprendente como el de Cirici²¹, pese a reconocer que “no existe ni una doctrina concreta, ni un pensamiento

73



Franco en Brunete. 1940.

Fuente; AGA

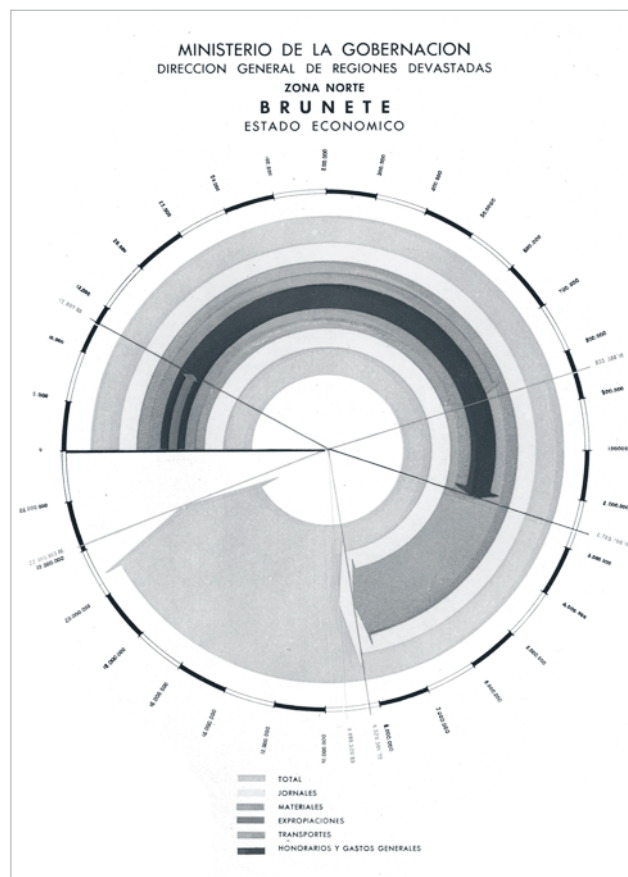
mínimamente consistente, ni un arte propio del sistema. Sería ridículo emprender un estudio científico sobre el pensamiento estético franquista, puesto que no hubo tal pensamiento”; no es ello óbice para acometer un texto de 191 páginas sobre ese despropósito estético, para obtener pocos resultados salvo los derivados de la condena política del franquismo.

La crítica de la historiografía formalista y filológica de la Arquitectura sobre Regiones Devastadas, está ya suficientemente abordada por Sambricio al manifestar: “Pero mientras para unos la Reconstrucción era una mera operación de restauración, para otros el concepto se entendió no tanto en términos arquitectónicos –de conservación de monumentos o de mantenimiento de ciudades–, sino como la actuación que tendía a sentar las bases de una estructura económica nueva”²². No es otra, aunque en otro sentido, la afirmación sostenida y matizada por Moreno Torres sobre el cometido fundamental de Regiones Devastadas: “Lo primero que hay que reconstruir es la idiosincrasia. No basta con devolver hogares y sanear los medios rurales de España. Es necesario que cambien las costumbres”²³. Entre la producción material velada y la producción simbólica ensalzada y muy aireada se debatirían las vías interpretativas de Regiones Devastadas, que en el mencionado trabajo de Cirici da para tres líneas de texto. Habría que ubicar, pues, Regiones Devastadas en el contexto normativo y en el contexto político administrativo, para comprender sus valencias económicas y sus conexiones con toda la trama que se orienta con

la lógica de la Reconstrucción económica: desde la creación del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra (SNREST) en 1938, hasta la creación del INC y del INV en 1939 o del INI ya en 1941; desde el Plan Peña en 1939 hasta la Ley de Ordenación ferroviaria y del transporte por carretera en 1941.

El asentamiento de la obra de Regiones Devastadas en ese enclave de patriotismo militante, de ruralismo de postguerra, de regionalismo revisado o de un casticismo escenográfico, fueron claves suficientes, a juicio de algunos, para dar por cerrado el periodo entrevisto y sus afanes interpretativos; fueron razones suficientes para considerar aclarados los problemas metodológicos que se desprendían de unos trabajos encabalgados entre la obsesión por fundamentar tanto el anhelado Estilo Nacional o la Arquitectura Falangista, como el rechazo del internacionalismo formal precedente. De tal suerte que así se formulaba: “No obstante, la búsqueda de una arquitectura nacional que representara el triunfo del orden nuevo sobre el liberalismo, que expresara la concepción del Estado de los vencedores, fue un hecho”²⁴. Y por borrar, consecuentemente, las secuelas precedentes de una arquitectura recorrida por abstracciones internacionalistas y ajenas al legado de la tradición española. Esa es la visión sintética de Moya: “Llega la República y ataca de frente todas las bases de nuestra tradición y de nuestro modo de ser españoles, tratando de implantar un mimetismo cultural de cualquier cosa extranjera... Con la Victoria, la necesidad de restaurar todo lo nuestro sin distinción de matices ni aún de calidades y de eliminar lo extraño”²⁵. Un poco, también, a la manera militante de Víctor de la Serna, que establecía los males precedentes desde una visión retórica y bucólica, nacional y agraria: “Una época de confusión mental precede en esta materia a la generación de la Falange. La industrialización, las oligarquías financieras, el marxismo, la decadencia intelectual, producen los monstruos de hierro, cemento y mármol, que convierten las nobles perspectivas en campos de alucinación”²⁶.

Gráfico sobre la actuación en Brunete. 1945.
Fuente: Reconstrucción

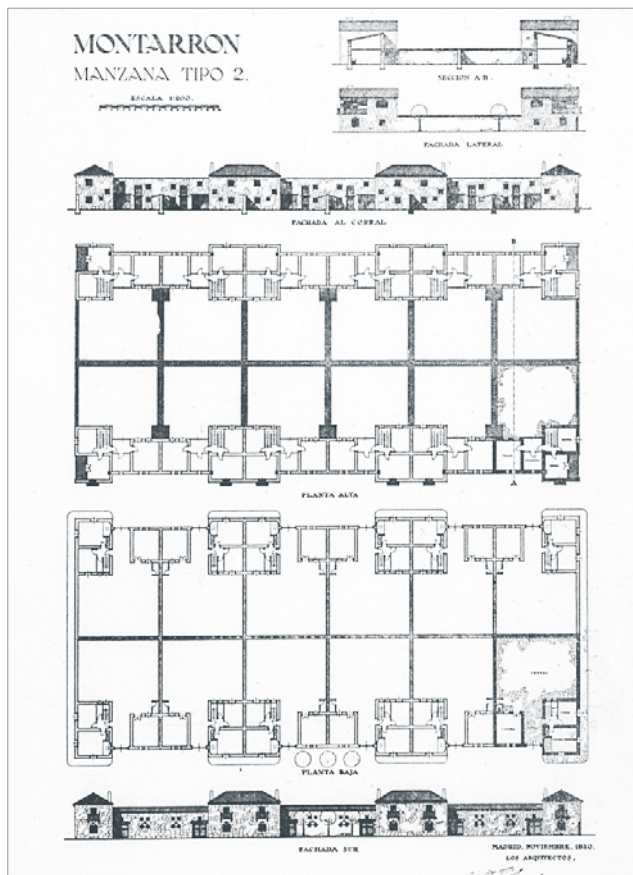


Esas marcas y señales generales, de la historiografía formalista y filológica de la Arquitectura, en su exploración de Regiones Devastadas, se han producido también con parecidos efectos en los ámbitos regionales circunscritos a territorios menores: ya Granada²⁷, ya Teruel²⁸, ya Guadalajara o Toledo²⁹, ya Jaén³⁰, ya Tarragona³¹, en donde los cometidos de la Reconstrucción han sido interpretados en claves exclusivamente *Simbólicas* y rara vez *Productivas*. La producción del alojamiento, sentando “las condiciones de rentabilidad adecuadas para abrir un nuevo campo de acumulación de capital”³², o la definición de asentamientos rurales de pueblos nuevos o reformados; las nuevas ordenaciones y las tipologías edificatorias puestas en juego, no han podido escapar a esa suerte de destino imparabable de la retórica visual e iconoclasta del Falangismo, que en palabras de su fundador ya exploraba y anteponia la redención del campesinado a otros problemas contemporáneos de la vivienda y de la ciudad: “Se os ha engañado tanto con palabras más o menos bellas, que ya casi da vergüenza acercarse a vosotros con nuevas palabras. Hay tantos agrarios por ahí sueltos, de espaldas a vuestra angustia, que tenéis razón para desconfiar...”. Pero rara vez, desde esa retórica agrarista y nacionalsindicalista, se sentaban las bases del apego a la industrialización de la agricultura; rara vez se miraba de frente a la nueva índole de los problemas que la sociedad planteaba desde la lógica de la producción de la ciudad. Y así “en *La nueva España agraria*—obra publicada por el régimen en 1937—tras exaltar las virtudes de la población rural y su apuesta desde el primer momento por el Movimiento Nacional, se afirmaba que se quería transformar España en un país de agricultores”³³.

Incluso los aspectos visuales de Regiones Devastadas y de la llamada *Arquitectura del Poder* y *Arquitectura Totalitaria*, han merecido un texto centrado ya exclusivamente en la representación fotográfica³⁴, o bien en la dimensión escenográfica³⁵ de las imágenes. Dimensión escenográfica de la arquitectura de Regiones Devastadas, tratada incluso

como *Arquitectura a lo Potemkin*³⁶ y vinculada consecuentemente con la pretendida deriva estilística de Regiones Devastadas y de la Arquitectura oficial del primer Franquismo. “La dialéctica del castigo y la redención preside todos los programas. La arquitectura que se va a desarrollar en ellos tiene mucho de tramoya escénica...”³⁷. Arquitectura pues, como un asunto exclusivo de Imagen y de Imágenes, de Estilo y de Consignas; pero rara vez de Materia y de Producción, de Alojamiento y de Ciudad. Como si de un *Bienvenido mister Marshall* arquitectónico se tratara, pero que no impidiera la expresión simultánea y contradictoria de trabajos de otra índole filmica, como ocurriera con *Surcos* Frente al *atrezzo* populista y tópico que despliega la berlanguiana Villar del Río, la dureza del suburbio, el anonimato del éxodo rural y las condiciones de vida en las corralas hacinadas que nos muestra Nieves Conde.

Trabajos todos ellos, los citados anteriormente, en los que emergen más los aspectos filológicos y formales de la experiencia de Regiones Devastadas que las valencias productivas del Orden Económico que acompañarán la obra del Nuevo Estado concluida la contienda bélica. Valencias productivas inalienables del continente figurativo, como acierta a precisar Solá Morales: “El ciclo histórico, cuya hipótesis de interpretación se quiere plantear aquí es el de los años del franquismo, pero con la restricción de analizar el periodo desde el punto de vista del lenguaje figurativo, aún sabiendo que forma como un todo con el desarrollo del sistema productivo español y, en especial, del sector de la construcción en el



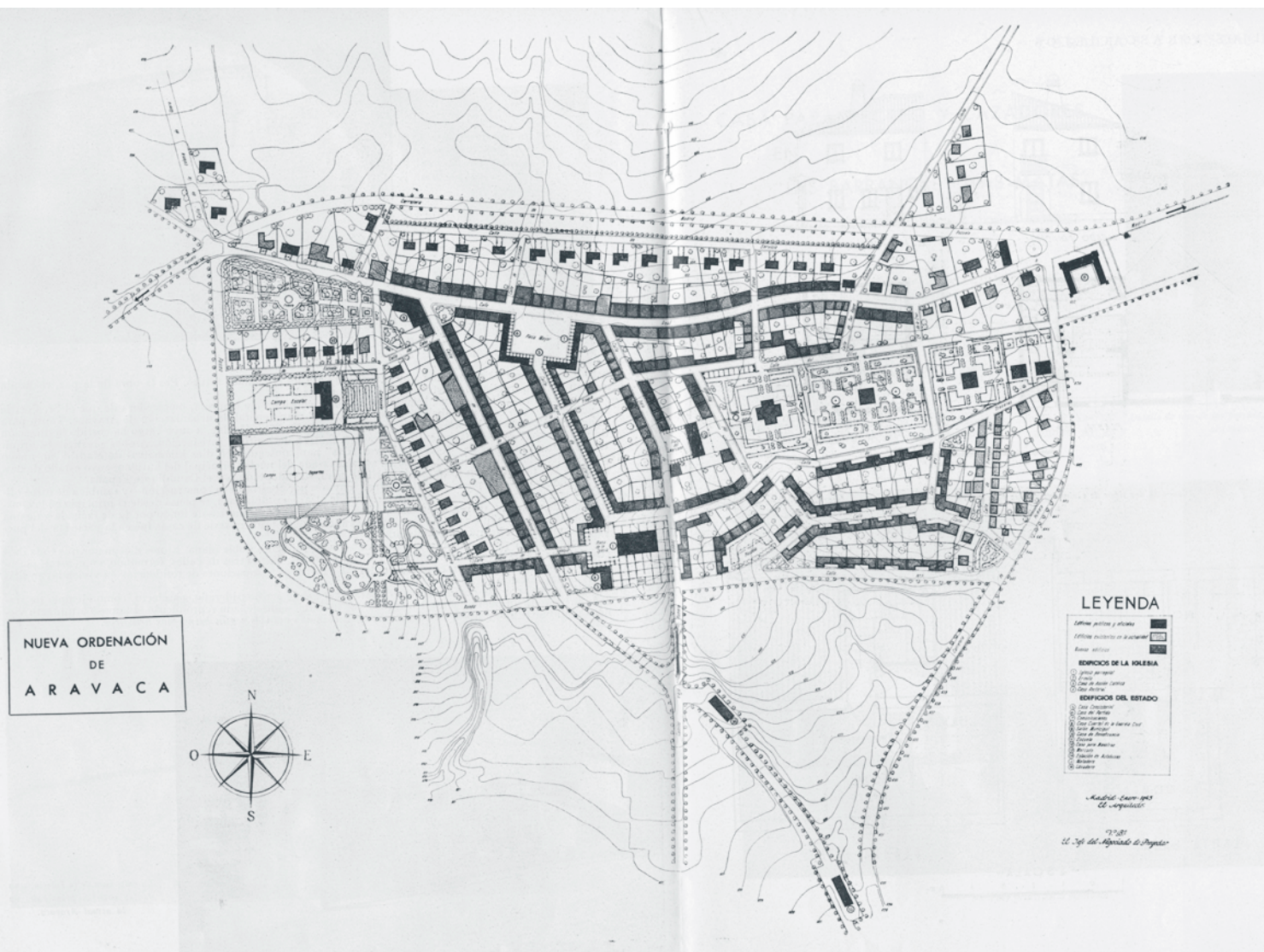
Manzana tipo de Montarrón. F. Echenique Gómez. 1940.
Fuente: Reconstrucción

Planta general de Aravaca. Nasarre M. 1945.
Fuente: Cortijos y rascacielos

que la actividad arquitectónica se inscribe³⁸. Valencias productivas presentes en el Decreto fundacional del Servicio de Regiones Devastadas y Recuperaciones, aún en 1938, y obsesionadas por la Reconstrucción material necesaria. Incluso en la dotación, en el mismo 1939, de un soporte económico como fuera el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, organismo económico sin parangón en otros enclaves orientados a la intervención edificatoria y a la producción de alojamiento. Instituto de Crédito para la Reconstrucción que sienta las bases económicas del primer franquismo, a través de los préstamos y subvenciones a los particulares en cientos y miles de solicitudes; bases de cierta normalización económica desde los incentivos públicos y bases, también, de recuperación del tejido inmobiliario dañado. Reconstrucción, pues, no sólo física de los daños materiales operados en inmuebles, infraestructuras, ciudades y equipamientos³⁹ “damnificados por la revolución marxista” como se hace constar en un sinnúmero de expedientes; sino Reconstrucción orientada a sentar las bases operativas de la economía del Nuevo Orden⁴⁰. Así, Sambricio al citar la visión instrumental de Higinio París Eguilaz, nos advierte que ya va “señalando cómo el proceso debe basarse más en la necesidad de una racionalización de la economía que en el intento de aplicar los puntos de Falange”⁴¹; es decir, nos marca e indica las estrategias reales de los poderes económicos en toda la secuencia de la Reconstrucción material de la posguerra española. En la que llega a establecerse por el responsable de Regiones

Devastadas en la mencionada conferencia de 1941, que a su organización se le dio “la estructura de una gran empresa privada”; reconociéndose, pese a la dimensión pública de la experiencia de Reconstrucción, que “la iniciativa privada es uno de los puntales más firmes de la economía nacional, y que no solamente hay que fomentarla sino orientarla y prestarle la ayuda necesaria”⁴². Visión que corrige en parte, la anterior de Cárdenas: “demostrando públicamente, con los hechos y los datos, que el Estado puede organizarse como empresa, no igual sino mejor que cualquier organismo particular”⁴³, y abriendo el desplazamiento del Estado Totalitario al Estado impulsor de la iniciativa privada.

Reconstrucción cuyos aspectos cuantitativos emanados de Regiones Devastadas no son irrelevantes para la economía de la época, toda vez que en palabras de Manuel Blanco “constituye uno de los programas de construcción más amplios que se hayan realizado en España en este siglo”⁴⁴. La misma conclusión sostiene Giner de los Ríos: “esta obra (la de la DGRD), por su calidad y por su cantidad, es una de las más importantes del decenio”⁴⁵; quien llega a aportar los datos de la Exposición de la DGRD de 1948, con una inversión de 221 millones y fijando la inversión final en 1.385 millones de pesetas. Los datos de 1941, expuestos por Moreno Torres, hablan de 55.419 expedientes de daños, con un avance de su presupuesto de 1.560 millones. Para el periodo 1940-1946, Carlos Sambricio aporta los créditos acordados por el Instituto de Crédito a la Reconstrucción;



totalizando Regiones Devastadas el 41% del total destinado a la reconstrucción⁴⁶. Los datos de Eugenia Llanos llegan a establecer unas inversiones, en pesetas de 1985, de 96.000 millones. Cifrándose las actuaciones “en un periodo de 15 meses, en los repartidos entre los años 40 y 41 se tramitan 55.419 expedientes de daños”⁴⁷. Igualmente en mayo de 1941 se habían adoptado 148 pueblos, que ascendería posteriormente a 183, y llegarían finalmente a 227 en 1942. Y se había intervenido en 831 edificios públicos y se habían generado 11.156 viviendas⁴⁸. La propaganda de la Dirección General en 1946 fija la reconstrucción de viviendas en 14.845 unidades y en 16.019 las de nueva planta. Datos similares son los proporcionados por Víctor Pérez Escolano⁴⁹, al citar las cifras de José Fonseca sobre la destrucción del parque de viviendas, estableciéndose en el 0,5% del total, o en 250.000 unidades, sobre las que habría que intervenir y reponer. Igualmente del conjunto de comarcas y zonas afectadas por la intervención de Regiones Devastadas hasta octubre de 1941, se habían practicado 55.000 expedientes diversos con un valor de 1.500 millones de pesetas en daños. Datos que pudieran ampliarse con los

pormenores en los enclaves regionales estudiados⁵⁰ para obtener una visión económica de conjunto.

Y desde aquí, desde esta premisa operativa de la densidad económica y productiva de Regiones Devastadas, pueden entenderse las conexiones de sus trabajos con los supuestos reiterados de la Colonización interior, que no siendo específicos ni propios, serían desarrollados en paralelo con el Instituto Nacional de Colonización. Así se desprende de las palabras de Cárdenas, cuando reflexionando sobre la posible ubicación de los pueblos reconstruidos, fija: “... pero esto entra ya de lleno en los planes de colonización. No basta únicamente fijar el emplazamiento de los pueblos y si conviene desplazarlos o no, sino que hace falta estudiar y aquilatar su capacidad económica y medios de vida de sus habitantes; ver si es posible aumentar las producciones agrícolas...”⁵¹. Vinculando, consecuentemente, la Reconstrucción con la Producción económica en general; y con la Producción agrícola, en particular. Toda vez que la salida de la economía autárquica precisaba no sólo de la puesta a punto de las estructuras económicas, sino muy particularmente de las estructuras agrarias; aunque haya ciertas reticencias

Antes y después



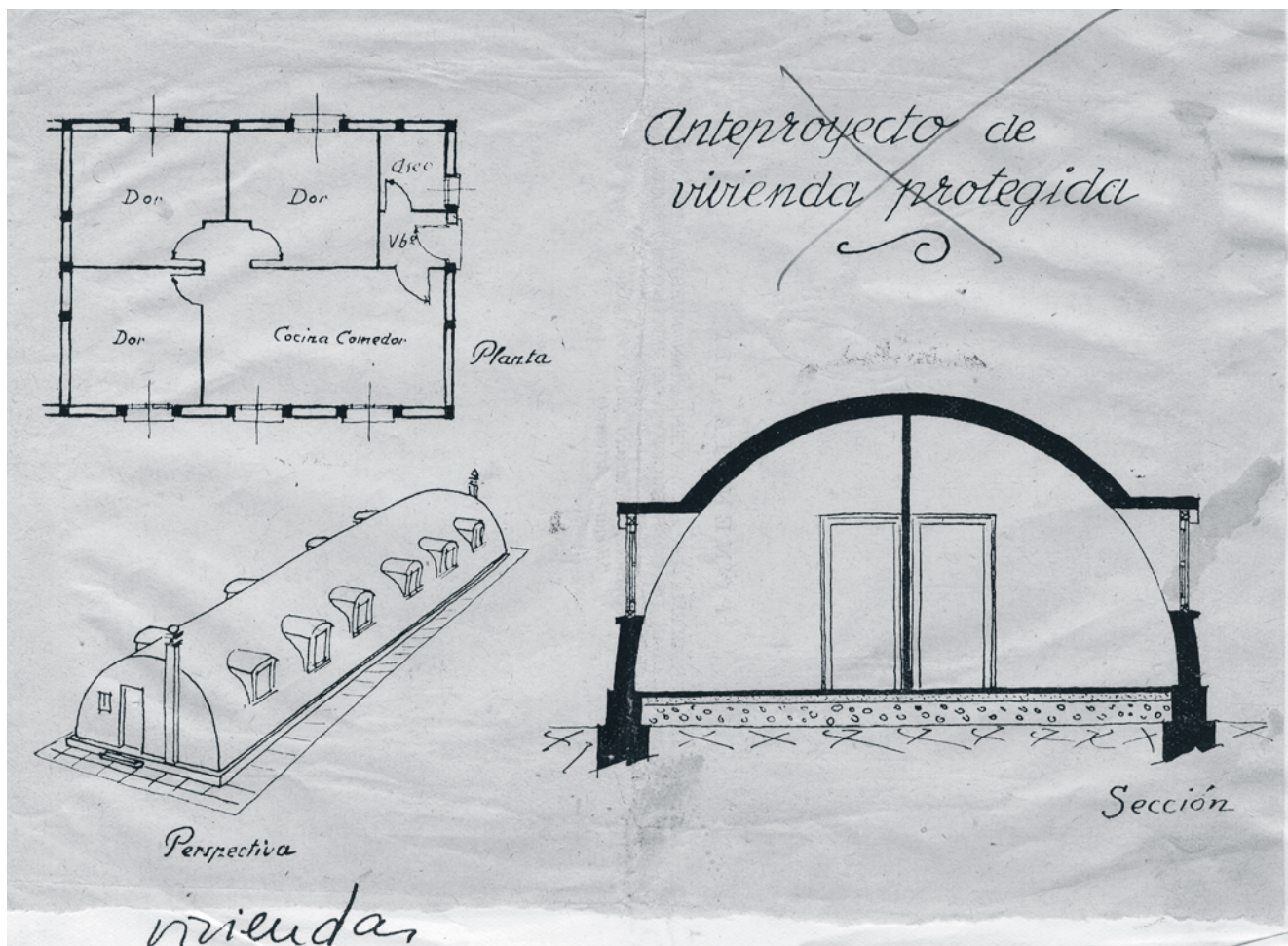
78

historiográficas en reconocer el papel desempeñado por la agricultura en el despegue hacia la industrialización: “No deja de sorprender que problemas de tanta trascendencia como los relacionados con la contribución de la agricultura al desarrollo industrial, apenas hayan sido tratados en nuestro país, aún cuando su conocimiento resulta imprescindible para definir con corrección los caminos por los que ha discurrido el desarrollo capitalista en España”⁵².

Es tal vez esta coincidencia estratégica de los intereses de ambos departamentos ministeriales la que motiva su solapamiento y su superposición⁵³. Superposición que afecta incluso a los arquitectos intervinientes en sus cometidos, primero en Regiones Devastadas y más tarde en el Instituto Nacional de Colonización: “De esta forma, sobre todo inicialmente, muchas de las formas de proyectar del organismo de reconstrucción fueron adoptadas por el organismo colonizador”⁵⁴. Consecuencia, todo ello, de que en esos años: “resulta fundamental mantener una población rural que incremente la producción agrícola aumentando la producción a un menor coste, esto es, modernizar la agricultura española y crear asimismo centros urbanos cuya principal actividad promotora fuese una agricultura de alto rendimiento”⁵⁵. Una doble operativa inicial que se decanta finalmente hacia el Instituto Nacional de Colonización en detrimento de Regiones Devastadas que abandona el urbanismo

rural de los nuevos pueblos. “Esto quiere decir que el organismo especialmente concebido en 1939 para la colonización y reparación de las regiones destruidas, ligado al proceso de agrarización del suelo español, ha perdido su impulso más decidido y, aunque la impronta aportada por él se conserva, con Moreno Torres, un político y no un técnico como Benjumea, entran en Regiones Devastadas criterios propagandísticos referidos sobre todo a la restauración arqueologista de los pueblos dañados”⁵⁶. Cuando, bien a las claras, la órbita del Instituto Nacional de Colonización se mueve más en los precedentes de la Reforma Agraria republicana y en las tradicionales obras de puestas en riego, como demuestra el texto de Tamés⁵⁷; texto que asume el protagonismo de la Colonización Interior sobre las solas espaldas del Instituto Nacional de Colonización, olvidando las contribuciones sostenidas por Regiones Devastadas en ese universo de definición de nuevos conjuntos rurales.

Mientras que Regiones Devastadas orbita más por el universo de la Arquitectura, con un cometido tripartito que Ureña especifica como Arquitectura Imperial, Urbanística Orgánica y Vivienda Social⁵⁸. Para expresar, tal vez, la obsesión estilística del *Orden Nuevo*, la impronta falangista a propósito de la *Ciudad Orgánica* y el inevitable problema del alojamiento de masas. Pero también “la digna trilogía, en lo Espiritual, Político



y Administrativo. Estos tres órdenes siempre enlazados: Estado, Iglesia, Movimiento, se ligarán en esta plaza”⁵⁹. Tripartición aún explorada en 1944 por Giménez Caballero, con su “Ley del cielo, del suelo y del anhelo”⁶⁰, para indicar con su retórica expansiva las vinculaciones de la arquitectura con el clima, con el terreno y con el más complicado reducto de la *voluntad histórica*. Vinculaciones visibles también con los programas del *Kamfbund* nazi que imponían el arraigo de la arquitectura con la sangre y la tierra, con el paisaje y con las costumbres regionales; una arquitectura “en la cual los hombres puedan hallar otra vez sus raíces en la tierra y que les brinda un sentimiento verdadero hacia su hogar”⁶¹; pero que no oculta ni impide la visión del carácter ordenador y programático, antes que propagandístico, de los nuevos núcleos de Regiones Devastadas. Tripartición que aún se prolonga, casi con idénticos contenidos, en la V Asamblea Nacional de Arquitectos de 1949 con los temas centrales “Plan Nacional de Urbanismo”, “Construcción de viviendas económicas” y “Orientaciones estéticas de la actual arquitectura”⁶². Asuntos que trasladados a la VI Asamblea Nacional de Arquitectos de 1952, vuelven a proponer tres grandes temas de reflexión y debate⁶³: “La Arquitectura estatal: su organización”; “El problema de la vivienda en nuestras clases medias y modestas” y la “Concepción actual del Urbanismo: su importancia y

trascendencia social”. Temas que tanto en 1949 como en 1952, no dejan de prolongar lo anotado sobre la práctica de Regiones Devastadas: ya el Lenguaje, pero también la Ordenación y el Alojamiento.

Al abordar el estudio de la producción arquitectónica de Regiones Devastadas, dos son al menos las cuestiones que emergen con nitidez. La primera de ellas estaría referida a la relevancia social y cultural, sostenida en el momento de su producción, vistas ya algunas de sus características económicas y cuantitativas. Esto es a lo largo de los años de dura Autarquía política y cultural, a lo largo de los años cuarenta y primeros cincuenta, ¿cuál fue, en ese enclave de posguerra nacional y contienda internacional, el papel sustentado por las realizaciones producidas en el ámbito de la Arquitectura, y particularmente en la práctica del lenguaje arquitectónico? Conjuntamente con ello, conviene señalar los supuestos superiores, desarrollados en la ordenación de los núcleos reconstruidos, como esbozos de una incipiente práctica urbanística más que como los ensayos a propósito de *Las ciudades del Falangismo*. Los casos de Brunete, Belchite, Codo o Nuevo Seseña, en ordenaciones rigurosas y cerradas, ¿a qué matrices responden y de qué influencia se reivindicán? Y finalmente, y como caso paralelo a la práctica desplegada por el Instituto Nacional de la Vivienda en la producción del alojamiento al amparo de las Leyes de 1939



Vista aérea Brunete.
Fuente; AGA

Ordenación Gajanejos.
Ruíz Larrea. 1941.
Fuente: AGA

y de 1944, ¿qué formulaciones se produjeron en relación a la sistematización y normalización de la vivienda? Sin olvidar el efecto económico inducido por la Reconstrucción, toda vez que: “las actuaciones estatales en materia legislativa de las dos primeras décadas franquistas... serán fundamentales para desencadenar el desenlace expansivo de la promoción inmobiliaria con estructura empresarial”⁶⁴.

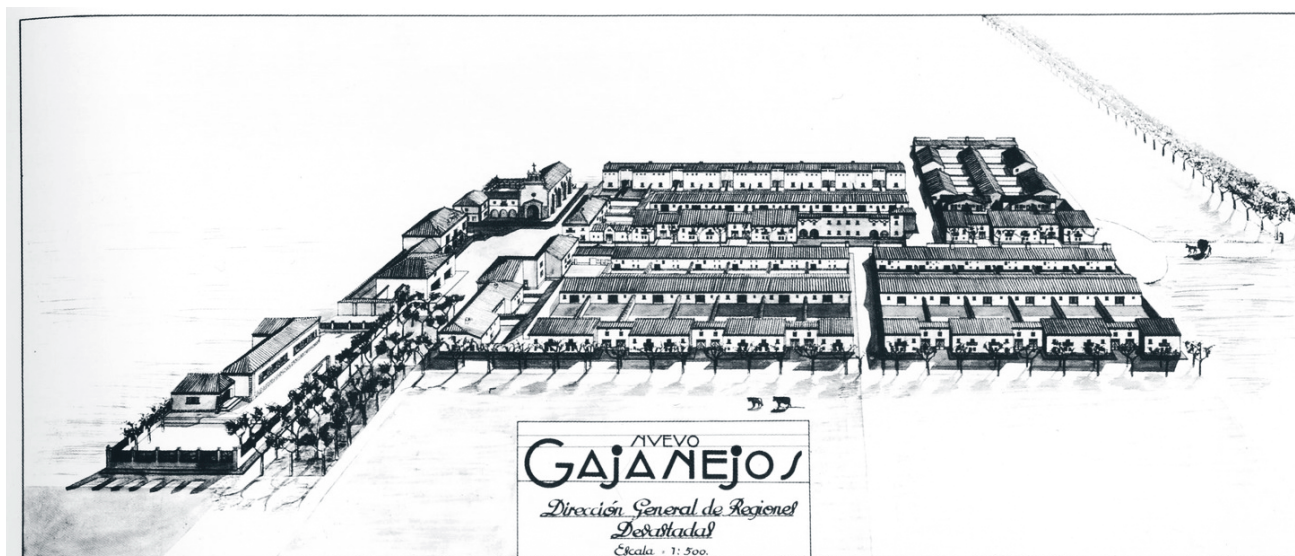
Aunque no todas esas cuestiones fueran abordadas por igual, omitiendo la densidad real de lo *Productivo* frente a la eficacia funcional de lo *Simbólico*, si que se refleja la importancia del suceso en alguno de sus aspectos: “No es nuestro propósito descubrir una obra ingente, ni siquiera ponderar su importancia. En las páginas de Reconstrucción, magnífico exponente de técnica y de arte, han ido quedando testimonios de esta obra que la Dirección General de Regiones Devastadas viene realizando por toda la España semidestruida durante la guerra española... Pero sí sentimos con apremio el deber de unir nuestra voz a las de quienes reconocen en este programa de obra hecha un esfuerzo de incalculables resultados que está transformando la fisonomía de nuestro pueblos y ciudades”⁶⁵. Transformación ya advertida por Gonzalo de Cárdenas en la III Asamblea Nacional de Arquitectura, en 1941: “Quizá pueda servir de ejemplo la experiencia modesta llevada a cabo en la Dirección General de Regiones Devastadas. Con ella funcionan hoy día en España 32 oficinas comarcales, oficinas donde jamás se pensó que pudiese llegar nuestra técnica: en Castuera, en Andújar, en Belchite, en Potes, etc., y que están realizando por los pueblos que sufrieron destrucciones una labor extraordinaria”⁶⁶.

Estas son, por otra parte, las cuestiones nucleares comentadas por Carlos Sambricio, a raíz de la exposición que sobre Regiones Devastadas se produjera en 1987. “En el trazado de las ciudades, el diseño de la ciudad acabada y orgánica es de influencia centroeuropea; el centro cívico, convertido en centro jerárquico, donde se agrupan la iglesia, el ayuntamiento, los servicios sociales y el cuartel de la Guardia Civil procede de los esquema italianos;

y los estudios sobre viviendas tienen como referencia la obra de arquitectos anteriores a la guerra, reflejo de una tradición republicana”⁶⁷. Esto es, Ordenación, Figuración y Tipología. O en palabras de Solá Morales: “Figuración, tipología y morfología resultan así un producto altamente congruente y que en absoluto puede atribuirse al simplismo o al pintoresquismo superficial”⁶⁸.

La segunda de las cuestiones tiene que ver con la posición historiográfica cambiante que se ha producido en el estudio de Regiones Devastadas; más allá de los textos desplegados en el mencionado catálogo⁶⁹, o de aportaciones puntuales producidas en el estudio de la vivienda social, como las de García-Gutiérrez Mosteiro⁷⁰, el territorio de Regiones Devastadas aún precisa de nuevas aportaciones y reflexiones que ubiquen la complejidad de su presencia en nuevas lecturas. Desde la inicial omisión sostenida por la historiografía, ya señalada en las notas iniciales de este apartado, a la revisión desvelada por Ignasi Solá Morales⁷¹, hay todo un trayecto abierto que ejemplifica la mutación de las miradas sostenidas en torno a una experiencia que se nos revela más compleja de lo que pudiera parecer a primera vista. Y no es tan sólo la complejidad de los intereses políticos y sociales sostenidos por las diferentes familias del franquismo⁷² en pugna por su protagonismo militar, político, social y cultural; cuanto la revisión de las simplificaciones y esquematizaciones historiográficas que se habían venido operando a propósito de esos años de polvo y hierro. Baste recordar la polémica sostenida, años más tarde, en *Arquitectura Bis*⁷³, sobre la experiencia resultante de la revisión historiográfica que se estaba produciendo en torno y sobre la arquitectura del franquismo, para entender las lecturas encontradas.

Desde el rechazo político del franquismo, debería derivarse el rechazo de las propuestas culturales que habían acontecido en esos años; para concluir con la irrelevancia temática y conceptual de muchas de sus realizaciones. Sin llegar a entender que incluso en el seno de la dictadura triunfal hubiera habido experiencias diversas en distintos



campos creativos, dignas de ser tenidas en cuenta; o que incluso, supusieron vías de ruptura con la ideología dominante y vías de enlace con un pasado no tan remoto. No sólo en el campo de la Arquitectura; también los ámbitos de la Literatura⁷⁴ y de las Artes Plásticas precisaron años de espera para poder obtener una dimensión más facetada de esa realidad compleja de la cultura en la primera dictadura. Incluso en un territorio próximo a Regiones Devastadas, en algunos cometidos formales, como fuera el del Instituto Nacional de Colonización⁷⁵, se han precisado miradas sucesivas, capaces de deslindar la paja de la retórica agrarista franquista del grano de ciertas cuestiones modernas asumidas con firmeza en sus propuestas⁷⁶.

Figuración

Parece evidente que una de las primeras preocupaciones de los arquitectos colaboradores de Regiones Devastadas, tuvieron que ver con una posible alternativa estilística que oponer a la inmediata Arquitectura derrotada. Alternativa expresada por Cárdenas como: “fijada la capacidad de los pueblos y su emplazamiento, viene el estudio de la ordenación; estudio de ordenación en el que hay que prescindir por completo de todas las normas que nos vengan de más allá de nuestras fronteras. La reconstrucción de nuestros pueblos hemos de basarla únicamente en los trazados genuinamente españoles”⁷⁷. Pero no sólo los argumentos sobre las Ordenaciones genuinas, también los deseos de los Lenguajes Nacionales que oponer a lo foráneo. “Es difícil, hablando de la arquitectura de este organismo no intentar el tópico de un estilo español en contraposición al *Internacional Style*, como una respuesta española al entendimiento que tenía el Movimiento Moderno”⁷⁸. Así se deduce de lo expuesto en *Reconstrucción*, en el número monográfico dedicado a Brunete: “Su arquitectura –que no responde a un estilo determinado, sino que es producto de la inspiración en los elementos tra-

dicionales de la región– resucita con pleno éxito un tipo arquitectónico eminentemente español, aboliendo los tipos agrios de la mal llamada arquitectura racionalista o funcional, y dando lugar a la formación de un conjunto de soluciones que ya comúnmente se designa con el nombre de *estilo de Regiones Devastadas*”⁷⁹. Más aún, había que entender el estilo de forma totalitaria: “No se puede poner en duda la existencia de un proyecto totalitario durante los primeros años del franquismo, un proyecto en el que predominan el estilo, el *lenguaje* y cierto *simbolismo*, pero que no llega a cuajar”⁸⁰. De un estilo y su problema, interrogado por Manuel Brunet, como problema político: “Si la Arquitectura es un fenómeno político, hay que volver a la arquitectura política... Hay que acabar con la confusión creada por el capitalismo, el industrialismo y la burguesía”⁸¹. De un estilo, que como hiciera Pemán, formulaba “... la traducción exterior de una manifestación determinada de vida”⁸². Traducción exterior íntimamente ligada a la política, ya que “las tres cuartas partes de la política anticlerical y desamortizadora del siglo pasado está hecha de argumentos visuales y estilísticos”. En esa clave de argumentos visuales y estilísticos, habría que entender las aportaciones arquitectónicas de Luis Moya, quien fijaba: “Se plantea el problema de fondo de reanudar una tradición rota... Incorporada en la corriente tradicional por Herrera la manera oriental –como una nueva vida de lo hispanoárabe más que como una importación–, la italiana del momento más severo, y hasta el modo flamenco en algunos aspectos, adquiere aquella arquitectura medios riquísimos para satisfacer toda clase de programas que pueda requerir un gran Imperio...”⁸³. Claves las de Moya volcadas, intelectualmente y estilísticamente, al pasado y formuladas desde un desdén por los *Tiempos Modernos*, como emergería aún años más tarde, en una de las Sesiones de Crítica dedicadas a *Vers une architecture*. “Con la ideología latente en este libro ocurre lo mismo, pues aquella no es más que una mezcla de ideas del siglo XIX servida al gusto de las masas de hoy:



Planta general de Belchite. Cámara A. y Allánegui A. 1940. Fuente: AGA

Núcleo central de Guadarrama. 1943. Fuente: AGA

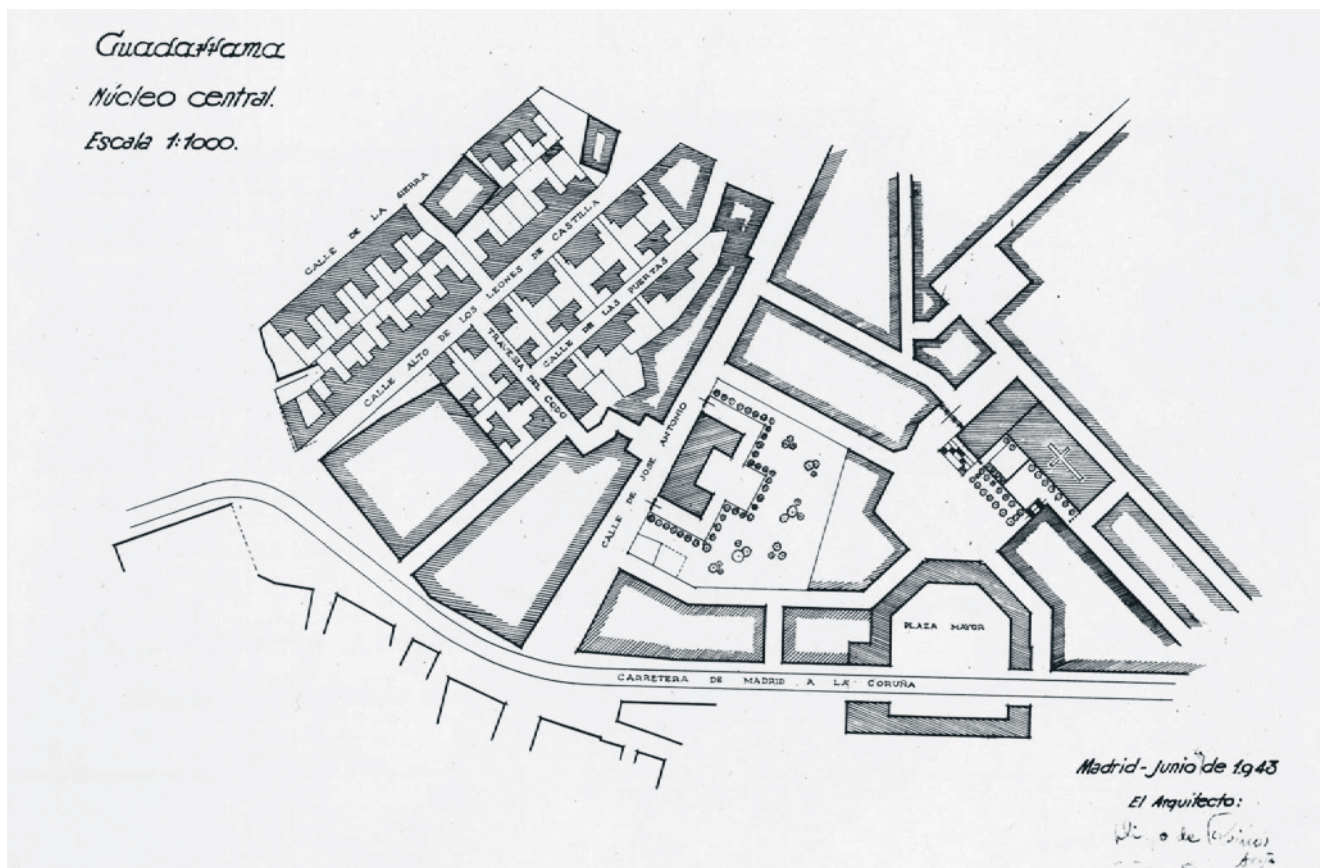
democracia a lo popular, igualitarismo, colectivismo, amor panteísta a la Naturaleza, marxismo al uso de la burguesía radical-socialista, concepto materialista de la Historia, pacifismo, deportivismo, sentimentalismo, culto a la evolución, al progreso, a la ciencia, a la técnica, a la libertad, etc. De religión nada; bastante tienen las masas con tener que creer en la evolución, el progreso, etc.”⁸⁴

Esa pretensión de una codificación estilística nacional es visible en trabajos como los de Camón Aznar⁸⁵, Miguel Fisac⁸⁶ y Bermúdez de Castro⁸⁷. Si aquellos reflexionan sobre la idoneidad de ciertas premisas estilísticas aplicables a la Arquitectura (“¿Cuál es la modalidad estilística con que nuestros mejores arquitectos afrontan el problema de dar unas características nacionales compatibles al mismo tiempo con la modernidad en técnica y adorno a la arquitectura de hoy?”⁸⁸); el Director del Museo del Ejército, general Bermúdez de Castro, produce una descalificación sistemática de la Arquitectura Moderna al igual que hiciera Luis Moya (“la época de ahora pasará a la historia como la más fea e incomoda”), y una glorificación del territorio lingüístico de Regiones. “Yo admiro y reverencio las obras de la Dirección de Regiones Devastadas, cuya enorme labor, bellísima, tiene una significación patriótica, artística y social, digna de la gratitud de España entera. Gratitud porque las realizaciones tienen un sello castellano o andaluz, vasco o catalán, gallego o valenciano. Igual sucede con la reedificación de monumentos destruidos: se ha respetado la traza. En la inmensa reconstrucción de España no se ha perpetrado la

más insignificante falta de respeto a la sacrosanta tradición española.”⁸⁹ Entre el respeto a la sacrosanta tradición y la amalgama de ese regionalismo entrevisto, se codifica una estilística que se quiere visualizar como propia. Tanto que se habla ya en 1947 del estilo Regiones Devastadas⁹⁰ como un estilema propio y reconocible. Incluso veinte años más tarde en el II Congreso de Arquitectura Típica Regional, se podía identificar ese universo formal con un periodo de tiempo determinado. Así en palabras de Apraiz y Buesa se afirmaba: “Se ha dicho repetidas veces que nuestra última posguerra, con sus Regiones Devastadas, impuso un estilo nacional excesivamente nacional y... retrospectivo, produciéndonos un aislamiento de lo que se preconizaba y se realizaba en el exterior de España”⁹¹. Aún y así, no todo en la Arquitectura de Regiones Devastadas puede ubicarse en los problemas del lenguaje formal y en su pretendida adscripción a un estilema nacionalista. Como estableciera el padre Aguilar al reflexionar sobre la Arquitectura religiosa de Regiones Devastadas: “Poco podía pedirse a aquella arquitectura circunstancial que hubo de refugiarse más en lo folklórico que en lo tradicional, tratando más de resolver una situación que de abordar a fondo un problema”⁹².

Morfología

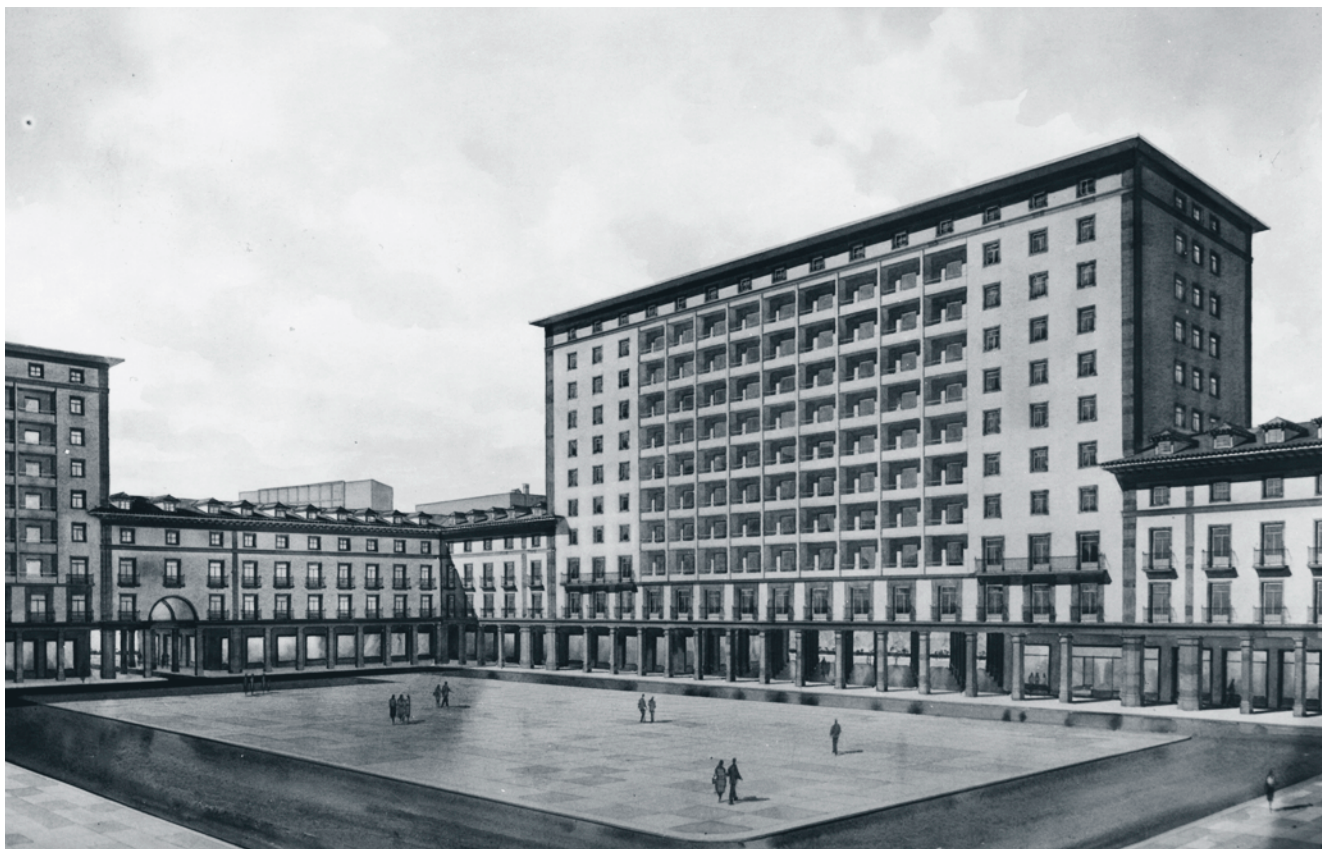
Si el lenguaje de las actuaciones arquitectónicas era visto con las simplificaciones reseñadas antes, algo parecido



podría decirse de las ordenaciones urbanas: ya las reconstruidas, ya las verificadas de nueva planta en los pueblos adoptados y en los nuevos pueblos agrícolas. Una mixtura entre el campo y la ciudad que en palabras de Víctor d'Ors: "nos conduce a la norma de establecer una unidad, una continuidad, sin rotura entre la ciudad y el campo", de tal suerte "que la ciudad limitada se deja sin embargo penetrar por el campo y a éste lleva aquella la urbanización"⁹³. Junto a ello, las ideas de la ciudad orgánica, cerrada⁹⁴ y jerarquizada; en donde juegan los elementos compositivos de la arquitectura, como componentes de una estrategia de sentido más que de un programa productivo. Casos prototípicos, como el de Guernica delatan el juego de los símbolos y la omisión de la producción: "En la gran Plaza Imperial, al pie de la Casa de Juntas, se agrupan los edificios públicos y el monumento a los caídos. Las manzanas de casas, proyectadas con arreglo a la técnica moderna, son sin patios y con grandes jardines abiertos al exterior, campos de juego, edificios para el descanso y formación de nuestra juventud, y un centro sindical del labrador..."⁹⁵. Con la indicación, ya señalada, de cierta primacía de lo rural frente a lo urbano: "El carácter representativo, propagandístico y singular de las contadas operaciones urbanas de vivienda masiva, no necesita apurar su formas, ni conservar las poéticas de la máquina y de la gran ciudad... sino que puede recrearse en los temas retóricos del nacionalismo o del pintoresquismo"⁹⁶. Y es que, en palabras del mismo Solá Morales, "el papel de las ciudades y de sus nuevas áreas residencia-

les no será relevante hasta quince años más tarde", en esta suerte de modernidad invertida y heterodoxa. De una modernidad que opera, consecuentemente con las directrices económicas del momento, más y mejor en el medio rural que en el medio urbano; como señalara Germán Valentín al fijar la *Importancia de la arquitectura rural en el momento actual de la Arquitectura española*⁹⁷. Si la ciudad y el medio urbano quedan "necesitados de reflejar, en términos arquitectónicos, el sentido de una ideología fascista"⁹⁸, será el medio rural el que despliegue "los mejores esfuerzos intelectuales -también en algún sentido los más modernos y los más originales"⁹⁹.

Lecturas de las ordenaciones producidas desde Regiones Devastadas, que cuentan con el doble registro de su homogeneidad planimétrica frente a la visualización del perfil altimétrico que indaga en las valencias del historicismo, del populismo y del pintoresquismo. Aunque fuera un pintoresquismo matizado, como el que expone Vaquero: "En la reconstrucción de los pueblos devastados por la guerra, ni sería posible ni conveniente lograr, sino en medida prudente, el valor pintoresco que anteriormente haya tenido el pueblo"¹⁰⁰. Un pintoresquismo como el ensalzado en la ordenación de Aravaca "que no hubiese desdeñado reproducirlo Camilo Sitte, en su libro ya clásico, *Construcciones de ciudades según principios artísticos*"¹⁰¹. Un pintoresquismo que se nutre de las tradiciones reflexivas sobre la arquitectura popular y de su contraposición con ciertos populismos agraristas y neorregionalistas. Un pintoresquismo genuino, como el expuesto por Gonzalo de Cárdenas al



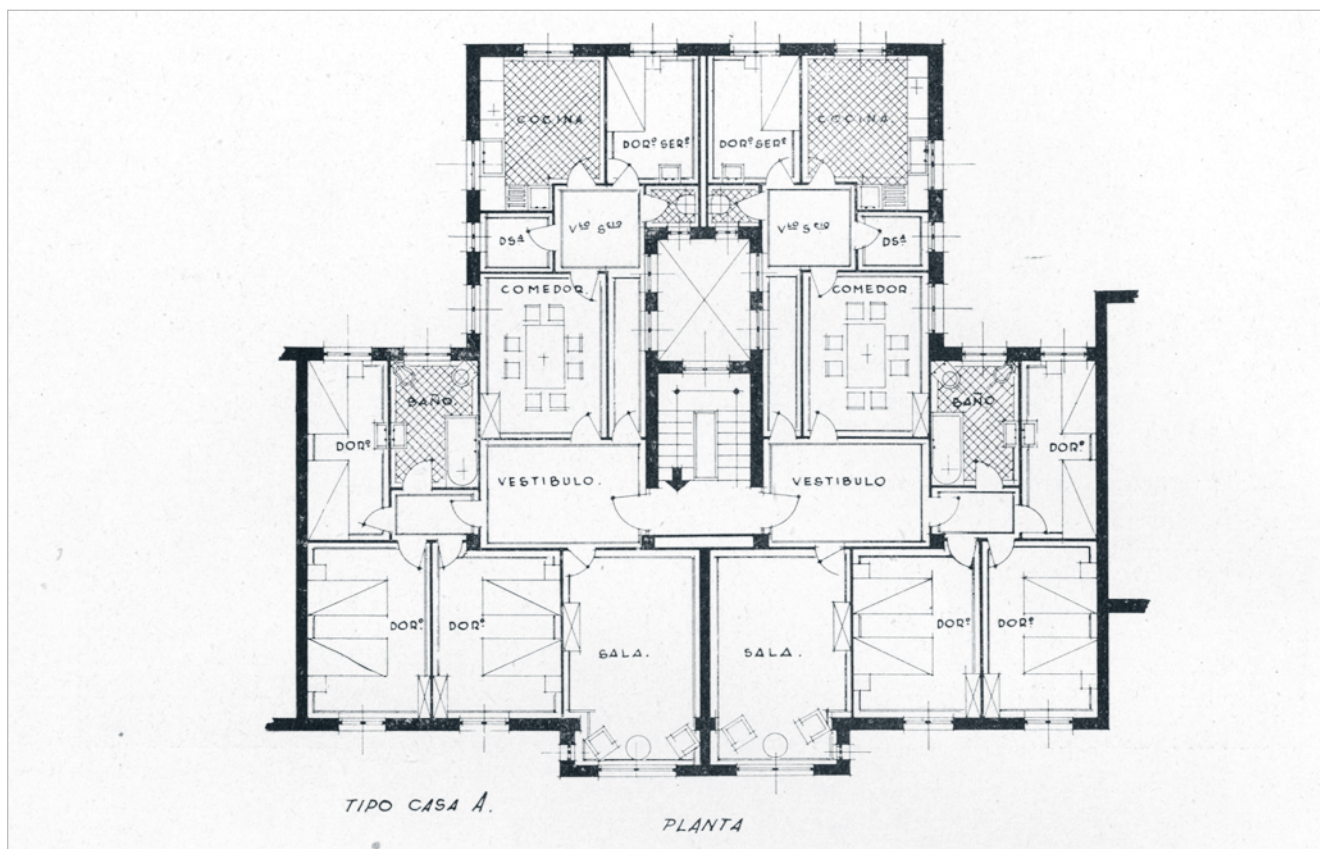
Ordenación de la Plaza de España, Oviedo. Fuente: AGA

fijar: “La reconstrucción de nuestros pueblos, hemos de basarla únicamente en los trazados genuinamente españoles, hechos con arreglo a nuestro temperamento y a nuestra manera de vivir, y en la que no nos sirven, sino que nos estorban, todas las técnicas que puedan venir de otro país”¹⁰². Pese a ello la racionalidad de las plantas y la sistematización de las tipologías y sus ordenaciones y agrupaciones, emergen más como valor productivo que se enfrenta a la estilización excepcional y risueña de sus perfiles y sus imágenes. “El trazado de estos núcleos responde de forma clara a una evolución entre la imagen tradicional del poblado agrícola y la nueva propuesta racionalista... y estableciendo al mismo tiempo, la idea del centro cívico en término de definición jerárquica del espacio, planteando en el centro de la ciudad el tema de la nueva valoración existente entre la tipología de vivienda y la arquitectura del poder”¹⁰³.

Algunas lecturas a propósito de Regiones Devastadas, proponen pues, la contraposición evidente de un *Sistema Organizado* frente a una *Estampa Idealizada*, como parte del conflicto latente entre las actuaciones productivas y las propuestas simbólicas, como parte del desajuste final entre Economía y Lenguaje. Como parte de la tensión existente entre las ordenaciones del conjunto y las composiciones pormenorizadas de los centros cívicos, que delatan la visión de la serialidad industrial y productiva frente a la artesanía asimétrica del lenguaje intemporal de Plazas, Ayuntamientos y Templos. Como parte del conflicto existente entre un *Tiempo Productivo* que se contabiliza y pasa, y un

Tiempo Histórico detenido y que no cuenta. También habría que señalar las diferencias fijadas por Sambricio entre *Fachada* y *Silueta*, cuando establece la lectura de las envolventes: “... que el concepto de silueta no significa tanto la determinación de un lenguaje arquitectónico en fachada, como el sentido de núcleo cerrado, definido precisamente por lo que existe no ya en el exterior, sino en el interior”¹⁰⁴. Dado el carácter cerrado de la ordenación de los pueblos de Regiones Devastadas, su envolvente visual estaría más cercana al registro difuso de la *Silueta* que al carácter pormenorizado de una agregación de *Fachadas*, más cercana al *Modelo Globalizado* que al *Patrón Pormenorizado*.

Habría que analizar pues, cómo las propuestas de las Ordenaciones, seriales, repetibles y sistemáticas de los tejidos residenciales delatan el conflicto latente con la composición pormenorizada de los centros cívicos y sus lenguajes estilizados e historicistas; o incluso, también, con las resoluciones de elementos reconstruidos, que asumidos desde su excepcionalidad intemporal recuperada, establecen el engarce de lo *Uno* con lo *Diverso*, de lo excepcional con lo repetible; del *Tiempo Histórico* con el *Tiempo Productivo*. Tal y como se revela en Nuevo Seseña con la fractura de las manzanas regulares para dar cabida al programa simbólico del centro cívico; o como explicitan simultáneamente, Titulcia, Belchite o Los Blázquez. Una continuidad fragmentada y alterada del tejido general, para dar cabida y solución a la permanencia excepcional del lenguaje, que demanda la memoria del pasado. Por no citar el cierre programático en



Plantas de viviendas San Lázaro, Oviedo. Saro Posada F. 1944. Fuente: Reconstrucción

abanico, del tejido residencial del proyecto de 1939 de Brunete, que formula una tensión añadida entre la centralidad física y la centralidad simbólica. Retomando la disposición radioconcéntrica del trazado de la Ciudad Industrial alemana de Riempl, que muestra Sambricio en justa correspondencia¹⁰⁵. Retomando, como experiencia próxima, la idea distributiva del proyecto de la Ciudad Benéfica, elaborada por Regiones Devastadas en 1939 para el Ayuntamiento de Madrid. Proyecto que actualizaba los estudios y trazados de la ordenación de Triana, tanto de Zuazo de 1924, como de García Mercadal en 1929. Y que se materializa también, en la actuación del Instituto Nacional de la Vivienda en Villanueva de Franco en 1949. Ordenación radioconcéntrica como cierre formal de las ordenaciones seriales adyacentes, en el proceso de fijar la excepcionalidad figurativa del centro cívico en su diálogo con la retícula residencial, productiva, homogénea y anónima.

En una manifestación final de la vinculación resolutoria de la Ordenación urbana con la Tipología edificatoria, tal y como se expone a propósito de Brunete: "Estos dos elementos de referencia, Iglesia y plaza, sirven de núcleo y levadura a la nueva localidad construyéndose alrededor de ellos las casas que componen el pueblo, sobre una parcelación estudiada de acuerdo con las necesidades agrícolas de sus habitantes"¹⁰⁶; o en palabras de Aymonino "en la correspondencia entre edificación y estructura urbana"¹⁰⁷. Evidenciando dicha secuencia el tránsito de la lógica productiva, de la Célula al

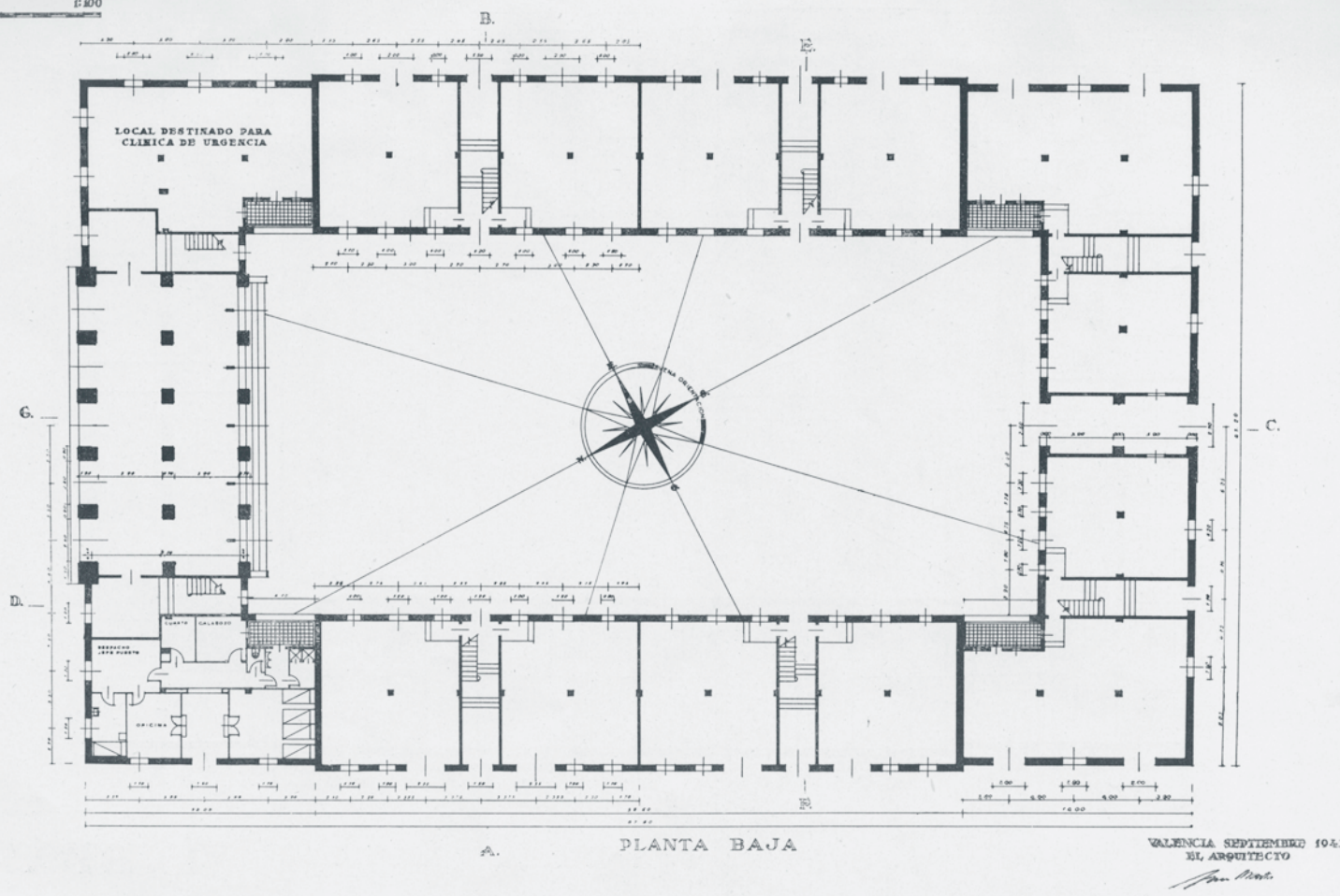
Bloque y de éste a la Ciudad; más que la excepcionalidad de unas imágenes suspendidas en el tiempo y congeladas en el espacio.

Tipología

El trabajo de Regiones Devastadas, en el ámbito del estudio de la vivienda, va a desplegarse conjuntamente con el de otras instituciones públicas; especialmente con el Instituto Nacional de la Vivienda, que formula los dos instrumentos legislativos de aplicación. Así fueron la Ley de Viviendas Protegidas del 19 de abril de 1939 y la Ley de Viviendas Bonificables del 25 de noviembre de 1944. Marcos legales que pese al carácter autárquico no impiden ver sus influencias del reformismo socialdemócrata¹⁰⁸ y de los precedentes de la legislación de Casas Baratas. Cuyas insuficiencias entre fines sociales y medios públicos aplicados, se exponen en el Preámbulo de la citada Ley del 19 de abril de 1939 como hilo conductor de "la exigencia de justicia social que el Estado Nacional Sindicalista ha de satisfacer"¹⁰⁹. Hilo conductor que, pese a todo, no nace, no puede nacer, de una improvisación sino de un estudio de precedentes diversos y visualizados poco a poco¹¹⁰. "La arquitectura se hace vivienda y el nacionalsindicalismo se apropia tanto de los esquemas Kleinhau y Kleinsiedlung que propone la administración hitleriana..., como del casticismo regionalista vigente en

la España de los veinte..., sin inconveniente de que se levanten bloques multifamiliares, más o menos basados en las propuestas de la Bahuaus¹¹¹. Parte de todo ello es rastreable en diferentes trabajos que vienen a constituir la *Genealogía de la Vivienda Social en España*¹¹², y que nos permiten entender los elementos de continuidad con las experiencias precedentes que en torno al estudio de la vivienda de masas se venían produciendo; como fija Solá Morales: “las conexiones de Bidagor con el urbanismo centroeuropeo de los años treinta o las de Fonseca con el trabajo de Patrick Abercrombie son no sólo conocidas sino documentables y explícitas”¹¹³. Estudios sobre las viviendas de masas, que en palabras de Monclús y Oyón nos permite entender como: “La obra de Regiones Devastadas constituye un excelente campo de comprobación de continuidad histórica... lo que aquí se pretende mostrar es que algunas concepciones y métodos proyectuales de la arquitectura moderna confluyeron de forma original con elaboraciones procedentes de otras disciplinas en la técnica utilizada por Regiones Devastadas al proyectar la vivienda rural”¹¹⁴. Vivienda rural y sus problemas, que en palabras de Sartoris “se desenvuelve en temas muy especiales, según la corriente de la nueva estética, de la técnica biológica y sociológica, de la tipificación y de la normalización”¹¹⁵. Viviendas rurales pues, que desde la plataforma del concurso de 1940 se erigen en banco de estudios: “a fin de encauzar la técnica arquitectónica hacia las viviendas modestas, para que dentro de los límites económico legales, respondan a las exigencias de la higiene, de la comodidad y del arte”¹¹⁶. Todo ello emerge con nitidez en las palabras de Fonseca, cuando hablando en 1940 señala precedentes que van desde la legislación de Casas Baratas a los concursos y seminarios de los años treinta¹¹⁷. Confluencia de tradiciones modernas, como las desplegadas en los CIAM de 1929 y 1930 y las verificadas en el concurso de la OPER del Guadalquivir y Guadalmellato en 1933¹¹⁸, para configurar “un material del Movimiento Moderno puesto al

revés, actuando en un programa social que no era el de la metrópoli desarrollada, sino el del proceso originario de acumulación capitalista”¹¹⁹. Si en aquellas, la vivienda mínima estaba regida por el *funcionalismo económico* que dictaba la gran ciudad, la concentración industrial y el problema del alojamiento obrero; en estas, el cruce entre agricultura y alojamiento rural practicaba ese *funcionalismo agrario*, en el que la vivienda era considerada como un elemento más del dispositivo productivo del colono y como tal había que diseñarla¹²⁰. “Y siendo la mayor parte de ellos cultivadores de la tierra, se ha buscado una parcelación individual, resuelta de modo que cada vivienda tenga como complemento un patio o un corral donde situar las dependencias agrícolas auxiliares. Esta solución exige una profundidad de cada manzana de 20 a 30 metros, quedándole a cada parcela una longitud de fachada que varía según sea destinada a vivienda de bracero o de labrador.”¹²¹ Todo ello, todas esas instancias productivas forzaban a una sistematización tipológica y dimensional, que buscaba la máxima operatividad funcional con el gasto más ajustado de recursos. Por ello en ambos casos, soluciones urbanas visualizables en los CIAM y Concursos Agrarios de la España de los treinta, se ensaya la decantación del tipo edificatorio, su polivalencia formal y su eficacia funcional. Para lo cual se sopesan y analizan circulaciones, orientaciones, estandarización constructiva¹²², agregación de la célula al conjunto, normalización de soluciones y simplificación tecnológica, que llegan a proponer estándares dimensionales críticos. Las reflexiones derivadas de los Concursos Agrarios y los ensayos sobre la vivienda rural moderna, propician igualmente un análisis de los componentes esenciales puestos en juego; tales como climatología, tipo de cultivos, zonas geográficas, medios constructivos disponibles y tradiciones propias. De tal suerte que en la decantación tipológica de la vivienda rural moderna, es preciso superponer la racionalidad normativa con la eficiencia económica, que convierte a dicha célula en el



instrumento idóneo de la *Maquina Productiva agraria*. Racionalidad normativa, dictada por la eficiencia económica, que se sobrepone al empeño de esa *Tipificación geográfica* de la vivienda, loada por Cárdenas¹²³.

Distinto será el efecto que la transposición del medio rural al urbano opere sobre el tipo edificatorio. Un tipo que podíamos caracterizar acompasado entre la racionalidad distributiva (Monclús y Oyón) y la racionalidad constructiva (Anaya¹²⁴). Y que se iba a proponer, como herramienta interpretativa de las soluciones urbanas y con obvios resultados productivos en la construcción de la ciudad y en la normalización inmobiliaria. Una racionalidad distributiva y una racionalidad constructiva que se resuelve tanto en manzanas cerradas como en bloques lineales, que expresan el punto de equilibrio de las tipologías aplicadas con los esquemas de ordenación urbana obtenidos, lejos de la esquematización tipológica rural más cercana a la indagación de cierta eficiencia funcional de la *Maquina Productiva agraria*. “Las normas establecidas por Regiones Devastadas, clasificaban las viviendas en dos grandes grupos: las de carácter urbano y las de carácter rural. Las primeras eran construidas, generalmente, en bloque y se componían exclusivamente de viviendas. Las

segundas eran aquellas que constaban, aparte de la vivienda, de granero, cuadras, porquerizas..., es decir con dependencias agrícolas.”¹²⁵ Baste recordar para ello que la normativa practicada sobre la vivienda social en 1939 contemplaba como objeto de protección también “los talleres familiares en las viviendas de artesanos y el granero y el establo en casas de labradores”; entendiendo el horizonte de la vivienda protegida no sólo como el enclave residencial, sino como el enclave productivo: ya artesanal, ya agrario. Igualmente se desprende del empeño codificador de las Ordenanzas del Instituto Nacional de la Vivienda de 1946, cuando en el apartado XLI “Núcleos y núcleos rurales” y en el subapartado *Nuevas colonizaciones* establece la modulación de caseríos en un esbozo de agregación productiva dictada por las características de la explotación; es decir verificaban la Ordenación desde la Producción. Modulación diversa pues, según sea la finalidad productiva: “Los caseríos formados por un número de viviendas rurales iguales o menores de: 4 viviendas en selvicultura; 6 viviendas en horticultura; 12 viviendas en regadíos semiextensivos y prados naturales y 16 viviendas en cultivos extensivos de secano”¹²⁶. Soluciones que podrían ser aumentadas “cuando se demuestre ser así necesario para la

unidad de explotación a que se destinen”. Soluciones que indagan en el debate sostenido en el Instituto Nacional de Colonización entre la conveniencia del carácter diseminado o agrupado de las unidades¹²⁷ de viviendas, desde la racionalidad productiva de la explotación: “que ha evolucionado hoy hacia la unidad viable, económica y socialmente, en la que la combinación de los factores tierra, capital y trabajo sea óptima”¹²⁸. Es decir, no sólo la programación funcional de la vivienda, con su orientación, cubicación, ventilación e higienismo moderno y su consecuente eficacia tipológica, sino, más aún, la vinculación de la tipología edificatoria con la estructura productiva agraria en su conjunto. De tal suerte que es posible manifestar que es ya una “forma no conectada con la tradicional casa campesina sino que tiene criterios netamente urbanos materializados en los barrios periféricos de las ciudades de la segunda mitad del siglo actual. Se trata, en consecuencia, de la consolidación de la denominada ciudad de la producción agraria en la que no cabe poner en duda la modernidad racionalizadora de la experiencia”¹²⁹.

Bien diferente será la conceptualización de la vivienda urbana que se desprende, fundamentalmente, de la Ley de Viviendas Bonificables de 1944. Aquí el horizonte aparece regido ya para otros grupos sociales, como las clases medias, con estándares urbanos y con programas superficiales que podrían llegar hasta los 150 metros cuadrados, arrancando desde los 60 metros cuadrados, y sientan las bases de la posterior expansión productiva de los agentes privados. “La construcción de este tipo de viviendas fue para los promotores un negocio muy lucido, puesto que con dinero del estado construían las casas, que vendían después con márgenes de beneficio realmente escandalosos.”¹³⁰ No otras son las palabras de Blas Pérez en la VI Asamblea Nacional de Arquitectos, al fijar la divisoria entre la acción pública y la privada: “Incumben al Estado y al Municipio una política de suelo... y una labor de urbanización. A la

iniciativa privada debe pertenecer en su mayor parte todo lo que sea financiar y construir. Para estimular esta iniciativa privada la Administración pública ha desarrollado y ha de ir desarrollando la cuantía en la producción de materiales y en el crédito”¹³¹. Trazando ya una divisoria neta entre el ámbito rural y el urbano como enclaves de promoción diversa; entre las actuaciones públicas en el medio rural y las actuaciones privadas en el medio urbano. Incluso las Normas de aplicación, producidas el 14 de abril de 1958, no dejan lugar a dudas de la estirpe netamente urbana de dicha modalidad de viviendas bonificables. Ya exentas de “contaminaciones productivas” como las citadas antes, donde no se visualiza pues la vinculación de la *Residencia* con el *Trabajo*. Ahora ya, tanto uno como otra, tanto *Trabajo* como *Residencia*, empezarán a ser realidades abstractas y abstraídas en el seno de la ciudad y en el seno de la producción inmobiliaria. Y sería en esas tipologías definidas, pero configuradas desde cierta abstracción productiva, donde se podía operar con otras claves lingüísticas. Claves lingüísticas, que por sus características urbanas y ya dirigidas a las clases medias, propiciarían que Regiones Devastadas pudiera desplegar el abanico de las retóricas formales y el universo de lo simbólico, sin menoscabo de mostrar su eficiencia productiva en la decantación del tipo y en la regularización de las ordenaciones urbanas.

En una demostración del abandono de la idea de la *ciudad productiva agraria*, en favor de actuaciones presididas por las reconstrucciones filológicas, pero que no eluden la gravedad del *Nuevo Orden productivo urbano*. *Orden productivo urbano* que se colmata y explota, en las imágenes repetitivas de los alojamientos provisionales de Usera o en los campamentos de Penados de Belchite, y que no puede omitir sus conexiones con la estandarización serial y repetible de los barracones de los campos de concentración alemanes, como trasunto del relato conectado entre la *Producción* y la *Muerte*. *Producción* y



Muerte, visibles en los cometidos de la Sección de Obras, ejecutadas desde el Patronato de Redención de Penas por el Trabajo¹³², “mediante el empleo de la mano de obra de trabajadores prisioneros de guerra... Y de todo aquello que se refiera a los campamentos de prisioneros trabajadores”¹³³.

Por el contrario, las definiciones posteriores de las Viviendas Protegidas, no solo apuntarían aún a un horizonte productivo agrario, sino a un medio inequívocamente rural. Como así se desprende de las Ordenanzas de 1941, que modulan la ventilación en valores variables para el medio rural y el urbano; similar diferencia instrumental se produce con la definición de alturas de las piezas o con el equipamiento sanitario, al introducir el retrete urbano y el retrete rural. Mostrando cómo los empeños más relevantes en la substanciación tipológica se formulan cuando se acomete la vivienda como *máquina productiva*.

Otra de las cuestiones que emerge con alguna intermitencia dentro de ese universo lingüístico revisado que se acomete en Regiones Devastadas, vendría

de la puesta en valor de las tradiciones populares retomadas desde matrices modernas. Desde Torres Balbás, a García Mercadal, pasando por el GATEPAC, el estudio de dichas tradiciones populares hay que entenderlo desde los vínculos sostenidos entre “lógica económica y lógica arquitectónica”¹³⁴; más que como ejercicios de nostalgia escenográfica y de casticismo ambiental, que quizás lo hubo en algún caso. Más aún, en esas recuperaciones formales, habría que establecer la continuidad conceptual y temática de la casa popular con la vivienda rural, como muestra de los equilibrios sutiles entre *Forma y Producción*. *Forma y Producción* como valencias productivas del Nuevo Orden en el que se inscribía toda la política económica de la Reconstrucción Nacional. *Forma y Producción*, como el haz y el envés de la misma cuestión. *Forma y Producción* como factores determinantes de la realidad. *Forma y Producción*, que éstas, sí que eran y representaban cuestiones modernas. Como revelaban ya la eficiencia productiva del Tipo edificatorio y la racionalidad mensurable de las Ordenaciones planteadas.

- ¹ DE CÁRDENAS, G. “*La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas*”, Segunda Asamblea Nacional de Arquitectura. Dirección General de Arquitectura, Madrid 1941, pp. 145-155.
- ² MORENO TORRES, J. “Un Organismo del Nuevo Estado. La Dirección General de Regiones Devastadas”, en *Reconstrucción* n.º 12, mayo 1941, pp. 8 y 9.
- ³ CHUECA, R. Y MONTERO, J. R. “Fascistas y católicos: el pastiche ideológico del primer franquismo. Ideología y cultura en la España de los vencedores (1939-1945)”, en *Revisita de Occidente* n.º 223, 1999, p. 7.
- ⁴ BARCIELA, C. *et alii. La España de Franco (1939-1975). Economía*, Madrid, Síntesis, 2001, p. 28.
- ⁵ S/A. “La reconstrucción de Guernica”, en *Destino* 22 enero 1938. *cit.* PORCEL, A. (editor). *La crónica de Destino. 1937-1956*, Barcelona, Destino, 2003, p. 98.
- ⁶ JEFATURA NACIONAL DE DEFENSA PASIVA. Fase 6ª. Refugios. Instrucciones n.º 3. *Instrucciones sobre protección antiaérea y habilitación de refugios en los edificios existentes*, Madrid, 1943. *Ídem.* Fase 6ª. Refugios. Folleto n.º 4. *Decreto de Presidencia de Gobierno sobre construcciones de refugios antiaéreos en poblaciones de más de 20.000 habitantes*, Madrid, 1943. *Ídem.* Fase novena-B. *Defensa del Patrimonio Artístico Nacional*, Madrid, 1953.
- ⁷ UREÑA, G. “Especificidad de la poética constructiva y urbanística Nacional Sindicalista”, en *Arquitectura Bis* n.º 32-33, enero-abril 1980, pp. 45-49.
- ⁸ SOSTRES, J. Mª. *Arquitectura y urbanismo*. Suplemento de la enciclopedia Espasa-Calpe, 1955-1965, Madrid, 1960. pp. 91-124.
- ⁹ BOHIGAS, O. *La arquitectura moderna en España*, en DORFLES, G. *La arquitectura moderna*, Barcelona, Seix Barral, 1967.
- ¹⁰ ORTIZ ECHAGÜE, C. *La arquitectura española actual*, Madrid, Rialp, 1965.
- ¹¹ FLORES, C. *Arquitectura española contemporánea*, Madrid, Aguilar, 1961.
Las omisiones y salvedades del trabajo de Flores quedaron parcialmente rectificadas con el trabajo específico del catálogo de la Exposición sobre Regiones Devastadas. FLORES, C. *La obra de Regiones Devastadas en el contexto de la arquitectura española contemporánea*, en *Arquitectura en Regiones Devastadas*. MOPU, Madrid, 1987, pp. 51-59. Pese a ello aún es posible leer: “Por lo que se refiere a la significación de la obra de Regiones dentro del contexto de la arquitectura española contemporánea habría que señalar su escasa relevancia, reanudando a su modo el debate de la arquitectura regionalista –si bien en esta ocasión desde unos planteamientos más realistas y pragmáticos– y preparando el terreno a actuaciones posteriores –especialmente aquellas a realizar por el Instituto Nacional de Colonización– que partirán ya en buena medida de posiciones caracterizadas por una base conceptual más sólida y una mayor inquietud por su integración en corrientes vivas de la cultura contemporánea”.
- ¹² FERNÁNDEZ ALBA, A. “Arquitectura española 1939-1964”, en *Arquitectura* n.º 64, 1964. *Ibid.* “Crisis de la arquitectura española 1939-1972”, *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1972.
- ¹³ MARTÍN, M. y RODRÍGUEZ BARBERÁN, F. J. *La fuerza del lugar*, en PÉREZ ESCOLANO, V. (Coordinador) *Transformaciones. Cinco siglos de arquitectura en Andalucía*. COA de Andalucía occidental y COA de Andalucía oriental, Sevilla, 1992, pp. 81-113.
- ¹⁴ GINER DE LOS RÍOS, B. *50 años de arquitectura española II (1900-1950)*, Madrid, Adir, 1980, p. 164 (primera edición, Editorial Patria, México, 1952).
- ¹⁵ UCHA DONATE, R. *50 años de arquitectura española I (1900-1950)*, Madrid, Adir, 1980, p. 200 (primera edición, Madrid, Catálogo General de la Construcción 1954-1955).
- ¹⁶ FERNÁNDEZ ALBA, A. “Para una localización de la arquitectura española de posguerra”, en *Arquitectura* n.º 26, febrero 1961, pp. 20-22.
- ¹⁷ UREÑA, G. *Arquitectura y urbanística civil y militar en el periodo de la Autarquía (1939-1945)*, Madrid, Istmo, 1979.
- ¹⁸ DIÉGUEZ PATAO, S. *Arquitectura y urbanismo durante la Autarquía*, en BONET CORREA, A. (Coordinador) *Arte del franquismo*, Madrid, Cátedra, 1981, pp. 47-76.
- ¹⁹ URRUTIA, A. *Arquitectura de 1940 a 1980*, en *Historia de la Arquitectura española. Arquitectura del siglo XX, del modernismo a 1936 y de 1940 a 1980*, Zaragoza, Exclusiva de ediciones, 1987. *Ibidem.* *Arquitectura española siglo XX* Madrid, Cátedra, 1997.
- ²⁰ LLORENTE, A. *Arte e ideología en el franquismo (1936-1951)*, Madrid, Visor, 1995.
- ²¹ CIRICI, A. *Estética del franquismo*, Barcelona, Gustavo Gili, 1977.

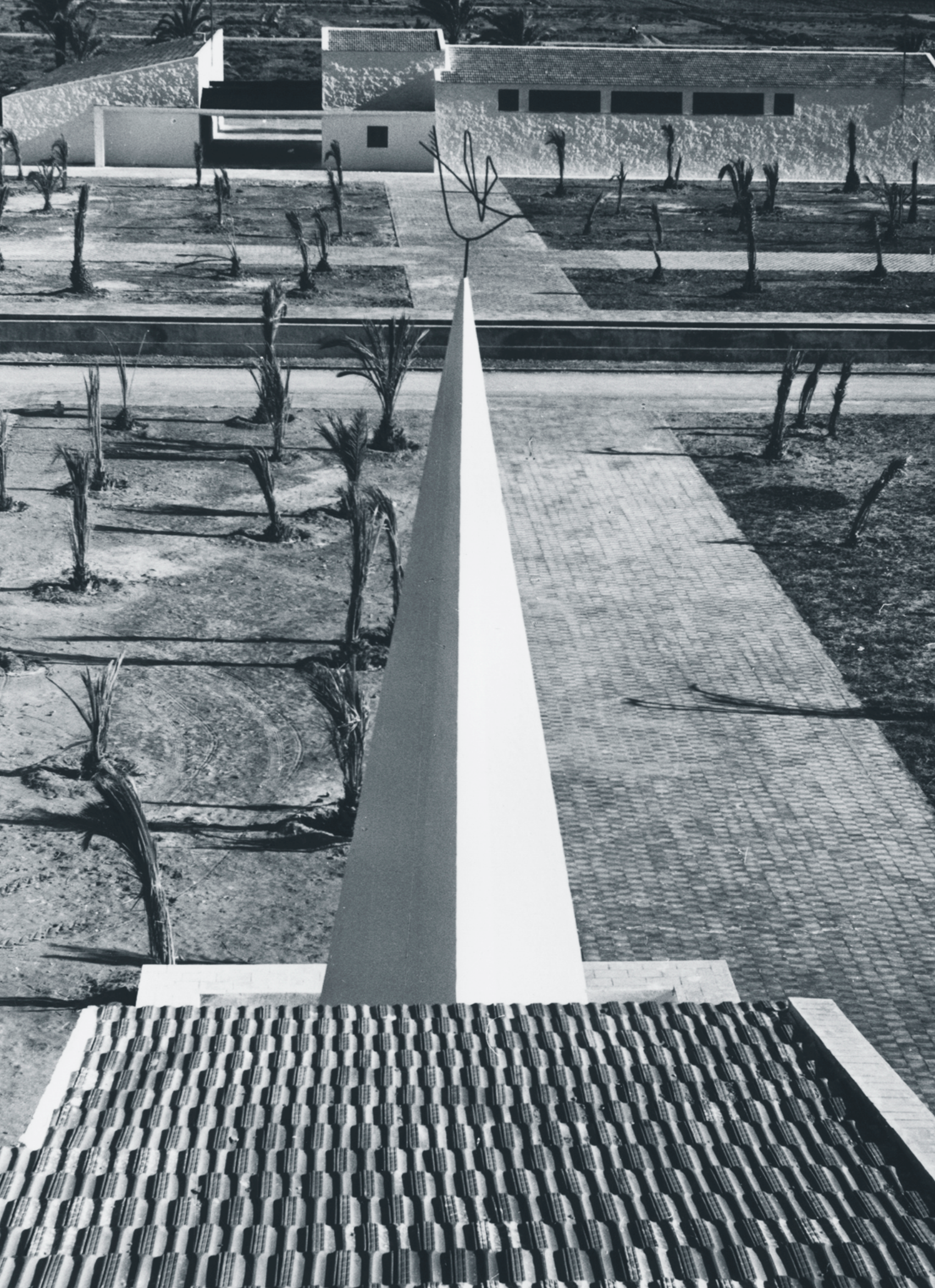
- ²² SAMBRICIO, C. "... ¡Que coman República" *Introducción a un estudio sobre la Reconstrucción en la España de la postguerra*, en *Cuando se quiso resucitar la arquitectura*, Murcia, COAAT, 1983, pp. 199-243.
- ²³ MORENO TORRES, J. Entrevista en *La Vanguardia* del 26 de junio de 1940, con el título "Significación moral de la reconstrucción en España", *cit.* SAMBRICIO C. "... ¡Que coman República" *Introducción a un estudio sobre la Reconstrucción en la España de la postguerra*, p. 208.
- ²⁴ CAPITEL, A. II *España 1939-1992*, en BALDELLOU, M. A. y CAPITEL, A. *Arquitectura española del siglo XX*, Summa Artis, XL. Madrid, 1995, p. 359.
- ²⁵ MOYA BLANCO, L. "Balance de cincuenta años de arquitectura", en *Arquitectura* n.º 26, febrero 1961, p. 24.
- ²⁶ DE LA SERNA, V. "La nueva arquitectura española. Un palacio para la Falange en Madrid", en *Informaciones*, 20 agosto 1943, *cit.* LLORENTE, A. *Arte e ideología en el franquismo (1936-1951)*, *op. cit.* p. 70.
- ²⁷ JUSTE, J. *Arquitectura de postguerra. El caso de Granada*, Granada, Libros del agua, 1981.
- ²⁸ LÓPEZ GÓMEZ, J.M. *La arquitectura oficial en Teruel durante la era franquista (1940-1960)*, Teruel, Instituto de Estudios turolenses, 1988.
- ²⁹ ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, E. *Urbanismo y arquitectura rural durante el período de la Autarquía en Castilla-La Mancha. Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones e I.N.C.*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1997. *Ibidem.* "Urbanismo y arquitectura rural de nueva planta en Castilla-La Mancha", en *Añil* n.º 10, 1996. *Ibidem.* "El arte en Castilla-la Mancha durante el franquismo", en REQUENA GALLEGO (coordinador) *Castilla-la Mancha en el franquismo*, Ciudad Real, Manifesta, 2003, pp. 255-272.
- ³⁰ MARÍN MUÑOZ, A. *La reconstrucción de la provincia de Jaén bajo el franquismo (1939-1957). La Dirección General de Regiones Devastadas*, Jaén, 2007.
- ³¹ GÜELL, M. *El fons "Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones" de l'arxiu històric de la Diputació de Tàrragona*. Actes del Segon Congrés Recerques, Barcelona, *Recerques*, 2002, pp. 868-875.
- ³² LLORENTE MIÑAMBRES, M. "La política de vivienda del régimen franquista: Nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960", en SÁNCHEZ RECIO G. Y TASCÓN FERNÁNDEZ, J. (editores) *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1939-1957*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 145-169.
- ³³ BARCIELA, C. *et alii. La España de Franco (1939-1975). Economía*, *op. cit.* p. 98.
- ³⁴ MUÑOZ BENAVENTE, T. "Un ejemplo de fotografía de Arquitectura del Poder: El archivo fotográfico de la Dirección General de Regiones Devastadas conservado en el archivo General de la Administración", en VVAA *Las edades de la mirada*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1996.
- ³⁵ RÁBANOS FACI, C. "Estética de la representación en los regímenes autoritarios (El marco escenográfico arquitectónico del nazismo, Fascismo y Franquismo: Albert Speer, Adalberto Libera y Pedro Muguruza)", en *Emblemata* n.º 12, 2006, pp. 275-288.
- ³⁶ BLANCO, M. "España Una", en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987, pp. 17-40.
- ³⁷ MARTÍN, M. y RODRÍGUEZ BARBERÁN, F.J. *La fuerza del lugar*, *op. cit.* p.110.
- ³⁸ SOLÁ MORALES, I. "Arquitectura española contemporánea: balbuceos y silencios", en VVAA *España vanguardia artística y realidad social 1936-1976*, Barcelona, Gustavo Gili, 1976, pp. 190-208.
- ³⁹ Incluso también daños de tipo industrial y agrícola. DIRECCIÓN GENERAL DE REGIONES DEVASTADAS Y REPARACIONES. Circular n.º 3. *Normas para la tramitación de daños de tipo industrial y agrícola*, Madrid, septiembre 1939.
- ⁴⁰ CATALÁN, J. "La reconstrucción franquista y la experiencia de la Europa occidental, 1929-1959", en BARCIELA C. (editor) *Autarquía y mercado. El fracaso económico del primer franquismo. 1939-1959*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 123-168.
- ⁴¹ SAMBRICIO, C. "... ¡Que coman República" *Introducción a un estudio sobre la Reconstrucción en la España de la postguerra*, *op. cit.* p. 202. La cita de París Eguilaz fija: "Al terminar la guerra de 1939 se presentaban dos problemas: el primero reconstruir lo destruido y, el segundo, superar los obstáculos que desde antes de 1935 se oponían a la industrialización y al desarrollo económico".
- ⁴² MORENO TORRES, J. "Un Organismo del Nuevo Estado. La Dirección General de regiones Devastadas", *op. cit.* p. 3.

- ⁴³ DE CÁRDENAS, G. “La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas”, *op. cit.* p. 153.
- ⁴⁴ BLANCO, M. “La arquitectura de Regiones Devastadas”, en *A&V* n.º 3, Monográfico de Regionalismo, 1985, pp. 38-41.
- ⁴⁵ GINER DE LOS RÍOS, B. *50 años de arquitectura española II (1900-1950)*, *op. cit.* p. 184.
- ⁴⁶ SAMBRICIO, C. “... ¡Que coman República!” *Introducción a un estudio sobre la Reconstrucción en la España de la postguerra*, *op. cit.* p. 211.
- ⁴⁷ LLANOS, E. “La dirección general de Regiones Devastadas. Su organización administrativa”, en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987, pp. 43-48.
- ⁴⁸ *Ibidem*, p. 48.
- ⁴⁹ PÉREZ ESCOLANO, V. “Guerra civil y Regiones Devastadas” en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987, 139-150.
- ⁵⁰ Para Tarragona Manel Güell fija las viviendas destruidas en 5.257, sobre un total de 61.055 y los daños estimados en 59.532.464 de pesetas. GÜELL, M. *El fons “Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones” de l’arxiu històric de la Diputació de Tarragona*, *op. cit.*
Igualmente para Jaén, Marín Muñoz establece 432 obras proyectadas y un gasto de 91.168.625 de pesetas. MARÍN MUÑOZ, A. *op. cit.*
- ⁵¹ DE CÁRDENAS, G. “La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas”, *op. cit.* p. 150.
- ⁵² LEAL, J. L., LEGUINA, J., NAREDO, J. M. y TARRAFETA, L. *La agricultura en el desarrollo capitalista español*, Madrid, Siglo XXI, 1975.
- ⁵³ Existe un Negociado Agronómico en el seno de Regiones Devastadas, que es el que acuerda la localización de Nuevo Seseña, en un emplazamiento dictado, exclusivamente, por razones agrarias. En MORENO TORRES, J. “Un Organismo del Nuevo Estado. La Dirección General de regiones Devastadas”, en *Reconstrucción* n.º 12, mayo 1941, p. 9.
- ⁵⁴ CALZADA PÉREZ, M. *Los arquitectos de colonización*, en *Itinerarios de Arquitectura 04. Pueblos de Colonización II: Guadiana y Tajo*, Córdoba, Fundación Arquitectura Contemporánea, 2008.
- ⁵⁵ ARAMIS ENRIQUE, J. *Marco teórico para el estudio del cine como fuente para el estudio y la docencia de la ciudad española*, Universidad de Alicante, Tesis doctorales, 2006, p. 33.
- ⁵⁶ DOMENECH GIRBAU, L. “Corrientes de la arquitectura española de la postguerra” en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987, pp. 61-77.
- ⁵⁷ TAMÉS ALARCÓN, J. “Proceso urbanístico de nuestra colonización interior” en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 83, 1948, pp. 413-424.
- ⁵⁸ UREÑA, G. *Arquitectura y urbanística civil y militar en el periodo de la Autarquía (1939-1945)*, *op. cit.* 40-42.
- ⁵⁹ PINEDA, A. “Estudio de un pueblo adoptado. Villanueva de la Barca” en *Reconstrucción*, n.º 5, octubre 1940, pp. 8-15.
- ⁶⁰ GIMÉNEZ CABALLERO, E. *La arquitectura y Madrid*, Madrid, Educación Popular, 1944, *cit.* UREÑA, G. *Arquitectura y urbanística civil y militar en el periodo de la Autarquía (1939-1945)*, *op. cit.* pp. 313-324.
- ⁶¹ MILLER LANE, B. *Arquitectura nazi*, en SUST X. (editor) *La arquitectura como símbolo de poder*, Barcelona, Tusquets, Barcelona, 1975, pp. 71-114.
- ⁶² *Cit.* GINER DE LOS RÍOS, B. *50 años de arquitectura española II (1900-1950)*, *op. cit.* p. 161.
- ⁶³ S/A. *VI Asamblea Nacional de Arquitectos en Madrid. “Cortijos y Rascacielos”*, n.º 73, 1952.
- ⁶⁴ LORDÉN MIÑAMBRES, M. *La política de vivienda del régimen franquista: Nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960*, en SANCHEZ RECIO G. Y TASCÓN FERNÁNDEZ J. (editores) *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1939-1957*, *op. cit.* p. 151.
- ⁶⁵ S/A. *Panorama de la obra de Regiones Devastadas. “Cortijos y Rascacielos”*, n.º 44, noviembre-diciembre, 1947, pp. 27-36.
- ⁶⁶ *Tercera Asamblea Nacional de Arquitectura. Madrid-Junio 1941*. Madrid, Dirección General de Arquitectura, 1942, pp. 69 y 70.
- ⁶⁷ SAMANIEGO, F. “Debate sobre las influencias alemanas e italiana en los proyectos urbanos del franquismo”, en *El País* 7 febrero 1987.
- ⁶⁸ SOLÁ MORALES, I. “La arquitectura de la vivienda en los años de la Autarquía (1939-1953)”, en *Arquitectura*, n.º 199, marzo-abril 1976, p. 20.
- ⁶⁹ VVAA *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987.
- ⁷⁰ BLANCO, M. “La arquitectura de Regiones devastadas”, en *A&V* n.º 3, *op. cit.* 1985.

- GARCÍA-GUTIÉRREZ MOSTEIRO, J. *El regionalismo y la Dirección General de Regiones Devastadas* en SAMBRICIO C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*. Tomo I, EMV, Madrid, Ministerio de Fomento y CES, 2003, pp. 255-258.
- ⁷¹ SOLÁ MORALES, I. “La arquitectura de la vivienda en los años de la Autarquía”, *op. cit.*
- ⁷² EQUIPO DE ESTUDIOS. *España 1939-1975. Poder económico y grupos políticos*, en *Triunfo*, n.º 649, marzo 1975, pp. 32-35.
- PÉREZ ESCOLANO, V. “Arte de Estado frente a cultura conservadora. La idea de arquitectura como reflejo de la crisis de hegemonía en el bloque dominante en el primer franquismo”, en *Arquitectura*, n.º 199, marzo-abril 1976.
- ⁷³ LLORENS, T. y PIÑÓN, H. “La arquitectura del franquismo: A propósito de una nueva interpretación”, en *Arquitectura Bis*, n.º 26, 1979, pp. 12-19.
- SAMBRICIO, C. “A propósito de la arquitectura del franquismo”, en *Arquitectura Bis*, n.º 27, 1979, pp. 25-27.
- SOLÁ MORALES, I. “A propósito de la arquitectura del franquismo”, en *Arquitectura Bis*, n.º 27, 1979, pp. 27-28.
- LLORENS, T. y PIÑÓN, H. “Respuesta a nuestros oponentes”. *Arquitectura Bis*, n.º 27, 1979. Página 29.
- ⁷⁴ Serían los casos de José Carlos Mainer o de Jordi Gracia, en el territorio de la Literatura y de Ureña y Cabañas Bravo en el caso de las Artes Plásticas.
- MAINER, J. C. *De Postguerra 1951-1990*, Barcelona, Crítica, 1994.
- MAINER, J. C. *Tramas. Libros, nombres. Para entender la literatura española, 1944-2000*, Barcelona, Anagrama, 2005.
- GRACIA, J. *La resistencia silenciosa. Fascismo y cultura en España*, Barcelona, Anagrama, 2004.
- GRACIA, J. *Estado y cultura. El despertar de una conciencia crítica bajo el franquismo, 1940-1962*, Barcelona, Anagrama, 2006.
- UREÑA, G. *Las vanguardias artísticas en la Postguerra española. 1940-1959*, Madrid, Istmo, 1982.
- CABAÑAS BRAVO, M. *Política artística del franquismo*, Madrid, CSIC, 1996.
- ⁷⁵ Con frecuencia se superponen ambos episodios, los de la DGRD y los del INC. Bien a sabiendas que son procesos diferentes y diferenciados. El uno actuando, preferentemente, en el medio urbano destruido por el conflicto bélico; el otro en el medio rural para acometer una Reforma Agraria Técnica. Tal es la posición de CALVO SERRALLER, F. “Un oasis de racionalidad” en *El País*, 24 enero, 1987, donde formula esa pretensión de modernización agraria, cuando está hablando, propiamente, de Regiones Devastadas. De igual forma acontece con ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, M. E. *Urbanismo y arquitectura rural durante el período de la Autarquía en Castilla-La Mancha. Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones e I.N.C.*, *op. cit.*, al agrupar ambos episodios en su estudio, bajo la rúbrica de “arquitectura y urbanismo rural”. Esta idea de conexión fue expuesta para Finlandia por Alvar Aalto en su texto de 1940 *La reconstrucción de post-guerra*, en AALTO, A. *La humanización de la arquitectura*, Barcelona, Tusquets, 1977, p. 20: “La reconstrucción recuerda algunos aspectos de la colonización en tiempos pasados, si exceptuamos que, en este caso, la civilización existe ya, aunque su parte material haya sido destruida y deba de reconstruirse”.
- ⁷⁶ PICO VALIMAÑA, R. *Los poblados de colonización una oportunidad para el acuerdo. ACTAS PRIMER SEMINARIO DOCOMOMO*, Barcelona, 1998, pp. 101-109.
- PIZZA, A. *Los lugares del habitar en los poblados de colonización. ACTAS PRIMER SEMINARIO DOCOMOMO*, *op. cit.* pp. 137-143.
- ⁷⁷ DE CÁRDENAS, G. “La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas”, *op. cit.* p. 151.
- ⁷⁸ BLANCO, M. “La arquitectura de Regiones devastadas”, en *A&V* n.º 3, *op. cit.* p. 40.
- UREÑA, G. *Arquitectura y urbanística civil y militar en el período de la Autarquía (1939-1945)*, *op. cit.* pp. 40-42.
- ⁷⁹ S/A. Brunete. *Reconstrucción* n.º 67, noviembre 1946, p. 365.
- ⁸⁰ SOTO CARMONA, A. “Historiadores y primer franquismo” en *Revista de Occidente. Ideología y cultura en la España de los vencedores (1939-1945)*, *op. cit.* p. 121.
- ⁸¹ BRUNET, M. *Arquitectura política*, en *Destino*, 14 noviembre 1942, *cit.* PORCEL A. (editor). *La crónica de Destino. 1937-1956*, *op. cit.* p. 249.
- ⁸² PEMÁN, J. M^a. *Crónicas de antes y después del diluvio*, Valladolid, Imprenta castellana, 1939, p. 220.
- ⁸³ MOYA, L. “Orientaciones de arquitectura en Madrid” en *Reconstrucción*, n.º 7, diciembre 1940, *cit.* MOLEÓN, P. *Arquitectura de Estado en los treinta y cuarenta. En Arquitectura del siglo xx: España*. Madrid, Tanais, 2000, pp. 120-130.

- ⁸⁴ MOYA, L. "Sesión de Crítica de Arquitectura: Le Corbusier" en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 199, julio 1958, pp.29-38.
- ⁸⁵ CAMÓN AZNAR, J. "Un posible estilo nacional en arquitectura" en *Cortijos y Rascacielos*, n.º 44, noviembre-diciembre 1947, p. 1.
- ⁸⁶ FISAC, M. "Lo clásico y lo español" en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 78, 1948, pp. 197-198.
- ⁸⁷ BERMÚDEZ DE CASTRO, L. "El estilo es el hombre. La arquitectura es el país", en *Reconstrucción*, n.º 3, noviembre 1943, pp. 355-362.
- ⁸⁸ CAMÓN AZNAR, J. "Hacia una arquitectura nacional", en *ABC*, 20 septiembre 1947, p. 3.
- ⁸⁹ BERMÚDEZ DE CASTRO, L. *El estilo es el hombre. La arquitectura es el país*, op. cit. p. 362.
- ⁹⁰ GRAMBRINUS, "Hegemonía del pacato y otras notas" en *Alferez*, n.º 8, septiembre de 1947, p. 2.
- ⁹¹ APRÁIZ y BUESA, E. *Diversos criterios en las restauraciones*, en *II Congreso de Arquitectura Típica regional*, Oviedo, 1971, pp. 255-259.
- ⁹² AGUILAR OTERMIN, J. M. *Evolución del arte en la España de posguerra*, en RUIZ GÍMENEZ, J. (coordinador) *Iglesia, Estado y Sociedad en España (1930-1982)*, Barcelona, Argos Vergara, 1984, pp.156-184.
- ⁹³ D'ORS, V. "Sobre el Plan de Urbanización de Salamanca", en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 1, 1941, cit. SENABRE LÓPEZ, D. *Desarrollo urbanístico de Salamanca en el siglo xx*, Salamanca, Junta de Castilla y León, 2002, p. 141.
- ⁹⁴ "Los ensanches quedaban rigurosamente proscritos. La ciudad –aseveraban los burócratas de la planificación– debe ser cerrada, frente al concepto liberal y progresista que hacía crecer la ciudad quitando tapias. Así la ciudad servirá como ciudad y el campo como campo." UREÑA, G. *Especificidad de la poética constructiva y urbanística Nacional Sindicalista*, op. cit. p. 47.
- ⁹⁵ S/A. *La reconstrucción de Guernica*, op. cit. p. 97.
- ⁹⁶ SOLÁ MORALES, I. *La arquitectura de la vivienda en los años de la Autarquía (1939-1953)*, op. cit. p. 14.
- ⁹⁷ VALENTÍN, G. "La reorganización general desde el Instituto Nacional de Colonización", Segunda Asamblea Nacional de Arquitectura. Dirección General de Arquitectura, Madrid, 1941, pp. 29-43.
- ⁹⁸ SAMBRICIO, C. "Ideologías y reforma urbana: Madrid 1920-1940", en *Arquitectura*, n.º 198, I-II, 1976, p. 75.
- ⁹⁹ SOLÁ MORALES, I. *La arquitectura de la vivienda en los años de la Autarquía (1939-1953)*, op. cit. p. 13.
- ¹⁰⁰ VAQUERO, J. "Arquitectura popular española. Pintoresquismo en la reconstrucción", en *Reconstrucción*, n.º 16, noviembre 1941, p. 13.
- ¹⁰¹ S/A. "La obra de la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones. Resurrección del pueblo de Aravaca", en *Cortijos y Rascacielos*, n.º 30, julio-agosto 1945, pp. 15-20.
- ¹⁰² GARCÍA UYARRA, A., GONZÁLEZ BENITO, J. M^a. y JUSTO MORENO, A. *La casa en España I. Antecedentes*, Madrid, MOPU, 1987, p. 117.
- ¹⁰³ SAMBRICIO, C. "... ¡Que coman República!" *Introducción a un estudio sobre la Reconstrucción en la España de la postguerra*, op. cit. p. 213.
- ¹⁰⁴ *Ídem*, p. 232.
- ¹⁰⁵ SAMBRICIO, C. *Ideologías y reforma urbana: Madrid 1920-1940*, op. cit. p. 77.
- ¹⁰⁶ S/A. Brunete. *Reconstrucción*, op. cit. p. 360.
- ¹⁰⁷ AYOMINIO, C. *La vivienda racional. Ponencias de los congresos CIAM 1919-1930*, Barcelona, Gustavo Gili, 1973, p. 33.
- ¹⁰⁸ SOLÁ MORALES, I. *La arquitectura de la vivienda en los años de la Autarquía (1939-1953)*, op. cit. p. 6.
- ¹⁰⁹ MAYO GAYARRE, F. *Viviendas protegidas*, Madrid, Instituto Nacional de la Vivienda, 1947, p. 15.
- ¹¹⁰ KLEIN, A. "Contribución al problema de la vivienda", en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 75, 1948, pp. 65-68. COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO. *Estudio sobre la vivienda económica en España. Dedicado especialmente a las provincias vascongadas*, Bilbao, 1949, cit. MUÑOZ FERNÁNDEZ, F. J. "Reconstrucción y vivienda. La arquitectura de los años de posguerra en el País Vasco, 1937-1950" en *Ondare* n.º 25, 2006, pp. 33-76. S/A. "El problema de la vivienda económica en Barcelona. Concurso del Colegio de Arquitectos de Cataluña" en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 101, mayo, 1950, pp. 191-202. AZPIRI, A. *Aportación del COAVN a la V Asamblea Nacional de arquitectos*, en *VVAA Los años 50: La arquitectura española y su compromiso con la historia*, Pamplona, T6 ediciones, 2000, pp. 101-107.

- ¹¹¹ UREÑA, G. “Especificidad de la poética constructiva y urbanística Nacional sindicalista”, en *Arquitectura Bis*, op. cit. p. 47.
- ¹¹² SAMBRICIO, C. “Los orígenes de la vivienda obrera en España. Madrid 1848-1911”, en *Arquitectura*, n.º 228, 1981, pp. 65-71. CALVO SERRALLER, F. “La vivienda popular del siglo XIX en España” en *Q*, n.º 45, 1981, pp. 28-41. BARREIRO PEREIRA, P. “Las colonias de viviendas unifamiliares en Madrid (1900-1936)” en *Q*, n.º 49, 1981, pp. 44-61. ISAC, A. “Ideal arquitectónico y alojamiento obrero en el I Congreso de Arquitectos de 1881” en *Q*, n.º 58, 1982, pp. 34-45. GARCÍA UYARRA, A., GONZÁLEZ BENITO, J. M^a. y JUSTO MORENO, A. *La casa en España I. Antecedentes*, op. cit.
- SAMBRICIO, C. *La vivienda española en los años 50*, en VVAA *Los años 50: La arquitectura española y su compromiso con la historia*, Pamplona, T6 ediciones, 2000, pp. 39-47.
- Ídem. “La normalización de la arquitectura vernácula. Un debate en la España de los veinte” en *Revista de Occidente*, n.º 235, 2000, pp. 21-44.
- Ídem. *Los orígenes de la vivienda obrera en España: Higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo*, en *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*, op. cit. pp. 30-45.
- ¹¹³ SOLÁ MORALES, I. *A propósito de la arquitectura del franquismo*, op. cit. p. 28.
- ¹¹⁴ MONCLÚS, F. J. y OYÓN, J. L. *Vivienda rural. Regionalismo y tradición agrarista en la obra de Regiones Devastadas*, en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, op. cit. pp. 103-120.
- ¹¹⁵ SARTORIS, A. “La nueva arquitectura rural” en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 103, julio 1950, pp. 513-520.
- ¹¹⁶ MAYO GAYARRE, F. *Viviendas protegidas*, op. cit. p. 75.
- ¹¹⁷ FONSECA, J. “La mejora de la vivienda, vista desde el Instituto Nacional de la Vivienda.” Segunda Asamblea Nacional de Arquitectura, Madrid, Dirección General de Arquitectura, 1941, pp. 5-27.
- ¹¹⁸ S/A. “Concurso de anteproyectos para la construcción de Poblados en las zonas regables del Guadalquivir y el Guadalme llato” en *Arquitectura* n.º 10, diciembre 1934, pp. 267-298
- PÉREZ ESCOLANO, V. “Arquitectura rural y Segunda República”, en *Revista de Historia y Teoría de la Arquitectura*, n.º 4-5. Sevilla, 2002, pp. 306-319.
- ¹¹⁹ SOLÁ MORALES, I. *A propósito de la arquitectura del franquismo*, op. cit. p. 28.
- ¹²⁰ GÓMEZ AYAU, E. *Importancia del coste de la vivienda rural en la economía de las nuevas explotaciones*, Madrid, Instituto de Colonización, Estudios, n.º 2, 1941.
- ¹²¹ S/A. Brunete. *Reconstrucción*, op. cit. p. 361.
- ¹²² CAMARA NIÑO, A. “Notas para el estudio de la arquitectura rural española” en *Reconstrucción*, n.º 6, noviembre 1940, pp. 3-12.
- ¹²³ DE CÁRDENAS, G. “*La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas*”, op. cit. p. 149.
- ¹²⁴ ANAYA DÍAZ, J. “*Aspectos constructivos en la obra de Regiones Devastadas*”, en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, Madrid, MOPU, 1987, pp. 123-136.
- ¹²⁵ GARCÍA UYARRA, A., GONZÁLEZ BENITO, J. M^a. y JUSTO MORENO, A. *La casa en España I. Antecedentes*, op. cit. p. 115.
- ¹²⁶ MAYO GAYARRE, F. *Viviendas protegidas*, op. cit. p. 88.
- ¹²⁷ TORREJÓN MONTERO, A. “Colonización de las grandes zonas regables” en *Revista de Estudios Agrosociales* n.º 5, 1953, pp. 21-35.
- ¹²⁸ LEAL GARCÍA, A. “La transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y de la colonización”, en *Revista de Estudios Agrosociales* n.º 66, 1969, pp. 107-136.
- ¹²⁹ MONCLÚS, F. J. y OYÓN, J. L. “Colonización agraria y urbanismo rural” en *Ciudad y Territorio*, n.º 57-58, 1983, p. 84.
- ¹³⁰ LLODÉN MIÑAMBRES M. *La política de vivienda del régimen franquista: Nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960*. En SANCHEZ RECIO G. Y TASCÓN FERNÁNDEZ J. (Editores) *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1939-1957*, op. cit. p. 154.
- ¹³¹ S/A. *VI Asamblea Nacional de Arquitectos en Madrid*. “*Cortijos y Rascacielos*”, n.º 73. op. cit. p. XVI.
- ¹³² DE CÁRDENAS G. “*La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas*”, op. cit. p. 153.
- ¹³³ DIRECCION GENERAL DE REGIONES DEVASTADAS Y REPARACIONES. Circular n.º 2. *Normas para el funcionamiento de las Oficinas Técnicas Provinciales*. Madrid, agosto 1939.
- ¹³⁴ BONET CORREA A. Prólogo a GARCIA MERCADAL F. *La casa popular en España*. Gustavo Gili, Barcelona, 1981. Página XVI.



La racionalización del medio rural en la España del siglo xx:
de la vivienda como máquina de producción
a la colonización integral del territorio

MANUEL CALZADA PÉREZ

EL PROBLEMA AGRARIO del mediodía español constituyó desde el siglo xix y hasta avanzada la segunda mitad del siglo xx uno de los retos más difíciles y desestabilizadores del país. Las tensiones sociales provocadas por terribles hambrunas y la paupérrima vida de los campesinos, junto a una agricultura de baja productividad en un país donde seguía siendo el principal sector productivo, tuvieron que ser atendidos por gobiernos y regímenes políticos de muy distinto signo. Aún desde ideologías opuestas, la solución del problema siempre había de contar con el apoyo de una transformación técnica que mejorara el rendimiento de las tierras y que en buena medida pasaba por su irrigación.

El paso del secano de baja productividad al fértil regadío exigía el concurso de múltiples disciplinas: agrónomos para la racionalización de los cultivos, ingenieros de caminos para el trazado de las grandes infraestructuras y abogados para resolver los problemas de propiedad. Uno de los temas que inicialmente recibió menos atención pero que con el tiempo se convirtió en pieza clave del proceso fue el alojamiento de los campesinos. Una mayor productividad requería más mano de obra y ésta un sitio donde vivir. Primero los agrónomos y luego los arquitectos tuvieron que dar solución al problema tanto desde el diseño de la vivienda rural como de sus modelos de implantación y de la ordenación territorial. De la casa al pueblo y al territorio, el medio rural fue sometido a una profunda revisión que es el objeto de este capítulo.

El conjunto de la experiencia constituyó un proceso de profunda modernización tanto en lo construido como en los mecanismos de proyecto. Una modernización integral del territorio que tuvo su máximo exponente en la colonización franquista pero que es directamente deudora de experiencias previas desarrolladas desde principios de siglo, de sus avances y del aprendizaje de sus errores.

La vivienda fue estudiada como célula residencial con un programa propio. Los tipos regionales fueron revisados según criterios de higiene, economía y funcio-

nalidad para facilitar la convivencia de la familia con las dependencias y labores agrícolas. Lo que interesaba era un proceso de racionalización que convirtiera a la vivienda rural en una pieza viable más de la maquinaria de producción agrícola. La exigencia de economía minimizaba la importancia del adorno, principal recurso estilístico, que incluso, para abaratarlo, fue objeto de un proceso de normalización y producción en serie.

La vivienda estaba íntimamente asociada a sus modelos de agregación –la manzana rural– y ésta al conjunto de la célula urbana rural –el pueblo–. Tras un periodo inicial donde el paradigma fue la vivienda aislada sobre su parcela, pronto se vio la virtud por razones sociales y económicas de agrupaciones de mayor densidad. La construcción de nuevos pueblos –en particular los promovidos por el Instituto Nacional de Colonización– se convirtió así en un fértil campo en el que la imaginación arquitectónica dio frutos sobresalientes. Partiendo de una revisión de los elementos constitutivos de la estructura urbana –el trazado, el viario, la manzana, el centro cívico– se dio una respuesta racional en muchos casos y extraordinaria en otros a lo que debía ser el espacio de vida del hombre del campo.

De esta manera puede ser entendida la modernización del medio rural como un proceso continuo que, iniciado a primeros del siglo xx, tuvo un primer momento de consolidación durante la Segunda República y alcanzó sus mayores logros en el régimen de Franco. Extraña y sorprendente continuidad en un país tan dado a destruir lo que la otra España había logrado y en un tema tan delicado desde el punto de vista social y político como el del campo.

La reforma interior y las primeras colonias

El medio rural español en las últimas décadas del siglo xix era un terreno de pobreza abonado para la continua agitación al que llegaron las nuevas ideas de anarquismo,

reparto de tierras y revolución. En el mediodía peninsular, la estructura de la propiedad había polarizado la sociedad de una manera extrema, con un número escaso de propietarios latifundistas que acaparaban una gran cantidad de tierras y un proletariado rural crecientemente reivindicativo y proverbialmente desasistido (Malefakis, 1971: 85).

La pérdida de confianza tras el desastre de Cuba condujo a un movimiento que esperaba encontrar las nuevas indias dentro del territorio patrio, en sus recursos naturales y humanos para generar nuevas fuentes de riqueza (Carr, 1986: 374411). En un país de discreta industrialización, la agricultura seguía siendo el principal sector económico y su reforma se hacía, por tanto, necesaria. La conquista del agua, propugnada por Joaquín Costa y elevada a categoría de mito nacional, esperaba multiplicar la fertilidad del suelo en un país rico en sol y en terrenos feraces pero pobre en ríos. Las nuevas tierras cultivables necesitarían nuevos brazos, y estos habrían de ser alojados de una manera u otra junto a esa fuente de trabajo.

La transformación se inició con el Plan Gasset de Obras Hidráulicas de 1902 y la Ley sobre Colonización y Repoblación Interior de 1907. Ambas iniciativas pusieron en marcha un doble y difícil proceso que se apoyaba en la gran obra pública de pantanos y canales por un lado y en la ordenación agrícola, territorial y humana por otro. La Ley de 1907 avanzaba, a modo de ensayo, un primer y tímido intento de racionalizar y reparcelar tierras con el fin de crear colonias agrícolas. Para evitar problemas con los terratenientes, los terrenos previstos por la ley eran de titularidad pública, pero esos nuevos núcleos se planteaban como medida ejemplarizante de explotación y reforma social cuya eficacia habría de contagiar a la iniciativa privada. Se creó un organismo, la Junta Central de Colonización y Reforma Interior (JCCRI) encargado de desarrollar la Ley y con un carácter eminentemente agrónomo donde los ingenieros se ocupaban del diseño de las colonias.

La dificultad de implantación de las colonias hizo que el debate no estuviera en el tipo más adecuado, si-

no en su posibilidad, por lo que se tendió a implantaciones de gran simplicidad de trazado y escasos valores urbanos. La colonia más frecuente consistía en una división parcelaria con la vivienda unifamiliar en cada lote y con algunos edificios de índole cooperativa o social agrupados en un lugar de fácil acceso. Sin embargo en colonias como La Algaida –Cádiz, 1909–, el pequeño tamaño de las parcelas, de una y dos hectáreas, permitió dotar al conjunto de una cierta cualidad urbana reforzada por la plaza central, verdadero espacio representativo. El conjunto estaba cercano a la ciudad jardín pero también se podía interpretar como un fragmento de la ciudad-lineal de Arturo Soria aplicada al medio rural. Lo paradójico fue que esta colonia, la más atípica y la primera, se convirtió en la más publicitada por la propia Junta. La experiencia posterior confirmaría una doble enseñanza: la reducida parcela resultó insuficiente para la subsistencia de los colonos, pero el tipo de asentamiento, más concentrado, era preferido por sus moradores a soluciones más dispersas (JCCRI, 1924: 116). De ahí al modelo de pueblo había sólo un paso.

La vivienda rural fue objeto de un primer estudio en las colonias de la JCCRI. Las viviendas proyectadas por la Junta intentaban aunar higiene, capacidad y comodidad con la necesaria economía. Todas eran de una extraordinaria sencillez (García Puelles, 1919: 15). Sin embargo, los ingenieros agrónomos tuvieron ocasión de experimentar no sólo con distintos tipos de distribución, sino con técnicas de construcción que agilizaban la repetición de las unidades y su economía. Un modelo frecuente fue el de tres crujías perpendiculares a la fachada de acceso y con dos estancias por crujía. La vivienda quedaba así dividida en seis espacios que servían para dormitorio –habitualmente tres, uno para el matrimonio y los otros para permitir la separación por sexos de los hermanos–, sala y cocina –a veces compartiendo la misma estancia– y algún granero, cuadra o dependencia agrícola. Para aprovechar al máximo la superficie, rara vez se empleaban espacios distribuidores o pasillos, por lo que los accesos se hacían de unas habitaciones



a otras: de la cocina a los dormitorios, de alguno de ellos al retrete –si lo había–, de la cocina al granero o a las cuerdas, etc. Un caso más evolucionado de este tipo fue el de la colonia de Caulina –Cádiz, 1912–, donde una mayor superficie de vivienda permitió la especialización funcional de cada una de las crujías: una de dormitorios; una central de cocina que incorporaba un porche zagúan, y una última auxiliar de despensa, cochiguera y establo. La cocina se convertía en auténtico corazón de la vivienda, organizando accesos y distribución y separando las estancias de descanso de los recintos de las bestias, por lo que adquiría un tamaño mayor que el resto de habitaciones.

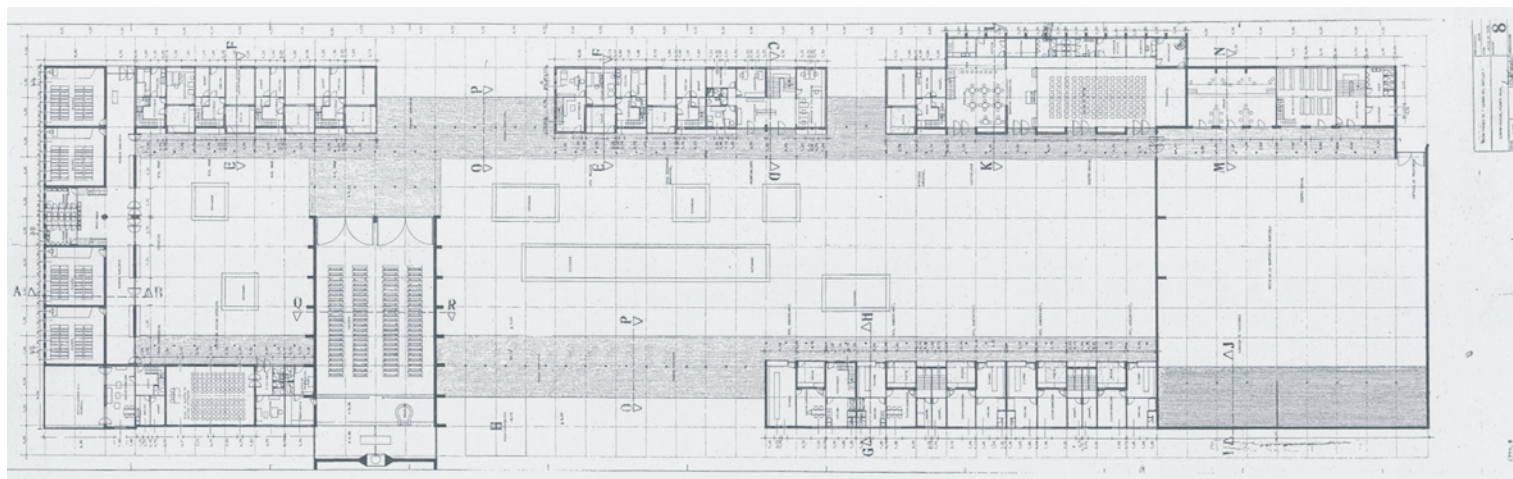
Otro tipo empleado por la Junta fue el de casa con patio. La situación del patio podía variar, bien como corral tras la fachada trasera, separando vivienda de dependencias agrícolas, bien como espacio de acceso. Dentro del primer caso se encontraban las 49 viviendas construidas en Sierra de Salinas –Alicante, 1909–. Aunque de una distribución algo torpe, este tipo tal vez fuera el que más recursos presentaba en la regulación de las circulaciones, segregación de recintos molestos –estercolero o cuadra, retrete y cochiguera e incluso diferenciación de los accesos de animales de los destinados a las personas. De mayor coste, la vivienda incluso incorporaba lujos en forma de instalaciones a otras vedadas: un horno y un aljibe. Contaba además con un segundo piso destinado a almacén y granero, con lo que la superficie total era considerable. Este ejemplo, sin embargo, fue excepcional dentro de unas actuaciones mucho más económicas.

La vivienda pareada fue una variación también utilizada por la JCCRI a partir de alguno de los modelos de unifamiliar aislada. Dada la obligatoriedad de instalación de cada vivienda en su parcela de labranza y la conveniencia de situarla junto a la vía o camino de acceso, la máxima agrupación posible era la de unir dos viviendas en la linde entre ambas fincas y junto al camino. Las casas de Higuera y Valles –Cáceres, 1919–, aplicaban este mecanismo a uno de los ejemplos más modestos. Un caso más

evolucionado se puede encontrar en la colonia La Enebrada –Burgos, 1919–, donde la duplicación no se hacía a través de un tabique medianero, sino que configuraba un espacio propio a modo de zagúan de acceso a las dos casas y a un corral posterior tras el cual, de nuevo simétrico, un segundo cuerpo albergaba establo, cuadra y granero.

Las viviendas en dos plantas fueron la excepción de las construidas por la Junta. Siguiendo la tradición gallega de animales en planta baja para aislar de la humedad y proporcionar calor natural, en Gándaras de Prado –Pontevedra, 1922– se proyectó una vivienda en dos alturas con establos, horno y bodega en planta baja y cocina y tres dormitorios en la superior. La vivienda llegó a incorporar determinados elementos propios de la zona, como un balcón apoyado por columna pétreo –posiblemente granítica– o los irrenunciables hórreos (García Puelles, 1919: 22). Sin embargo, en proyecto posterior, la distribución fue alterada, la planta baja suprimida y la cota del piso elevada seis peldaños para seguir manteniendo algún aislamiento ante la humedad.

De todas las viviendas de la JCCRI un caso excepcional fue el de la colonia La Algaida por su vocación explícitamente urbana. Torrejón, su ingeniero, diseñó una casa extrañamente alargada, de 13,25 metros de largo por 5 de ancho y con un patio intermedio. La situación del patio era algo insólita, pues partía en dos la vivienda y segregaba totalmente de la zona vivible –sala y dos alcobas– un segundo cuerpo formado por la cuadra –algo comprensible– pero también la cocina. Además, colocar un patio en esta situación obligaba a aumentar el perímetro de cerramiento de la vivienda casi un cincuenta por ciento, con la consiguiente repercusión económica. Razones de tipo higiénico podían explicar la separación de la cocina –olores, condensación, etc.– y, de hecho, la encontramos en otro tipo de vivienda mucho más compacto proyectado posteriormente para la misma colonia, aunque no en asentamientos posteriores. También cabe entender la prolongación del cerramiento como una estrategia implícita de crecimiento



José Antonio Corrales. Llanos de Sotillo.
Centro cívico. Jaén, 1956. Proyecto 1.

100

de la casa, de dimensiones exiguas y que así encontraba un recinto de fácil cubrición para posteriores ampliaciones. Sin embargo, tampoco parece descabellado añadir a estas razones una búsqueda voluntaria de construir fachada, cuanta más mejor, para potenciar la impresión de calle. La propia continuidad horizontal del alomohadillado de los bloques de hormigón en el alzado parece corroborar con el lenguaje constructivo de la vivienda esta hipótesis.

En La Algaida se hizo además un ensayo de prefabricación que, de haber resultado exitoso, podría haberse generalizado al resto de colonias. Como en la zona era difícil encontrar materiales de calidad aceptable a buen precio, se substituyó la obra de mampostería por “bloques de hormigón de cemento comprimido y reforzado, contruidos con máquinas especiales, que entonces empezaban a generalizarse, de cuyo estudio se dedujo la conveniencia de dicha substitución por cuanto las casas ganaban en solidez, elegancia y amplitud” (García Puelles, 1919: 17). De estas viviendas llegaron a construirse 135, pero tras el estallido de la Primera Guerra Mundial, la escasez en el suministro de cemento y el consiguiente aumento de precio hicieron necesario substituir los bloques de hormigón por mampostería ordinaria. Presumiblemente también para abaratar el coste, el patio intermedio fue eliminado –y reducida así la longitud de la fábrica de fachada–. El cuerpo anteriormente segregado de la vivienda fue adosado a uno de sus lados y se substituyó la cuadra por una nueva alcoba –el necesario tercer dormitorio para separar a los hijos varones de las hembras–, al que se tenía acceso, al igual que a la cocina, desde el exterior.

Arquitectos que se ruralizan y agrónomos
que se urbanizan

Durante el siglo XIX el diseño del medio rural había sido un ámbito casi exclusivo de los ingenieros agrónomos, pero a partir del siglo XX los arquitectos empezaron a reclamar un

ámbito de competencia propio en esta materia. Desde la colonia como granja modelo hasta la vivienda rural basados en el *cottage* inglés o la tratadística sobre edificaciones de uso productivo agrícola, el estudio y desarrollo de tipos edificatorios o de modelos de agrupación provenía de los ingenieros o, en todo caso, de los geógrafos (Monclús y Oyón, 1988). El cambio de tendencia se produjo a finales del siglo XIX impulsado por la reacción ante la forma de crecimiento industrial especulativa. Inglaterra con Ruskin y su escuela de pensamiento derivada, Bélgica –Buls y el *Art Public*– y Alemania –Sitte– defendieron una nueva forma de pensar la ciudad que recuperaba aspectos de la cultura preindustrial, fácilmente identificable no sólo con la ciudad histórica sino con el mundo agrícola y artesanal, con los pueblos. Este nuevo paradigma, cuyo objetivo era la ciudad construida, terminó por incluir también a las aldeas, el paisaje e incluso el territorio. Foros como el IV Congreso de Arte Público, celebrado en Bruselas en 1910, denunciaban la mutilación que de las bellezas naturales y artísticas estaba haciendo el proceso de modernización y señalaba los modos para impedirlo (Calabi, 1974: 54546).

La otra cara del supercrecimiento urbano que se intentaba frenar –o dirigir– era la despoblación rural. Los problemas de campo y ciudad eran opuestos pero estaban íntimamente relacionados. A la masificación urbana se oponía el abandono de la agricultura y de las formas de vida asociadas –el pequeño artesano o la tejedora o hilandera. El problema no era sólo económico, sino también de proyección vital. Los campesinos abandonaban el arado porque en la ciudad esperaban mejorar sus condiciones de vida. Por eso, la solución de la ciudad pasaba por mejorar las condiciones del campo, por aportar una serie de mínimos que en la ciudad se daban por supuestos y, a través de éstos, transformar la mentalidad rural.

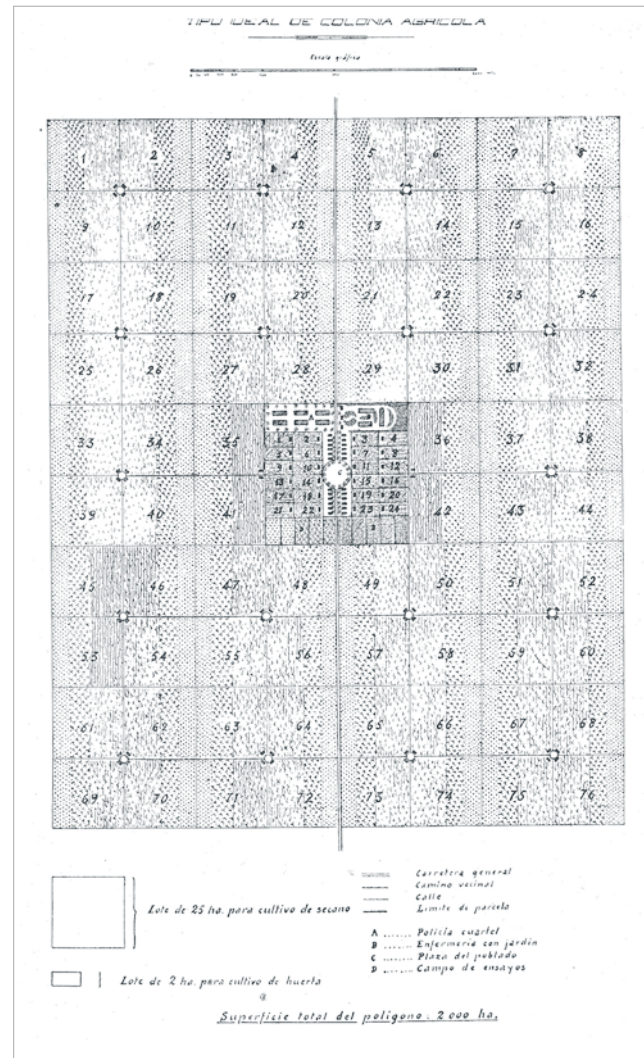
En el ámbito anglosajón la arquitectura empezó a tomar conciencia de esta realidad asociada a la idea de ciudad-jardín y a las propuestas reformistas. En países como Alemania, la tradición de nuevas poblaciones rurales

seguía operativa, en particular en Prusia, pero los problemas que estas intervenciones planteaban pertenecían más al ámbito agrícola o al del urbanismo tradicional, y no a los suscitados por la nueva metrópolis, con su carga instrumental, jurídica y teórica asociada. Desde Gran Bretaña, Patrick Abercrombie (1913: 212) contraargumentaba que la pequeña aldea era tan necesaria para el planeamiento regional como la ciudad, pues no era un problema de tamaño sino de una más compleja organización territorial.

Patrick Geddes había ampliado ya el ámbito de su nueva ciencia de *Civics* al medio rural, al considerar todo el territorio como marco de estudio, más allá de su vertiente paisajística o productiva. Su idea de la ciudad región implicaba un planeamiento de escala territorial que abarcaba desde la metrópolis hasta el pueblo o las casas aisladas, y en la que todo era necesario para un correcto equilibrio y evolución. No es de extrañar que cuando *Le Village Moderne* –prototipo de pueblo moderno construido en el marco de la Exposición Universal de Gante de 1913– decidió crear una comisión para el embellecimiento de la vida rural, Geddes fuera nombrado primer corresponsal extranjero. Su discurso en la reunión constitutiva, en el que criticaba a aquellos que creían que el campo era sólo el intervalo entre dos ciudades, al tiempo que defendía la estética rural por ser el indicio del trabajo bien hecho en el cual el arte se manifiesta, fue recibido con entusiasmo (Vuyst, 1913: 237).

Dentro del debate arquitectónico en España, Torres Balbás sentó las bases de una regeneración basada no en distintos regionalismos o nacionalismos sino en “el alma popular y colectiva, que es, a la postre, la inspiradora de las grandes obras humanas” (citado en Sambricio, 1983: 10). Un casticismo que no se detenía en el rincón pintoresco ni en la recreación insincera de detalles sino que buscaba “la manera de reaccionar nuestra raza respecto a los problemas constructivos” (citado en Diéguez, 1997: 125).

La vivienda popular fue así incorporada al debate sobre la vivienda mínima como vademécum de ele-



mentos constructivos susceptibles de ser reproducidos. La necesidad de normalización como base para un relanzamiento de la industria había sido entendida en Europa desde una opción técnica asociada a nuevos materiales y sistemas constructivos. En España, por el contrario, el mayor retraso industrial y la mano de obra barata y abundante recondujeron esta vía a la del debate sobre la tradición como fuente renovadora. Pero en la década de los veinte se abrió una alternativa en que, como indica Sambricio (2000, 36):

[...] lo popular deja de ser referencia formal, valorándose como saber capaz de ofrecer soluciones precisas a problemas concretos. Así, el estudio de las tipologías de viviendas populares se realiza paralelamente al estudio sobre el uso de los materiales o al análisis de ciertas soluciones arquitectónicas detalles constructivos, por ejemplo, que habían sido utilizados y ensayados durante generaciones, introduciéndose en ellos cambios y lográndose por fin modelos que pudiesen ser tomados en la arquitectura económica, desde la voluntad de normalizar. [...] Normalizar fue entonces estandarizar lo vernáculo, fue buscar una solución al problema de construir viviendas económicas e higiénicas.



J. L. Fernández del Amo. El Realengo. Alicante.

Si la arquitectura se acercaba al medio rural, de igual modo la ingeniería agrónoma se aproximó a la arquitectura y a lo urbano. Los criterios estrictamente productivos que habían formado la base del saber técnico de los ingenieros fueron puestos en tela de juicio por sus propias actuaciones y por el rechazo que provocaron en los colonos o campesinos y su posterior abandono o fracaso. Los cambios acaecidos tras la Primera Guerra Mundial tuvieron además una incidencia directa en las políticas de colonización. Las nuevas fronteras y el nacionalismo económico y cultural, así como el triunfo de la Revolución de Octubre, dibujaron una nueva Europa en la que la autonomía agrícola era punto ineludible de la planificación económica. Al paradigma de la parcela familiar se sumó –no necesariamente contrapuesto– el del cooperativismo, que requería un modelo distinto de agrupación territorial acorde además con las nuevas ideas de embellecimiento de la vida rural (Torrejón, 1924).

Este debate tuvo una importancia fundamental en la JCCRI, para la que inicialmente el problema no había sido el tipo de colonia, sino la posibilidad de cualquier colonia, pues la dificultad para su implantación era extrema. Sin embargo, de la mano de los debates internacionales, la JCCRI progresivamente puso en duda tanto el modelo de Caballero del coto acasariado como su versión adaptada a la colonia. Haciéndose eco del debate internacional, el nuevo movimiento cooperativista, el embellecimiento de la vida rural, las experiencias socialistas o los nuevos paradigmas de explotación, todos conducían a revalorizar el pueblo como forma social y productiva de asentamiento y ordenación del territorio. Esto condujo a una progresiva asimilación de criterios urbanos en el

diseño de colonias, ya no meras parcelaciones productivas sino auténticos asentamientos con al menos una mínima estructura urbana. Cuando Primo de Rivera tomó el poder y puso un paréntesis a la política colonizadora, la Junta ya empezaba a proyectar colonias más cercanas a la idea de pueblo (Torrejón, 1924b). Primo acabó con la política de la JCCRI y con el propio organismo, pero no con una línea de pensamiento técnico que no tardaría en dar frutos.

De la vivienda al territorio: la cristalización de la técnica colonizadora de la República

Por fin, la vivienda y el medio rurales fueron objeto de una profunda revisión durante la década de los treinta en un esfuerzo conjunto de agrónomos y arquitectos. Por primera vez, los gobiernos de izquierdas de la Segunda República abordaron con firmeza el problema agrario, sabedores de que hacía falta algo más que voluntarismo y buenas teorías para vencer la resistencia de los terratenientes. Las leyes de reforma agraria y en particular las de obras de puesta en riego, de tener éxito, habían de necesitar de nuevas viviendas para los campesinos, viviendas que por fuerza debían ser económicas pero también dignas. En el éxito de la empresa –la construcción de una nueva sociedad rural en un país eminentemente agrícola– la joven República se jugaba buena parte de su supervivencia. Y la arquitectura se preparó para dar una respuesta a las nuevas demandas.

Una primera medida fue el nombramiento de una Comisión de mejoramiento de la vida rural que



José Luis Fernández del Amo. Villalba de Calatrava. Ciudad Real. Fuente: Kindel (2)

avanzó unos tipos de casa de gran racionalidad y sencillez. La intención era facilitar a aquellos agricultores que quisieran construir viviendas o dependencias agrícolas, además de auxilio económico, orientación técnica a través de tipos económicos que combinaran la higiene del alojamiento con la forma tradicional de vida del labrador, “tan apegado a su modo de vivir y reacio a lo que suponga brusco progreso”. Por ello, en las viviendas, dentro de la simplificación que se pretendía hacer para abaratar costes, debía “continuar plasmándose las bellas tradiciones constructivas de cada región española, alejándose de intentos más o menos acertados del vanguardismo arquitectónico” (Blanco, 1933: 121). Los puntos irrenunciables para el autor eran los relativos a la higiene: separación de ganado y familia, saneamiento, estercolero. Y, a pesar de la voluntad de adaptarse a las variantes locales, el estudio se apoyaba en una extensa bibliografía extranjera y actualizada que servía para reforzar los criterios de racionalidad constructiva (Blanco, 1933: 123).

Los proyectos publicados en la revista *Arquitectura* presentaban tres tipos de vivienda para Andalucía: la vivienda del jornalero, una gañanía con capacidad para ocho obreros, y una casa para pequeño propietario (Blanco, 1931). La organización, muy sencilla, diferenciaba los accesos de bestias y personas, separando así aunque colindantes dependencias agrícolas de la vivienda propiamente dicha. El esquema distributivo comprendía porche, zaguán, vestíbulo al que daban las habitaciones –todas de superficie mínima– y dependencias agrícolas adaptadas a la capacidad adquisitiva del propietario. El tipo para jornalero estaba pensado como vivienda en hilera de una planta con corral y acceso delantero y trasero,

por lo que prefiguraba dos calles que daban servicio a la vivienda, posiblemente una destinada a animales. Los otros dos se planteaban como vivienda aislada.

Las viviendas proyectadas por la Comisión de mejoramiento mostraban una reducción estilística de los estilos locales. El trabajo había sido realizado como resultado de una visita a la zona agrícola de la provincia de Sevilla, y efectivamente en contados elementos decorativos como ventanas, rejas o almenas califales, se dejaba ver la puntual adopción de estos elementos decorativos. El contraste con otros tipos también publicado para la región de Galicia, con dinteles, jambas y ángulos reforzados en piedra y mayor uso de la madera, mostraba efectivamente una voluntad de adaptación estilística y constructiva al medio. Pero, más allá de esta elección estilística o de materiales, y siempre dentro de una restricción de medios muy limitada, la vivienda reflejaba una voluntad de reproducción de los tipos tradicionales. Así, la casa de vivienda rural gallega para un propietario de 10 vacas presentaba la tradicional separación de planta baja para dependencias agrarias y planta alta para vivienda familiar (Blanco, 1933: 122). En todo caso, estas variantes se minimizaban en los tipos más económicos, y así, la vivienda para labrador pobre en Galicia se diferenciaba en planta apenas de la del obrero asalariado andaluz por la ausencia de vestíbulo y por una menor exigencia de dependencias agrícolas. Parecía claro que un doble principio proyectual gobernaba los distintos tipos de vivienda: la variedad regional y la racionalidad económica.

Más allá de estos primeros estudios sobre racionalización de vivienda, el periodo republicano fue importante porque en él se forjaron las herramientas necesarias



J. L. Fernández del Amo. El Realengo. Alicante.
Fuente: Kindel.

para la colonización integral del territorio. En un tiempo extraordinariamente corto, un nuevo organismo, las Obras de Puesta en Riego, y un joven grupo de ingenieros agrónomos capitaneados por Leopoldo Ridruejo, pusieron en marcha las dos primeras zonas regables previstas en la Ley de OPER, y con ellas unos procedimientos técnicos que se transmitirían íntegros al Régimen de Franco. La experiencia de OPER se convierte en la referencia central del proceso modernizador del campo español durante la primera mitad del siglo XX. Los resultados construidos fueron nulos, al ser la reforma técnica paralizada por el gobierno de las derechas al ganar las elecciones, pero el ensayo, limitado a los documentos de planeamiento, recogía las enseñanzas del fracaso de la JCCRI y proyectaba hacia el futuro una vía técnica caracterizada por el riego, la redistribución de la propiedad y el asentamiento de los colonos en poblados.

Las infraestructuras hidráulicas, tras lustros de espera, empezaban a concluirse. Sin embargo, el ritmo de las obras ejecutadas no acompañaba al de las tierras transformadas al riego, que exigían una preparación y una red de canales apenas iniciada por los particulares y que en muchos casos no estaban dispuestos a acometer o en condiciones de hacerlo. Además de impulsar los regadíos por cuestiones económicas y de balanza de pagos, la orientación de la joven República buscaba aún más combatir el caciquismo, uno de los males seculares de la sociedad española, al tiempo que mejorar la mísera condición de muchos campesinos.

La definición de la estructura territorial, de la ubicación y programa de los pueblos y en buena medida

de sus exigencias formales, fue asunto de los ingenieros agrónomos. La piedra angular de todo el sistema era el que luego fue llamado “módulo carro”, es decir, la distancia máxima admisible –rentable– entre la vivienda y la parcela de labor. Esta distancia se fijó en 3 km, ya que se estimaba que el tiempo que se tardaba en recorrerla en carro era admisible para una cómoda explotación. A partir de ahí se situaban los pueblos en el territorio teniendo en cuenta su radio de influencia –dichos 3 km– y otras consideraciones de salubridad, orientación, desagüe o comunicaciones (OPER, 1932).

El conjunto representaba una coherente estructura que tenía como objeto no sólo el incremento de la productividad y el asentamiento de colonos, sino la creación de una estructura social alternativa que liberara a los agricultores de la tiranía de los caciques y fortaleciera la joven y en exceso frágil República. Para ello se hizo necesario situar los nuevos poblados de manera que no estuvieran bajo la influencia directa del cacique local. Los colonos, futuros propietarios, podrían así organizar de manera colectiva la explotación de la tierra –aunque la propiedad de las parcelas era individual– e incluso la vida cotidiana. El modelo de asentamiento, por primera vez, se convertía en un asunto esencial de la transformación, y la causa debe buscarse en este duelo político con los terratenientes. En ningún momento Ridruejo y el resto de técnicos de OPER propusieron la vivienda aislada, el aprovechamiento de asentamientos ya existentes, o la ampliación de pueblos de cierta importancia: esto habría supuesto reforzar un *status quo* en el que los campesinos tenían todas las de perder frente al gran propietario (Ridruejo, 1932). Superponer una nueva estructura territorial a la existente era dar la oportunidad de liberarse de las ataduras de la antigua organización.

El agrónomo Miguel Cavero fue el encargado de definir el programa de la vivienda y el poblado a partir de los presupuestos agronómicos. Hizo mucho más

que eso. No sólo realizó un estudio que sirvió de base a la definitiva integración de los parámetros agrónomos dentro del proyecto arquitectónico (Cavero, 1933). También forjó un tipo de pueblo que serviría de base a la posterior labor del INC, por mucho que la voluntad del Franquismo respecto a la colonización fuera muy otra. En el estudio previo a las bases del concurso de anteproyectos ya se encontraba el germen de todo: la vivienda, la estructura general, el viario, las circulaciones separadas, el tipo de agrupación en manzana, las exigencias básicas de trazado, los criterios de ubicación... Los arquitectos aún no habían tenido nada que decir.

A partir del documento de Cavero que sirvió como bases, se convocó el doble Concurso de anteproyectos para la construcción de poblados en las zonas regables del Guadalquivir y el Guadalquivir (OPER, 1934). El objeto era la realización de trece proyectos de poblados, ocho en la zona del Guadalquivir y cinco en la del Guadalquivir, con un número total de 7.657 y 3.124 viviendas respectivamente. La ejecución de cada poblado había de preverse en fases, definiendo un momento inicial que incorporaba aproximadamente un cuarto de las unidades finales. El concurso definía distintos tipos de poblado, desde el poblado A de 95 viviendas en su momento inicial y 396 en el final hasta el poblado H, con 356 y 1.519 viviendas respectivamente. Se exigía compaginar las fases de construcción del poblado, ajustando no sólo el trazado sino los espacios comunes, equipamientos e instalaciones a esa dimensión crecedera (OPER, 1933).

Al concurso se presentaron 11 equipos, entre los que estaban buena parte de los arquitectos madrileños más involucrados en el debate sobre la construcción de la ciudad en ese momento junto con algunos recién titulados. Entre los más destacados estaban los equipos de Lacasa, Esteban de la Mora, Martí y Torroja; el equipo de Juan de Zavala, Arillaga y Martín Domínguez o el de Pérez Minguéz, Jacinto Ortiz y Lino Vaamonde. El joven



Fernando de la Cuadra, uno de los pocos concursantes que no residía en Madrid, presentó una propuesta de moderada racionalidad para el Guadalquivir merecedora de premio. También participó César Cort en compañía de Alfonso Gimeno y Paz Maroto, así como el equipo formado por Blein, Fonseca, Cárdenas, Sanz y Fungairiño, algunos de cuyos miembros tendrían cargos de especial relevancia tras la Guerra Civil. El resultado del concurso fue objeto de un número monográfico de la revista *Arquitectura* (1934), lo cual indica el interés que la convocatoria logró alcanzar en los ambientes profesionales.

Los equipos presentados abordaron el problema de trazado casi en su mayoría como si de un ejercicio de ciudad satélite se tratase. La ausencia de precedentes en la práctica arquitectónica española de diseño de pueblos hizo que las propuestas se movieran dentro de las coordenadas del debate sobre el crecimiento de la ciudad. Las colonias de la JCCRI habían sido diseñadas por agrónomos, lo que hacía que no formaran parte de la cultura profesional de los arquitectos. Ante esas circunstancias, los arquitectos no sólo partieron de su bagaje cultural, sino que por primera vez se encontraban ante una ocasión clara de desarrollar un tema esencial del debate urbanístico de la época: el núcleo satélite. No extraña, por tanto, que tanto el grupo vinculado a la Oficina Técnica Municipal con Lacasa y Esteban de la Mora a la cabeza, el catedrático de Urbanología, César Cort junto a Paz Maroto, el responsable del Seminario de Urbanología, José Fonseca, o arquitectos con intereses y experiencia urbanística, todos participaran en un concurso aparentemente

menor por su dimensión rural pero que suponía un pulso de tendencias y marcaba un precedente que podría aplicarse más adelante a la periferia de Madrid.

El resultado del concurso fue desigual, con propuestas que remitían al urbanismo de ensanche y otras rigurosamente racionalistas. Supone, en todo caso, algo más que una pequeña muestra de las corrientes urbanísticas vigentes antes de la Guerra Civil. Como afirma Pérez Escolano (2004: 313-14):

Este concurso permitió establecer una prueba definitiva de la capacidad de racionalización en los procesos analíticos y proyectuales en los años treinta. El correcto planeamiento del programa, junto a un alto nivel de respuesta por parte de algunos arquitectos andaluces o asentados en Madrid, de entre los más iniciados en el uso de una disciplina de diseño lógico, permitió contar con propuestas ciertamente interesantes y coherentes con el estado de la disciplina del momento.

El concurso supuso un triunfo de la nueva manera racionalista de hacer ciudad. Como denunciaba Paz Maroto (1934: 66) en un comentario al concurso:

[...] la mayor parte de los anteproyectos presentados por competentes arquitectos, en unión de distinguidos ingenieros, parecerán traducción al español de proyectos de barriadas satélites de poblaciones centroeuropeas y americanas. [...] Lo triste [es] que el Jurado las haya hecho suyas.

Y, efectivamente, las propuestas para ambas zonas del equipo de Lacasa resultaron ganadoras del concurso, *ex aequo* en la zona del Guadalquivir con el proyecto de Fernando de la Cuadra. En tercer lugar quedaba el equipo de Zavala, Arrillaga y Martín Domínguez, y en cuarto lugar en el Guadalmellato el de Fonseca (OPER, 1934: 298). En todos estos proyectos podía, de una u otra manera, des-

cubrirse aquella urbanización que Paz Maroto (1934: 66) llamó despectivamente “monótonas y de trazado en libra de chocolate, alargadas unas y en cuadrícula otras, como corresponde a las diferentes clases de chocolate”.

José Fonseca y el paso al franquismo

Los proyectos debían incluir también una definición de los tipos de vivienda, aunque buena parte de esta investigación proyectual sería posteriormente desarrollada en el concurso convocado en octubre de 1935 por el Patronato de Política Social Inmobiliaria del Estado para interesar a técnicos y público general en el problema de la vivienda rural. Dicha convocatoria estaba abierta a todas las disciplinas interesadas en la materia, pero los tres premios fueron otorgados a arquitectos: Emilio Pereda, José Fonseca y J. Vaamonde. El Patronato pertenecía al Ministerio de Trabajo y el periodo era el bienio negro de la República. La convocatoria se hacía tras el fracaso de OPER, cuando el nuevo gobierno de derechas reorientó toda la política agraria con evidentes y muy distintos fines ideológicos. El nuevo concurso se presentaba así acotado al problema estricto de la vivienda y no a una más completa transformación territorial –y social–.

Los trabajos premiados coincidieron en una serie de criterios comunes, aunque luego cada autor los desarrollaba de manera diferente. Por una parte había un acuerdo en que el problema debía ser abordado desde las distintas circunstancias regionales y no a través de soluciones abstractas aplicables a todo el país. El tema fundamental, el argumento restrictivo más importante, era el económico, al que había que dar solución desde el proyecto de la casa pero también desde otros ámbitos financieros, administrativos y de planificación. La definición de tipos arquitectónicos vinculados a estas exigencias –región y economía– estuvo presente en los tres casos, y de alguna manera se plasmó en posibles aplicaciones urbanísticas a un hipotético poblado, núcleo



que en esta ocasión se planteaba no desde presupuestos ideológicos, sino por las ventajas organizativas y de baratura que tenía respecto del modelo disperso. El modelo de organización territorial basado en el pueblo se desvinculaba así de su filiación de izquierdas en un movimiento no demasiado distinto de lo que luego ocurriría en el régimen de Franco.

Tal vez el trabajo más relevante entre los ganadores del concurso fue el presentado por José Fonseca por la influencia que posteriormente tendría éste en el Instituto Nacional de Vivienda durante el Franquismo. Fonseca reflejó en su estudio las conclusiones obtenidas en el Seminario de Urbanología de la Escuela de Arquitectura de Madrid, del que fue responsable hasta que la Guerra Civil obligó a su suspensión. Este Seminario se dedicaba al estudio de lo que se denominó Urbanística rural o Ruralística. El objetivo de la misma era una sistematización y racionalización del medio agrario a través de su unidad productiva mínima, la parcela familiar. Los trabajos del Seminario partían de un análisis previo del patrimonio familiar necesario para el sostenimiento de una familia labradora en una región determinada y que dependía de los cálculos agrónómicos. De esta manera se

obtenía un tamaño de parcela mínimo y los datos económicos necesarios para la construcción de la vivienda –su precio máximo–. A partir de aquí se debía fijar la estructura territorial (Fonseca, 1936: 1415).

Pero, además, de las cifras de la vivienda mínima se podía extraer la lectura inversa que el mismo Fonseca contemplaba: dado un mínimo residencial admisible, ¿cuál ha de ser el mínimo de parcela y de productividad? Porque, y aunque el estudio de 1936 no reflejaba explícitamente una dificultad en este sentido, el análisis previo realizado a partir de la renta inmobiliaria en el campo y de los ingresos agrícolas dejaba la inquietante conclusión de que en muchas regiones “no se pueda pensar en la construcción de nuevas casas”. El propio Fonseca era consciente de esto y, transcurrida la guerra, modificó el planteamiento: dado un mínimo residencial admisible *existenz minimum*, lo que se pretendería entonces es establecer el mínimo de parcela y productividad para una determinada familia. Ésta otra vertiente aún no estaba presente en 1936, pero fue la que impulsó a Fonseca en 1939 y desde el INV a convocar un concurso de vivienda rural con el objeto de “obtener un



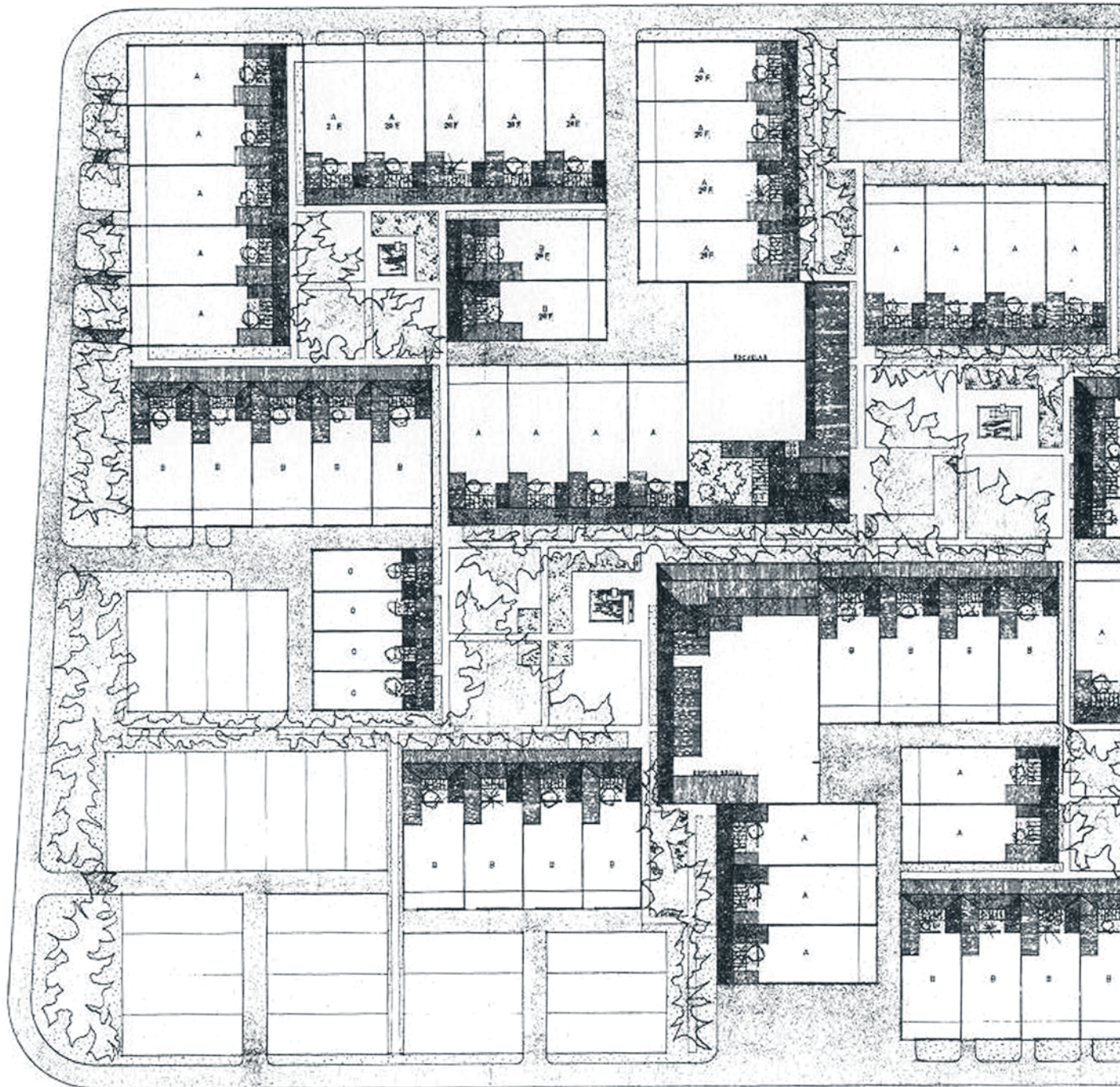
dato colonista interesantísimo, que era el de que partiendo de las necesidades familiares mínimas y proyectando como premisa la vivienda [...] se calculaba [...] la unidad de explotación agronómica que era necesaria para producir los ingresos familiares correspondientes” (Fonseca, 1941: 16). El estudio de la vivienda iba así más allá del problema económico, pues se exigía un mínimo residencial irrenunciable que incluso podía llegar a afectar a la organización del territorio dentro de una maquinaria agrícola en la que había que “considerar la casa como un instrumento más de la explotación rural” (Fonseca, 1936: 13). Funcionalismo cuyo punto de partida era la unidad de explotación encarnada en la familia rural y sus requisitos habitacionales.

A la luz de estos criterios de racionalidad y mínimos, el Seminario realizó una profunda revisión de la vivienda rural. Para ello se realizó un intenso examen de organización en planta más económica y racional, de los tamaños de hueco necesarios, de las superficies, de los materiales, siempre siguiendo criterios económicos o higienistas, pero no formales. Es decir, se sometió el tema de la casa rural al criterio de racionalidad, abandonando la referencia primera a la tradición. Esto no quiere decir que los resultados formales buscaran una imagen de radical modernidad o que no hubiera alusiones a las variedades populares de cada región. Los elementos aún provenían de la tradición rural, pero en este caso no por una nostalgia bucólica sino por conveniencia constructiva y funcional (Fonseca, 1936: 22).

El tipo de vivienda fue además intensamente revisado desde el Seminario y se diferencia de los otros modelos contemporáneos –el Agro Pontino de Mussolini, principal referencia de la época– en dos puntos básicos: la relación vivienda dependencias agrícolas y el modelo de asentamiento. Efectivamente, frente al tipo pontino de vivienda, el Seminario optó por favorecer un criterio higienista de separación total entre la vivienda de la familia y las dependencias agrícolas y ganaderas, conformando dos

piezas separadas por el patio donde la pieza residencial no renunciaba a las exigencias imprescindibles de los modelos urbanos. A partir de aquí se definían variantes locales de acuerdo con los materiales, climatología y tradiciones de las distintas regiones, pero siempre dentro del límite marcado por Fonseca.

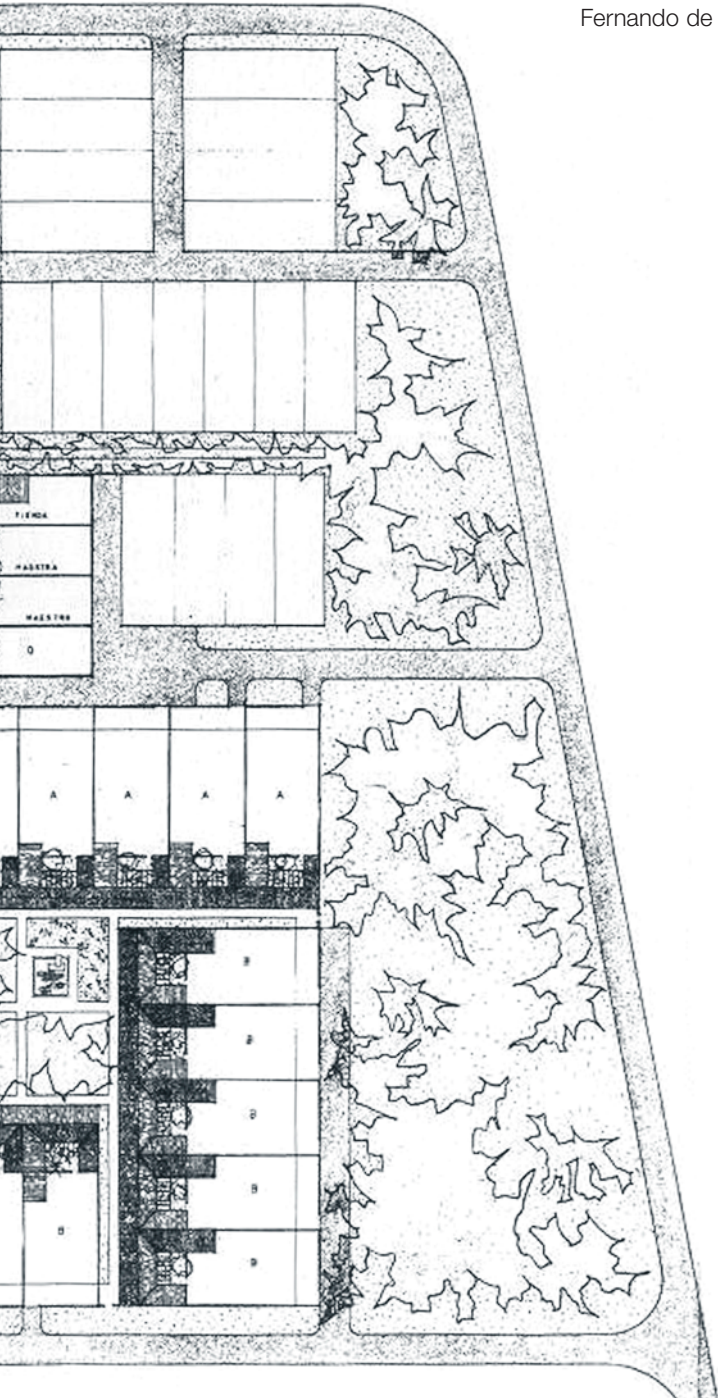
El segundo punto de diferencia entre Agro Pontino y Seminario era el modelo de asentamiento. El Agro Pontino optaba por la dispersión de las viviendas en un territorio gobernado por ciudades centro administrativo. Por el contrario, Fonseca prefería el pueblo o aldea cuyo tamaño era función de la productividad y ésta, a su vez, de la distancia a las parcelas cultivables, con lo que nunca podían alcanzar una dimensión excesiva pero que garantizaba al mismo tiempo una sociabilidad básica. Este modelo desarrollaba a escala del territorio la exigencia de mínimos para la vida humana ya expuestos para la vivienda, ahora aplicados al desarrollo no de una célula familiar sino de una colectividad. Fonseca estudiaba, dada la parcela cultivable mínima función del patrimonio familiar mínimo, el tamaño máximo del pueblo, que dependía de la distancia de la vivienda a la parcela. Esto requería una primera división entre pueblos de secano y de regadío, forzosamente menores los primeros. Las ventajas de los pueblos eran muchas, a juicio de Fonseca (1936: 19), no sólo económicas: “no hay que perder de vista que también en la urbanización se pueden intentar economías a base de este tipo de estructura nuclear. Pero no son de menor cantidad las ventajas de orden social y moral”. El pueblo que se pretendía crear era, pues, una unidad urbanística completa aunque básica, pero dotada de sus equipamientos fundamentales. Por ello, Fonseca (1936: 2122) recomendaba en el estudio que se ampliaran los beneficios de las casas baratas a la construcción de “gimnasios, baños, escuelas, parques, cooperativas de consumo, [...] iglesias, cines, teatros, frontones, piscinas, campos de deportes, locales culturales; todos ellos sin necesidad de que guarden relación con la casa”. Es decir, dotar de cualidades urbanas –que en realidad conllevaban la



modernidad pero que se identificaban con lo urbano— el suelo rural.

Pero el sueño de Fonseca iba más lejos: pretendía ordenar racionalmente el territorio agrícola de todo el Estado desde la disciplina urbanística. Más allá de la visión agronómica, limitada exclusivamente a la productividad de los cultivos, Fonseca reclamaba la aprobación de una “ley nacional de urbanismo y colonización interior que permitiera la rápida confección de los planes comarcales que ofrezcan las máximas garantías de acierto en la distribución económica de la población”. En definitiva, y como ya ocurría en otros países, una aplicación del planeamiento regional al territorio rural. Dada la magnitud de la empresa pero también la

unidad territorial, basada en criterios de cultivo, materiales, economía, climatológicos, etc. Fonseca (1936: 21) proponía la “creación de un centro superior de cultura colonística, del que bien pudiera ser núcleo el actual Seminario de Urbanología”. En esas palabras se prefiguraba lo que posteriormente fue el Instituto Nacional de Colonización. Tras la Guerra Civil, Fonseca no fue el encargado de dirigir ese centro y ni siquiera integrado en dicho organismo. Dada la orientación agrícola que se dio al INC por no decir la inicial reticencia al modelo concentrado de asentamiento, no puede extrañarnos que no se pusiera a un arquitecto al frente del mismo. En todo caso, la destilación del tipo realizada por el Seminario fue posteriormente incorporada por Fonseca



a las ordenanzas del INV. De manera indirecta se cumplió así la aspiración de Fonseca de regular los criterios de colonización, al menos en materia de vivienda, al ser las ordenanzas del INV de obligado cumplimiento para el INC si éste organismo quería contar con las ayudas de aquél.

El Instituto Nacional de Colonización

El Instituto Nacional de Colonización fue el organismo encargado de desarrollar la política de colonización durante el Franquismo. La experiencia se implantó a lo largo de toda la geografía nacional y durante todas las etapas

del Régimen, hasta el punto de constituir una de las líneas más representativas de su política y ser reflejo de los cambios en la orientación de la dictadura. No en vano, la liquidación definitiva del proceso coincidió con la muerte de Franco. A lo largo de los años y a través de los sucesivos directores, el Instituto siguió distintas doctrinas económicas: nacionalismo económico, keynesianismo, neoliberalismo, que tuvieron traducción directa en el tipo de actuaciones y en el ritmo con que se desarrollaban (Gómez Benito, 1995: 63-148).

Con una base ideológica procedente del falangismo, el objetivo declarado del Instituto y sus verdaderas intenciones fueron cuando menos distintos, si no distantes. En el discurso de José Antonio se exaltaba la transformación social del campo, que debía crear una nueva clase de agricultores propietarios y propiciar la redención de la miseria y el hambre. Pero las tierras transformadas por el INC no permitieron una mejora de un número significativo de agricultores ni del inmemorial problema agrario, que sólo se resolvió gracias al éxodo rural impulsado por la industrialización de los años sesenta. En realidad, los grandes beneficiados fueron los terratenientes, que recibieron un 70% de sus mejores tierras con todas las ventajas de la transformación, ampliamente compensados así por la expropiación del otro 30% –en general de peor calidad– destinado a los colonos.

La continuidad del INC con las experiencias anteriores, tanto de la JCCRI como de OPER, es manifiesta. Buena parte de los técnicos que trabajaron en ambos organismos pasaron luego al Instituto y llegaron a ocupar puestos de importancia. A pesar de los cambios políticos, cruciales en muchas de las orientaciones, hubo un saber técnico, disciplinar, que permitió una continuidad evidente y que alcanzó su máximo desarrollo a partir de los años 50. Con todo, las diferencias también son destacables. La comparación de OPER con el INC refleja de manera particularmente clara las modificaciones y deformaciones que en el discurso técnico pueden



J. L. Fernández del Amo. Miraelrío. Vivienda tipo. Jaén, 1965.

llegar a provocar orientaciones ideológicas y políticas diferentes. El propio modelo de pueblo, aparentemente deudor de la época republicana, presenta importantes diferencias en su concepción franquista que explica así que fuera válido tanto para una experiencia colectivizadora socialista como para otra de control social de la dictadura. En realidad, eran cosas distintas.

De hecho, disipado el miedo de los terratenientes, el pueblo como modelo de asentamiento fue acaso el

punto crucial del debate del INC. El pueblo frente a la vivienda aislada pero también el tamaño del pueblo, que definía en buena medida su cualidad, y el pueblo en relación con el territorio, es decir, con el *statu quo*. Las discusiones disciplinarias entre algunos agrónomos, partidarios de la vivienda sobre la parcela, y los arquitectos, defensores del asentamiento concentrado, ilustran un debate técnico tras el que había importantes repercusiones políticas. Al final se optó por un tipo de asentamiento que

aparentemente construía pueblos pero que en realidad adaptaba la idea de núcleos de servicio asociados a vivienda dispersa a la verdadera dimensión social de la colonización que, como ha quedado dicho, era secundaria y por tanto poco cuantiosa. Pueblos poco importantes donde alojar a los colonos que podían trabajar, ayudados por jornaleros también residentes en dichos pueblos, las tierras de los terratenientes. Lo que en época republicana había sido una posibilidad de sociedad alternativa al caciquismo se convertía aquí, a través de las instituciones del régimen –alcalde, cura, frente de juventudes y sección femenina– en una eficaz herramienta de represión social. También en una posibilidad de instrucción a través del maestro y de la escolarización obligatoria, tan descuidada en el medio rural.

Más allá del debate sobre el modelo de asentamiento, los pueblos, integrados en el módulo carro ya forjado durante la República, jugaban un importante papel en la organización territorial de las zonas colonizadas.

La estructura territorial fue competencia exclusiva de los ingenieros. Ésta se basaba en las infraestructuras agrarias y de comunicaciones y en el módulo carro ya forjado en época republicana. Hubo una presencia inicial de arquitectos en los proyectos de colonización, pero fue descartada posteriormente por una presencia aún más intensa de agrónomos e ingenieros de caminos. Esto no desmiente que los agrónomos estuvieran abiertos a la cultura de planeamiento de la posguerra mundial, pero sin abandonar en ningún momento su principal orientación productiva. Como había solicitado González de Andrés (citado en Monclús, 1988: 199), los agrónomos se urbanizaron y los arquitectos se ruralizaron, pero sin salirse ninguno del cometido asignado. Ni siquiera la ubicación de los pueblos, asunto de los pocos en los que inicialmente los arquitectos tuvieron algo que decir en los proyectos de colonización, fue asunto suyo a partir de la 1949.

La arquitectura representó en todo este proceso un papel cuya principal competencia fue la forma ur-

bana y edilicia. En contraste con las actuaciones de Regiones Devastadas, con una más importante carga retórica, los pueblos del INC fueron concebidos como herramienta productiva de máxima economía, lo que obligó a una racionalización de trazado y vivienda disimulada a través del recurso a la tradición. Estas dos líneas, tradición y racionalismo, estaban en el origen de los pueblos del INC que, pese a todo, también tuvieron un importante componente propagandística.

El dilatado tiempo de existencia del Servicio de Arquitectura, más de treinta años, así como el significativo número de cerca de 300 pueblos, permite contar con una experiencia única en la historia de la forma urbana del siglo xx en España. La línea oficial, definida por José Tamés, jefe del Servicio, se encontraba a medio camino entre las recetas de forma urbana vinculada a la tradición y a la ciudad jardín acuñadas por Sitte y Unwin y los requerimientos agronómicos y de ahorro. Más allá de esa ortodoxia del Servicio, la exigencia de variedad (los pueblos recibieron el sambenito de ser todos iguales) permitió a los arquitectos más inquietos la posibilidad de experimentar fórmulas nuevas que, si en un principio pudieron ser rechazadas, a la larga llegaron a aceptarse e incluso se impusieron a la línea oficial. El encargo de pueblos a arquitectos de fuera de la casa en periodos de especial intensidad de trabajo contribuyó a introducir debates de la cultura arquitectónica española en esos años decisivos para su modernización. Perteneciente a ambos mundos, José Luis Fernández del Amo arquitecto de plantilla pero también profesional de prestigio fuera del Instituto y director del Museo Nacional de Arte Contemporáneo, representa lo mejor que el hacer de pueblos tuvo de experimentación urbana, de declinación de un lenguaje popular revisado y de creación de un ambiente rural desde una profunda clave humanista y religiosa.

Las tres décadas de creación de pueblos ofrecen así un resultado desigual a la interpretación. Los

primeros años, casi sin proyectos y menos aún sin obra, fueron decisivos en la formulación de la ortodoxia oficial. Posteriormente, una discreta renovación del Servicio, la incorporación de nuevos técnicos y los arquitectos contratados puntualmente, impulsaron un momento de gran brillantez que coincidía con la primera renovación de la arquitectura española tras la posguerra y que tenía en la tradición reinterpretada uno de sus principales soportes. El crecimiento urbano de los años sesenta y la homologación con la arquitectura internacional pusieron en primer plano otras consideraciones más próximas a problemas de planeamiento y que tuvieron un reflejo también en los pueblos del INC. Repetición, abstracción o informalismo fueron herramientas de un consciente desarrollo de elementos urbanos, reconvertidos. Las innovaciones en el terreno estrictamente urbanístico se realizaron en tres frentes principales íntimamente relacionados: la estructura general, el sistema viario y el tipo de manzana. A estos tres elementos hay que sumar la exploración de nuevos espacios para el centro cívico.

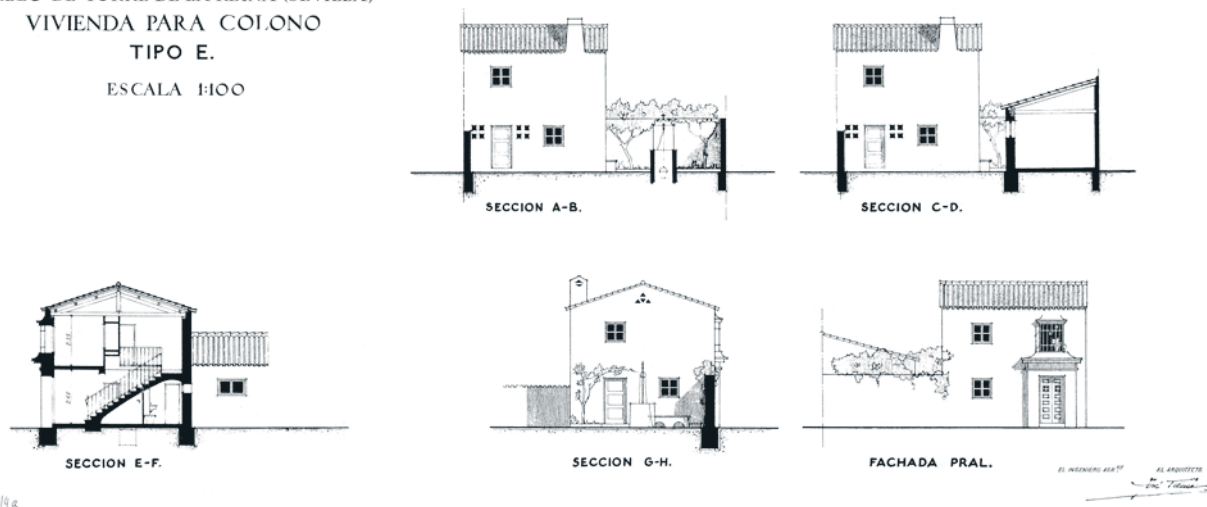
Los elementos de innovación del trazado:
estructura general, sistema viario,
manzana y centro cívico

El trazado de los pueblos tenía una orientación fuertemente arquitectónica que propiciaba un tipo determinado de estructura general. El reducido tamaño de los mismos, el gusto por la pequeña escala, la importancia en la generación de la trama de los edificios principales pueden dar respuesta parcial a este hecho. Así, desde una red viaria principal generalmente establecida por el camino de acceso al pueblo y manteniendo una ortogonalidad más o menos relajada, se establecían mecanismos de control de la forma urbana para crear una discreta impresión de ruralidad. Ruptura de perspectivas, quiebros en el trazado y tramas

giradas, composición masiva y concentrada del conjunto, situación de los edificios singulares a modo de reclamo desde el territorio, recreación de espacios irregulares mediante asimetrías, sinuosidades y falsas irregularidades, fueron algunos de los elementos considerados a la hora de proyectar el trazado. Un ejemplo paradigmático, Torre de la Reina –Sevilla, 1952–, proyectado por el propio Tamés, sirvió de referencia para sucesivas realizaciones.

Pronto se impuso sin embargo una línea más geométrica, que establecía un control profundamente arquitectónico a escala global. Esto dio lugar a un amplio espectro de posibilidades de manipulación. La claridad y limpieza compositiva propició incluso modelos abstractos de trazado estrictamente ortogonal como el poblado tipo para la zona de Montijo de 1945. Los esquemas puros ortogonales fueron pronto superados en espectacularidad e inventiva por otras opciones como el abanico a modo de sección Howardiana de Esquivel –Sevilla– de Alejandro de la Sota o el anillo de Miraelrío –Jaén– de Fernández del Amo, basado en el moshav israelí de Nahadal de Richard Kauffman, pero con una depuración de los edificios públicos agrupados en un diámetro rotacional y con una genuina interpretación del solar sobre el que se asentaba el pueblo. También se ensayó con juegos de geometrías que alteraban alguna directriz para generar sucesiones de tranqueos y ritmos más vibrantes. El caso de Gévora –Badajoz, 1954– de Carlos Arniches utilizaba las posibilidades expresivas de la espina de pez en la composición del conjunto. Un mecanismo semejante, pero más consciente de su isotropía y de las posibilidades expresivas de la manzana hexagonal, está presente en Villalba de Calatrava –Ciudad Real, 1955–, de Fernández del Amo. Otras opciones enfocaron las exigencias geométricas a través de la adaptación topográfica atribuida a las *garden cities*. Debido a la planeidad de la mayoría de los asentamientos, esta práctica tuvo poca repercusión, aunque ejemplos como San Ignacio del Viar –Sevilla– de Anibal González Gómez demuestran incluso una asimilación de las técnicas de


 PUEBLO DE TORRE DE LA REINA (SEVILLA)
 VIVIENDA PARA COLONO
 TIPO E.
 ESCALA 1:100



Sitte para la construcción de recorridos sorprendentes. De mayor interés por su innovación son las propuestas de Fernández del Amo para Vegaviana y Cañada de Agra, donde, como se verá más adelante, la descomposición de la manzana explora de manera radical la libertad compositiva de los elementos urbanos.

El sistema viario constituía el principal instrumento de definición del trazado en la mayoría de los pueblos. La existencia de uno o más ejes, ortogonales u oblicuos, conjuntamente con la circulación perimetral, podía bastar para definir, por defecto, el resto de los elementos. El tema de la calle principal culminada por la iglesia y generadora de la trama ortogonal, estuvo presente de manera repetida.

De especial importancia es la reflexión sobre circulaciones separadas de peatones y carros, presente de otra manera en la teoría urbana del momento y que tuvo en los pueblos de nueva planta un amplio campo de experimentación por razones de higiene urbana. Los ejemplos van desde aquellos casos en los que la separación se produce sólo a escala de la manzana, hasta trazados más ambiciosos y que afectan a la estructura urbana en su conjunto. Esta separación de circulaciones solía implicar una dimensión más ajustada de las calles peatonales, con mayor flexibilidad de trazado, con ensanchamientos, retranqueos de fachada y remates de perspectiva y una mayor libertad de diseño. A través de una herramienta de diseño moderna se pretendía recuperar un estilo de calle profundamente tradicional, que “se convierte en un casinillo en el que las mujeres charlan sentadas en sus sillas junto a la puerta y los hombres se pasan la bota o el porrón de vino comentando las incidencias del día” (Villanueva, A. y Leal, J., 1990, p. 42). Pueblos como Llanos de Sotillo –Jaén, 1956–, de José Antonio Corrales, transforman esta idílica descripción de la vida rural en rigurosa ley arquitectónica que combina la separación de tráfico y la creación de sombra en la base modular de un trazado de rigor y valentía extremos.

La manzana de los poblados tuvo su origen en la agregación de parcelas producto del estudio sobre vivienda mínima rural con dependencias agrícolas, parcelas que tenían un ancho de unos once metros y una profundidad de unos treinta pero que variaban según el viario, la topografía o las exigencias agrarias. A partir de esta parcela la manzana quedaba casi inmediatamente definida a través de la agregación de viviendas –de seis a doce– y de adaptación al sistema de tráfico viario, mixto o separado.

El diseño de la manzana como pieza arquitectónica fue característico del INC. El caso más simple lo constituía la manzana de agregación simple con fachadas a sus lados mayores y tapias o dependencias agrícolas en los menores. Estas manzanas eran cuidadosamente diseñadas en sus puntos singulares. Ejemplos como Esquivel, con sus remates de acceso a las zonas peatonales, arcos que limitan el paso de carros, una cuidada composición de los espacios públicos y la estricta jerarquización de los frentes que dan a la plaza abierta compone uno de los diseños más atentos a la definición de los puntos singulares de la manzana.

El modelo sufrió alteraciones más profundas, como la adopción del tipo de manzana Radburn y su posterior adaptación. La manzana Radburn, de origen estadounidense, cuenta con una vía interna de tráfico en forma de saco y un perímetro peatonal generalmente asociado a un sistema de espacios públicos. En Esquivel el estudiado remate final nos recuerda su origen, pese a que el fondo de saco no llega a cerrarse, sino que enlaza con la manzana siguiente. En otros pueblos, sin embargo, fue más frecuente su utilización a la inversa, tráfico rodado en el interior y tráfico peatonal alrededor. Esto se debe a que en la manzana anglosajona lo peatonal se abre a un sistema más amplio, mientras que en los poblados lo que interesaba era ocultar la presencia molesta de los animales, que destruían viarios, ensuciaban calles y eran fuente de olores y excrementos. Este espacio interno peatonal gozaba de amplia flexibilidad

de trazado no sujeta a una relación directa e inmediata con las viviendas y que permitía generar una rica secuencia de espacios públicos como en Maribáñez –Sevilla, 1964– de Daniel Carreras Matas. Un caso frecuente era la manzana con calle peatonal en el centro, pero la variada casuística incluía cruce de ejes, placetas de encuentro, quiebros y otras alternativas.

El ejemplo más elaborado de alteración de la manzana tradicional está en la formación de supermanzanas que, en ocasiones podía ser única y definir, por sí sola, todo el pueblo. Sacramento –Sevilla, 1965– de Fernando de Terán es un ejemplo particularmente cuidado y meritorio, con cuatro penetraciones rodadas que terminan en fondos de saco que, a su vez, enlazan en sendas plazas peatonales de alta calidad urbana. Una de las ventajas de la supermanzana es la posibilidad de liberar la relación trazado-manzana-alineación. Es el caso de Cañada de Agra, de Fernández del Amo, donde el orden tradicional de la manzana explota en una libérrima pero atentísima flexibilidad en la situación de viviendas, retranqueos rítmicos fuertemente explotados en la creación de alzados del pueblo, relaciones visuales gobernadas por la incorporación del espacio verde al espacio residencial y en general un modo de implantación que, nacido del terreno, lo cualifica y subraya.

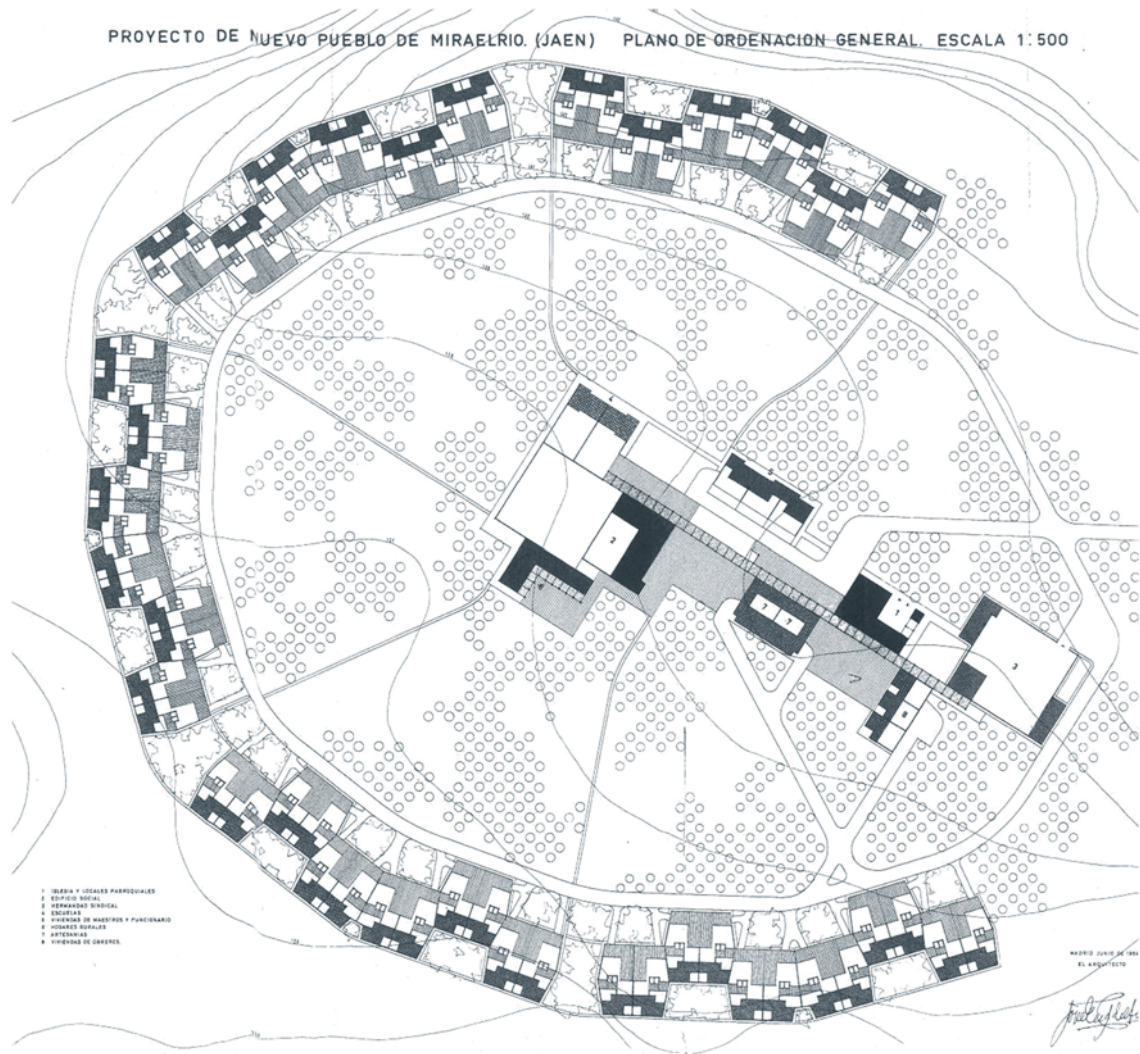
La vivienda rural en el INC

La continuidad con los estudios de vivienda mínima y rural anteriores a la Guerra Civil pronto se puso de manifiesto, como admitió expresamente el vicesecretario técnico del INC, el ingeniero agrónomo Emilio Gómez Ayáu. En su estudio sobre “La importancia del coste de la vivienda rural en la economía de las explotaciones familiares de los nuevos regadíos” Gómez Ayáu (1941: 21) reconocía la deuda con las bases redactadas por Cavero para el Concurso de Anteproyectos de la República. La definición de vivienda utilizada en dichas bases sirvió de pun-

to de partida para su análisis de viabilidad económica de la vivienda rural, viabilidad ya exigida, por otra parte, por Fonseca. El estudio de Gómez Ayáu se apoyaba en el “Proyecto de vivienda rural adaptado a las necesidades de un patrimonio familiar de regadío en la provincia de Sevilla”, realizado en colaboración con el arquitecto Fernando de la Cuadra, premiado en el concurso de vivienda rural convocado por el INV pero también en el Concurso de anteproyectos de la República. La bibliografía por él citada incluye tanto obras españolas como extranjeras, todas ellas anteriores al año de la victoria con la única excepción de las Ordenanzas del INV.

Un temprano ejemplo de esta continuidad se encuentra en el proyecto del INC para la existente localidad de Malpica del Tajo y el nuevo poblado contiguo de Bernuy, obra del arquitecto Pedro Castañeda Cagigas (1944: 137-154). Dicho proyecto, ampliamente difundido por la *Revista Nacional de Arquitectura* (RNA), puede ser entendido como ejemplo paradigmático del enfoque racional de la vivienda, gobernada por una distribución ordenada según criterios de circulación, economía, higiene, tamaño de parcela y separación de las dependencias agrícolas de las de habitación, lo que entonces se llamaba evitar la “promiscuidad de personas y animales”. Como Malpica de Tajo era un pueblo ya existente, este proyecto tenía además el valor demostrativo de las ventajas de la racionalidad sobre la vivienda tradicional del lugar, construida a base de agregados, con habitaciones sin ventilar, estancias mezcladas con cuadras y escasa superficie de patio. En la intervención del INC esas viviendas insalubres fueron sustituidas por otras ajustadas a los nuevos criterios.

A partir de la década de los 50 el tipo de vivienda del INC ya había sido profusamente ensayado. El pueblo de Torre de la Reina –Sevilla, 1951– pudo ser visto así como referencia normativa para el resto de las actuaciones. Proyectoado por José Tamés, la memoria descriptiva tuvo en este caso un valor didáctico evidente,



buscando reforzar tanto el rigor económico de la propuesta como la deseable variedad del conjunto. Para ello se adjuntaba un estudio de la arquitectura popular de la zona, subrayando elementos formales y modos de agrupación urbana –callejuelas, rincones o perspectivas– que desde el proyecto se intentaban evocar. Pero además, en este pueblo puede verse también una modificación fundamental en el tipo residencial: la casa con dos puertas. Defendida como perteneciente a la tradición más arcana de los pueblos andaluces –aunque en realidad deudora del debate internacional iniciado durante los años veinte sobre circulaciones separadas– la casa tenía una entrada principal para peatones y una trasera para carros. Esta diferencia, utilizada en buena parte de la evolución de los trazados de los pueblos, exigió del trazado de la vivienda un ajuste profundo, reforzando la autonomía de la parte vividera respecto a la agrícola y articulando un corral independiente en muchos casos del patio más urbano.

Establecido el tipo, había que combatir su homogeneidad mediante variedades regionales. Pero incluso aquí se puso de manifiesto la preponderancia de los criterios de normalización por encima de la anécdota

local. La publicación del INC (1954) sobre “Viviendas rurales” compilaba el conjunto de directrices de diseño y construcción procedentes del periodo anterior a la Guerra Civil puestas en práctica hasta aquellos momentos. La información gráfica adjunta subrayaba dos vías posibles de transformación tipológica: la vivienda crecedera –adaptable al tamaño familiar y que ya estaba prevista en las bases de Cervera– y la variedad regional, que iba desde el cultivador agrícola de la campiña gaditana al labrador leridano. Sin embargo, los detalles de determinados elementos constructivos como ventanas o puertas –elementos cuya prefabricación era la única posible entonces– los tipos estructurales, el criterio mismo de ordenación en planta, responden a un planteamiento único, hasta tal punto que se podría incluso considerar que, más que distintos ejemplos regionales, en realidad eran variaciones epidérmicas sobre un tipo único. Por ejemplo, la casa para labrador manchego recogida en la publicación (INC, 1954: 11) respondía casi con total exactitud a una de las viviendas empleadas por José Tamés en Torre de la Reina, en Sevilla, con la sola diferencia de la reja y el balcón. Esto demuestra que esta estrategia de diseño por regiones

era en realidad la coartada de un método compositivo normalizador.

Sin embargo, la repetición no fue obstáculo para que algunos arquitectos estudiaran cada vivienda como un proyecto nuevo, ajustándola a nuevos requerimientos, al trazado singular de cada pueblo o incluso a una voluntad de creación expresiva. Viviendas como las de Sacramento de Fernando de Terán se veían obligadas a alterar el tipo arquitectónico para construir paños ininterrumpidos de fachadas de dos pisos que ayudaban a cerrar y construir el espacio urbano que tan cuidadosamente definía su autor en las plazas peatonales. Pueblos como Llanos de Sotillo de José Antonio Corrales no habrían sido posibles sin la radical innovación en el tipo residencial, que tendía a modo de puentes sobre la calle peatonal parte de sus estancias para pautar así de sombra el paso por dichas calles.

Los ejemplos más sobresalientes de innovación de vivienda pertenecen a José Luis Fernández del Amo, capaz de desplegar en sus proyectos estrategias que enriquecían no sólo visualmente el conjunto del pueblo, sino también la calidad y los matices de los espacios vivideros de residencia. Sus proyectos desarrollan tres campos fundamentalmente: distribución, agrupación en la manzana y abstracción del lenguaje. Por citar un ejemplo suficientemente significativo, la casa de colono de Miraelrío –Jaén, 1964– es en realidad una extraordinaria reflexión sobre los espacios abiertos y los distintos grados de privacidad. El autor se sirvió de los patios para articular la vivienda de modo muy distinto en un pueblo que, en sí, no es sino un gran espacio comunitario. Como si quisiera apoyar el diseño de sus viviendas en las posibilidades de este elemento generador del pueblo, Fernández del Amo incorporaba un pequeño espacio de acceso, otro de uso privativo de cocina y lavado de ropa, uno tercero ajardinado para solaz de la familia y, por fin, el corral, en una secuencia simple, casi inadvertida ante el gesto formal –aunque

necesario– del hexágono de la parcelación, pero de enorme eficacia compositiva. De esta manera, el tema principal atravesaba transversalmente las distintas escalas de1 proyecto desde la planta del pueblo al diseño de las estancias y servía además para conseguir agrupaciones de manzana inesperadas, novedosas y coherentes con el trazado general y la topografía. Y todo esto utilizando un lenguaje popular de gran abstracción, paradoja ésta de difícil equilibrio resuelta por Fernández del Amo mediante la superación del propio elemento popular, raíz del proyecto formal pero que pasa inapreciado ante un orden de rango superior regido por la repetición y la alternancia, el empleo violento del clarooscuro y de la sombra, la sucesión de huecos, masas y vacíos y el subrayado de algunos elementos constructivos que en su mano adquieren una naturaleza levemente distinta, lo suficiente para pasar desapercibidos sin evitar la extrañeza. Un lenguaje en el seno de una rigurosa composición que admiró al pintor Canogar, quien afirmaba (AA.VV., 1983: 33):

Y es que José Luis Fernández del Amo es, él también, un plástico: un plástico de la arquitectura. Su bellissimo pueblo, Vegaviana, quedó fajado en mi memoria; poesía plástica, planificado y construido con el rigor y la sensibilidad de un cuadro de Mondrian. Artesanía del espacio y, como él mismo diría: “expresión de la materia hecha objeto artístico”.

Final

El presente capítulo ha intentado mostrar que existe un proceso continuo de modernización de la vivienda rural iniciado en España a principios del siglo xx, que tuvo un momento de consolidación durante el periodo republicano y alcanzó su madurez y mejores realizaciones en el Instituto Nacional de Colonización durante la dictadura

de Franco. La vivienda, sometida a una profunda revisión, no sólo exigía racionalizar distribuciones o procedimientos constructivos, sino que superaba la escala de lo doméstico para desde ahí replantear lo urbano e incluso lo territorial. El conjunto de la experiencia tuvo su final con la muerte del dictador, en parte por la identificación de éste con la colonización, pero en realidad porque el problema agrario fue modificado sustancialmente con la industrialización del país y el éxodo a las ciudades. La me-

canización del campo o la expansión del automóvil hicieron además obsoletas unas técnicas que habían sido durante decenios la esperanza de un campo empobrecido. Sin embargo, aún hoy, la vivienda y los trazados construidos para este fin pueden ser considerados como el resultado de un laboratorio único de diseño del medio rural del que cabe obtener profundas lecciones y que ya empieza a ser valorado como pieza esencial del patrimonio construido del siglo xx.

UNA CASA

para ti



OBRA SINDICAL DEL HOGAR

Obra Sindical del Hogar: tres décadas de vivienda social

IÑAKI BERGERA SERRANO

SIN NEGAR LA IMPORTANCIA de ciertas arquitecturas singulares –edificios dotacionales o institucionales– o de la vivienda unifamiliar en el devenir de la aventura moderna de la arquitectura española, como conjunto, resulta mucho más definitivo el papel modernizador de la vivienda colectiva y, en concreto, de la vivienda social en cualquiera de sus manifestaciones. Este protagonismo ha sido y continúa siendo resaltado por parte de la crítica y se manifiesta en la publicación de estudios específicos sobre el tema de la vivienda¹. Es un protagonismo con razón de necesidad, como la arquitectura misma. El gran tema de la arquitectura es la vivienda y la trama principal interpretada por la arquitectura española de la posguerra fue la vivienda. Si bien es cierto que durante los primeros años ese protagonismo se vio mezclado con la necesidad impuesta de crear una imagen representativa y monumental del nuevo Estado, pronto la demanda y la urgencia imperiosa de construir un gran número de viviendas sociales hicieron que los arquitectos –a instancias ahora de nuevos oportunismos políticos y mediante los diferentes organismos públicos creados al efecto– se introdujeran en un interesante empeño por tratar de responder con rigor, coherencia y modernidad a esa demanda. Uno de esos organismos fue la Obra Sindical del Hogar (OSH).

En ella trabajaron o colaboraron un grupo de arquitectos que, siendo indiscutiblemente reputados en algunos casos o con unas trayectorias menos lustrosas en su mayoría, tejieron desde el oficio el entramado de la vivienda social del régimen franquista. Esta tarea de la OSH, orquestada principalmente desde el Instituto Nacional de Vivienda –más tarde Ministerio–, se convierte por tanto en una de las posibles columnas vertebrales, una falsilla quimérica en parte pero válida a fin de cuentas de lo que fue la gestación y la feliz eclosión de la arquitectura moderna en España. Imbuidos en una suerte de colectivismo que difuminaba la primacía de la obra de autor y los

intereses individuales en favor de un objetivo superior de orden moral, arquitectos como Coderch, Sota, Abaurre, Aburto o Cabrero dejaron con mayor o menor intensidad y durante más o menos años un sustancial legado arquitectónico. Cualquier valoración crítica del conjunto de este legado debería distinguir por tanto la singularidad de ciertas obras destacadas de un conjunto más denso de obras estandarizadas generadas desde los estándares de la propia normativa de la OSH. Es más, el volumen de trabajo desempeñado en determinados momentos desde las oficinas técnicas del organismo y la burocracia del proceso tuvo como consecuencia que muchos de los proyectos generados se quedaran en la tinta del plano. Todo ello, con sus luces y sombras, constituye el legado que toca ahora repasar.

No se pretende en este escrito recalcar nuevamente en el gran número de temas que surgen en torno a la vivienda social², tanto en lo que se refiere a aspectos historiográficos, económicos y sociológicos³ como en los aspectos más propiamente arquitectónicos o urbanísticos. Necesariamente se hará referencia a ellos en la medida en que constituyen las coordenadas básicas sobre las que se apoya la labor de la OSH. Sea o no conocido para el lector el entramado sobre el que se construyó el edificio de la vivienda social en la España de posguerra, se presenta no obstante y a modo de recordatorio un recorrido básico por los hechos más significativos. Hay que destacar que, si bien los episodios son en gran parte comunes a la mayoría de las grandes capitales de provincia, es Madrid –donde trabajan los arquitectos más destacados– la que adquiere el protagonismo de esta andadura.

El 30 de enero de 1938 se crea por ley el Servicio de Regiones Devastadas y Reparaciones –posteriormente Dirección General– dependiente del Ministerio de la Gobernación. El 23 de septiembre de 1939 se crea la Dirección General de Arquitectura, dependiente del mismo Ministerio, dirigida por el arquitecto Pedro Muguruza.

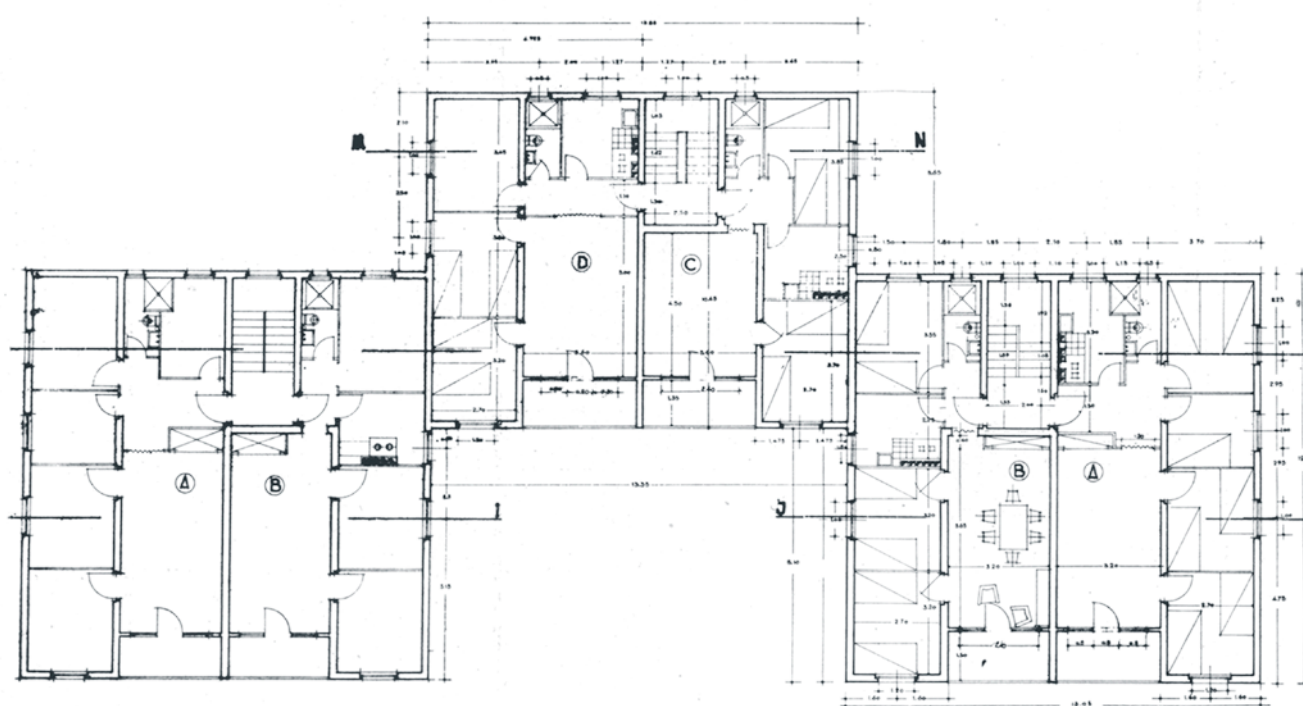
También en 1939 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), dependiente del Ministerio de la Vivienda y aparece la Ley 19 de abril de 1939 de Viviendas Protegidas, como actualización de las normas existentes desde Primo de Rivera y la derogación de la legislación de Casas Baratas. En junio de ese año se instituye desde la Dirección General de Regiones Devastadas (DGRD), la Junta de Reconstrucción de Madrid, presidida por José Moreno Torres, cuya Comisión Técnica preside asimismo Pedro Muguruza, así como la Obra Nacional Sindicalista, posteriormente Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (OSH). En 1940 se organiza la Dirección General de Arquitectura (DGA) y se crea la sección de Regiones Devastadas para acometer la “reconstrucción nacional”. En 1941 Bidagor termina el Plan de Ordenación de Madrid. En este mismo año se crea el Instituto Nacional de Colonización (INC). Muguruza abandona la DGA en 1947. En 1948 aparece la Ley de Viviendas Bonificables. En el mes de noviembre de 1949 tiene lugar el Concurso sobre “El problema de la vivienda económica en Barcelona”, ganado por Moragas, Sostres y Ballcells. A partir de 1954, Julián Laguna se hace cargo de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores y se comienzan a construir los núcleos satélite denominados “Poblados de Absorción”. Aparece en 1956 una nueva ley del régimen del suelo y ordenación urbana. En 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda y se presenta el Plan de Urgencia Social de Madrid. En 1959 surge un nuevo Plan de Vivienda Social en Madrid. En 1961 se aprueba otro Plan de Madrid, y aparecen las Unidades Vecinales de Absorción (UVA). La década de los 60 coincide con el desarrollismo y el protagonismo del privado difuminándose progresivamente la labor de la OSH hasta su desaparición con el final de la dictadura.

El largo devenir de la OSH se ajusta evolutivamente con las señas de identidad de cada una de las etapas diferenciadas por las que transitó la arquitectura española en general, sucintamente, el momento inicial de la

década de los 40 hasta principios de los 50 focalizado en la reconstrucción y en la generación de una imagen monumental, la etapa racional funcionalista de los 50 y, por último, las grandes operaciones especulativas de la década de los 60. En noviembre de 1964 se cumplieron los 25 años de la OSH. Con ese motivo, *Hogar y Arquitectura* –revista oficial de la organización desde 1955– publicó un número especial en el que se hacía balance de la labor desarrollada en esos años. La publicación puede servir de guión para glosar el devenir de la organización Sindical.

Los años 40, la travesía del desierto

El papel fundamental que la recién instituida OSH debía cumplir era suplir la falta de solvencia económica de la iniciativa privada a la que se instaba en el Régimen de Protección a la Vivienda de Renta Reducida de la Ley de 1939, convirtiéndose de esta manera en el “único organismo del Partido que actuará como Entidad Constructora ante el Instituto Nacional de la Vivienda”⁴. El máximo responsable de la OSH era entonces Federico Mayo y el Delegado Nacional Fermín Sanz Orrio. En la Orden de Servicio n.º 1, de enero de 1942, se determinan la organización y jurisdicción provincial de los recién creados Departamento Técnico y Cuerpo de Asesores Técnicos de la organización. El Departamento estaba compuesto por una Jefatura y las Secciones de Normas e Informes, dirigidas por Luis Gámir y Eduardo Olasagasti, respectivamente. En la Oficina de Madrid se centralizaba toda la labor de asesoramiento e información arquitectónica, redacción de anteproyectos y proyectos y, en general, todas las actividades de índole técnica, como la aplicación de las correspondientes ordenanzas del INV. Los honorarios se distribuían de la forma siguiente: 50% de los honorarios de Proyecto destinados al autor y el 50% destinado a la Caja Nacional de Compensación; el 70% de los honorarios de Dirección para el Arquitecto Director



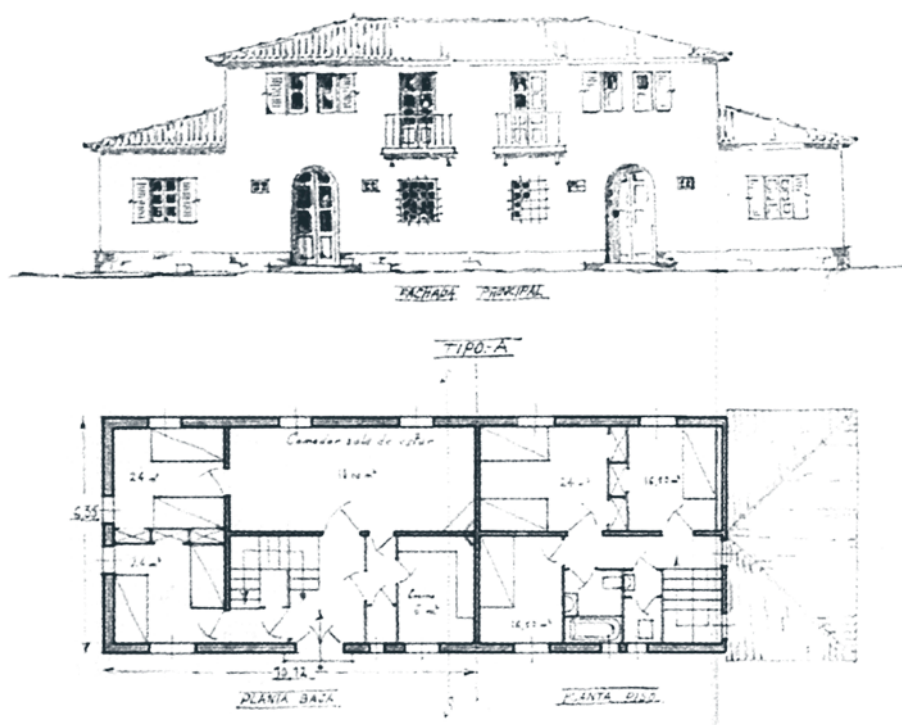
y el 30% destinado a la Caja Nacional de Compensación. Un arquitecto venía a cobrar un sueldo anual de 9.000 pesetas quedando de manifiesto la desproporción entre el abundante trabajo desempeñado y su remuneración.

La primera etapa de la OSH correspondería a los años 1939-1954⁵. A pesar de las difíciles circunstancias que concurren, la OSH construye durante esos 15 años 24.373 viviendas protegidas, que suponen un 38% del total nacional construido con protección estatal. Sin duda, es el período más pobre y confuso. Confuso no sólo por que sea difícil catalogar con rigor la producción arquitectónica de esos años, sino porque muchos encargos no llegaron a prosperar por la pobreza de medios materiales y económicos del momento o bien porque sufrieron agotadores retrasos en detrimento del resultado final.

En muchos casos no existe documentación de los mismos, al tratarse de encargos oficiales que los arquitectos debían únicamente supervisar o dirigir. Otra posible lectura de esta situación puede ser –como apunta Ruiz Cabrero amparándose en una supuesta exigencia moral propia de la comunión de convicciones religiosas– que “Abaurre, Aburto, Cabrero, Coderch, Fernández del Amo, Fisac y De la Sota, entre otros, participaron en esa intensa conversación que, en muchos casos, quería decir que los proyectos iniciados por uno eran terminados por otro y construidos por un tercero”⁶.

“En las oficinas de la Obra Sindical se impuso un sistema de trabajo que paradójicamente pudiera llamarse comunista: nadie era autor del trabajo, si, ante el encargo de un grupo de viviendas, uno de los arquitectos

Viviendas en Olot.
José Antonio Coderch.



Viviendas en Quintanar de la Orden.
Rafael Aburto, 1946.

planteaba las ideas de partida, otro desarrollaba los primeros croquis, un tercero configuraba el proyecto, y otro y otro irían colaborando hasta dirigir y construir las casas necesarias. En aquellas oficinas, los arquitectos pudieron librarse de las consignas más oficiales y políticas del Régimen de Franco, [...] y, al calor de sus convicciones morales, desarrollar una intensa conversación arquitectónica durante la ardua fase de la reconstrucción que ocupó los años 40. Como consecuencia de ello, al comienzo de los 50, se encontraban preparados para proponer una arquitectura.⁷⁷

Así las cosas, comienza el intenso rodaje de la OSH en las oficinas de Sindicatos de la calle Alfonso XII de manos de un nutrido grupo de arquitectos originarios de diversas ciudades españolas: Aburto de Bilbao, Abaurre de Sevilla, Cabrero de Santander, De la Sota de Pontevedra o Coderch de Barcelona. Inicialmente, ese trabajo colectivo permite establecer lazos de amistad entre algunos de estos profesionales, particularmente entre Cabrero, Aburto y Coderch. Francisco Cabrero fue desde finales de 1943 Jefe del Departamento Técnico de la Jefatura de la OSH en Madrid en sustitución de Álvarez de Sotomayor. Coderch había sido destinado al mismo Departamento en el mes de mayo. Posteriormente, en 1954, Cabrero ocuparía el puesto de Jefe de Arquitectura de la OSH. Justo a estos estaban también otros como Abaurre, Núñez-Mera, Argote, Marcide, Gómez del Collado, Echeverría o Feduchi. No son muchos y tienen en sus manos una ingente labor⁸. El trabajo en la oficina se complementaba con las visitas de obra, tanto en Madrid como –más escasamente– en las provincias donde algunos de estos arquitectos desempeñaban igualmente el cargo de Arquitecto Asesor.

Las primeras viviendas construidas por la OSH responden a proyectos sencillos en los que a la escasez

de medios hay que sumar los condicionantes propios de las Ordenanzas de Viviendas Protegidas del INV, redactadas por Fonseca, y que definían prácticamente todos los aspectos del proyecto. El diseño venía ya regulado en cuanto a su composición, los materiales, las densidades, los usos, el programa, la ubicación y las dimensiones de las habitaciones, así como a las instalaciones o el saneamiento. No es de extrañar la gran similitud existente entre estas viviendas construidas por la OSH en toda España, especialmente en el caso de las viviendas rurales para campesinos. Resultó evidentemente imposible asociar la arquitectura imperial y representativa –propia de los monumentos y los edificios oficiales– a la arquitectura doméstica y rural. José Luis Arrese, ministro secretario general del Movimiento, resumía así en 1941 las aspiraciones del Sindicalismo con respecto al problema de la vivienda: “Nuestro ímpetu falangista tiene ya encauzado el problema con la Obra Sindical del Hogar, magistral en forma y organización, pero es necesario que sintamos la preocupación de la vivienda de tal manera, que en pocos años todos puedan decir que tienen un hogar digno y humano. Si queremos hacer Patria, tenemos que hacer hogares, elevar el nivel de vida del sufrido labrador, y hasta construirle pueblos nuevos con escuelas agrícolas y de artesanía, granjas modelos y de experimentación”⁹.

Los primeros episodios de la Organización Sindical, por tanto, están marcados por el folklorismo y el neodecorativismo, que empezaba al mismo tiempo a albergar tras sus ribetes pintoresquistas ciertos planteamientos racionalistas en lo que a la composición de las plantas se refiere. Formaba parte del ideario de la organización Sindical, la intención de dar respuesta a las necesidades funcionales de la vivienda rural, “preocupación que se advierte en el



cuidado que se presta al trazado de la vivienda, a fin de que se adapte, lo más rigurosamente posible, al género de vida y trabajo de las familias destinadas a ocuparla”¹⁰. Los grupos de viviendas, compuestos por tipos diferentes según el número de dormitorios, contaban con un corral anejo, gallinero y cochiquera e incluso cuadras. La construcción se resuelve con la pobreza y sencillez propia de aquellos años de carestía autárquica: muros de fábrica de ladrillo, enlucidos y enfoscados al exterior y tendidos de yeso al interior. Conscientes de las limitaciones materiales con las que debían plantear sus propuestas, los arquitectos más comprometidos no renunciaban a ofrecer soluciones alternativas más adecuadas según su razonamiento, tal y como explica Cabrero: “En la arquitectura de esta época se mezclaron errores y valores. Era, desde luego, una arquitectura con muy poca base cultural. Ahora bien, las propias limitaciones del aislamiento se convirtieron muchas veces en un crisol, que, unido al trabajo, sirvió de fuente de experimentación. Nos facilitaba entusiasmar nos con la obra, meternos en ella apasionadamente”¹¹.

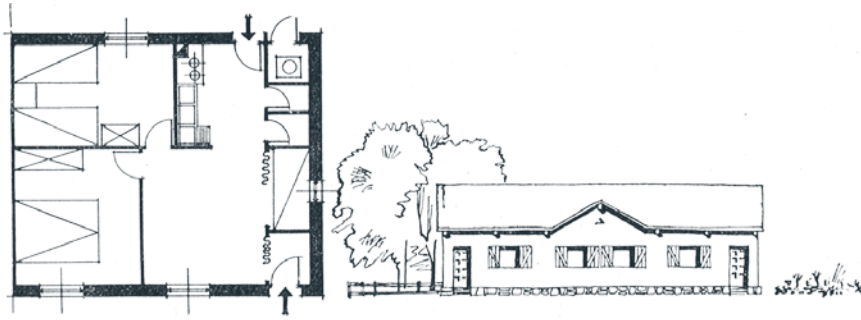
Uno de los ejemplos prácticos de esta experimentación fue el empleo de las bóvedas tabicadas como sistema constructivo, el auténtico comodín de la arquitectura autárquica. En torno a la investigación de Luis Moya y a su aparejador Manuel de las Casas Rementería, Cabrero y Aburto emplearon este sistema para algunas de las viviendas realizadas para la OSH en los años 40, como las construidas en Usera por Moya, las viviendas Virgen del Pilar de Cabrero o la granja escuela de Talavera y las viviendas en Quintanar de la Orden de Aburto. Ante la imposibilidad, no deseada en ningún caso, de emplear el hormigón en masa o armado para la estructura recurren los arquitectos a los métodos tradicionales de

la arquitectura popular no de forma intencionada sino, más bien, porque era la única manera de construir. No se trata de un discurso teórico: es una necesidad. Por este motivo, los primeros ejercicios llevados a cabo desde la OSH se enfrentan sin contaminaciones a la cuestión medular del ejercicio arquitectónico: el oficio.

El sistema constructivo de las bóvedas tabicadas lo patentó Rafael Guastavino a finales del siglo XIX aunque ya había sido empleado por los arquitectos racionalistas anteriores a la Guerra Civil como Sert, Torres Clavé o Bonet. El sistema trata de aprovechar al máximo la capacidad mecánica a compresión de las piezas cerámicas –ladrillos y rasillas– y del acero a tracción para atirantar los respectivos muros de carga. “Mi padre –relata el arquitecto Manuel de las Casas– tiene las primeras intuiciones. Adquirió ese conocimiento, por un lado, a partir de la bóveda vahída que aun entonces se empleaba por Talavera y Extremadura. No había hierro, si lo conseguías, lo conseguías de contrabando y valía un dínal.”¹² Esta economía de medios hizo necesario recurrir al ingenio para inventar alguna solución que permitiese construir una superficie horizontal resistente. Siguiendo los pasos de Moya y del aparejador Manuel de las Casas, Aburto –al igual que Cabrero– consigue sacar el partido formal y expresivo a este sistema constructivo.

“Mi padre entró en Gobernación como funcionario. Allí conoce a Moya y luego aquello dio origen a la Obra Sindical del Hogar. Entonces, yo creo que todas estas colaboraciones se solapan. Mi padre, como particular trabaja con Moya y como funcionario trabaja con Aburto y Cabrero. Es un tema paralelo. Sobre todo trabaja con estos dos al principio. Luego pasa ya a ser aparejador de Moya, quien le absorbe todo el tiempo. Yo dudaría por tanto de la

Una de las viviendas tipo construidas por la OSH en los años 40.



VIVIENDA RURAL, MINIMA.—Casas dobles con muro medianero y una sola planta. Ventajas, en comparación con las viviendas aisladas: mayor aprovechamiento del terreno, menos longitud de fachada y, por tanto, disminución de la longitud de calles en la urbanización y de los gastos de entretenimiento. Menos pérdida de calor por las paredes y consiguiente economía de calefacción. Retrete y lavadero con entrada exterior por el corral, solución adecuada y provisional para pueblos sin red de aguas.

ESTAR	11,18 m. ²
DORMITORIO 1.º	9,28 »
IDEM 2.º	8,88 »
COCINA	4,80 »
ASEO	0,90 »

SUPERFICIE CUBIERTA	44,64 m. ²
PRECIO POR M. ²	320,00 PTAS.
PRESUPUESTO VALORACION	14.282,80

REGIMEN NORMAL,
Los 20 primeros años **49,93** ptas. mensuales.
» » segundos » **47,25** » »

FORMULA DE AMORTIZACION
REGIMEN DE PRIMA A FONDO PERDIDO (CON PREST. PERSONAL)
Los 20 primeros años **20,23** ptas. mensuales.
» » segundos » **29,75** » »

Estudio para un grupo de viviendas.
Obra Sindical del Hogar.

autoría total de Moya respecto a los sistemas de bóvedas tabicadas. Luego Moya utiliza los sistemas de arquitectura nervada de ladrillo que los demás no desarrollan.”¹³

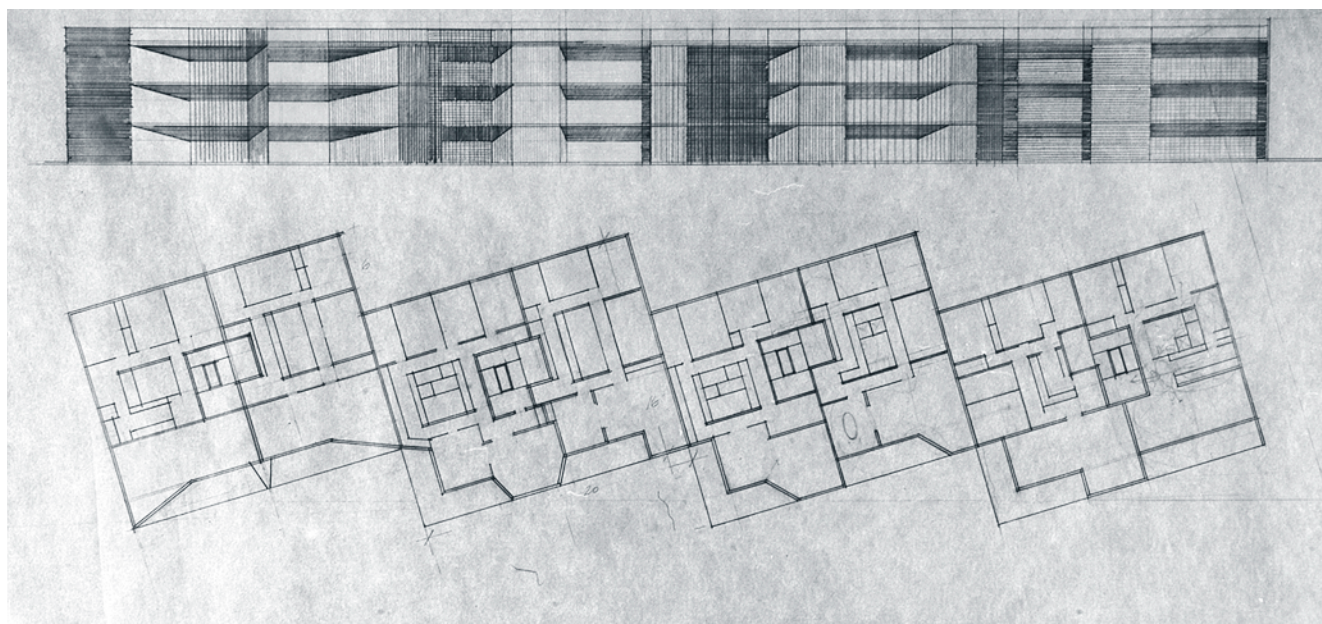
Sea como fuere, este acertado ingenio aprendido desde el oficio constructivo chocaba con la incapacidad de la OSH para responder con eficacia a la urgente necesidad de vivienda protegida. Los arquitectos recibían constantemente nuevos oficios instándoles a la entrega en plazo de días de proyectos de grupos de viviendas en distintas partes de España, dando como resultado las consiguientes paralizaciones o demoras de años hasta su construcción. La precaria situación en que se encontraba el país durante estos primeros años de posguerra se vio agravada por el carácter dictatorial del Régimen que se extendía a todos los organismos políticos y sindicales de él dependientes. La penuria económica y social se veía contrarrestada por la voluntad —más desde el deseo que desde los hechos— de reconstruir y levantar el país. Fue un querer y no poder, donde ni siquiera se podía contar con un sector de la construcción capaz de liderar los procesos económicos y empresariales generados en torno a la vivienda. El gran perjudicado por esta situación —además lógicamente de la misma arquitectura— fue el arquitecto.

La construcción material de la llamada “Revolución Nacional Sindicalista” se confió a la juventud de estos profesionales con escasa formación y que en algunos casos no encajaban con el espíritu o los modos de sus predecesores. La trascendencia de estas pobres viviendas quedaba limitada en el devenir de oficios por los despachos de jefes y subjefes, asesores y delegados, la OSH, los ayuntamientos respectivos y el INV, para acabar arañando unas pesetas al exiguo presupuesto. El país está aislado y carece de materiales de construcción y de las herramientas para gestionar eficazmente los escasos recursos disponibles. Se recurre entonces a la tradición constructiva que una mano de obra artesanal y no cualificada es

capaz de manejar. Estos oficios dan también buena cuenta de ello. Los ayuntamientos tenían el deber de proporcionar los posibles terrenos para la ubicación de los proyectos con el fin de proceder a la compra del mismo una vez seleccionado el idóneo. Asimismo informaban de los precios de los materiales del lugar, datos esclarecedores de la precariedad que caracterizaba a estas construcciones. Constatar esta realidad no es un motivo suficiente para justificar la escasa calidad de la producción arquitectónica de la primera posguerra, pero sí sirve para poner de manifiesto el alcance ético del oficio de arquitecto.

“La adecuación a una realidad implica dar una respuesta ajustada a los problemas que ésta plantea, y unos niveles de elaboración dentro del campo específico de la actividad arquitectónica, donde la obra será eso sí, criticable como tal, dentro del saber de un ‘oficio’ que requiere ‘destreza’ y que se produce dentro de una estética del medio, cuyas transgresiones, en determinados casos, trascienden las propias fronteras para afectar a otros planos.”¹⁴

Hay una tipología de vivienda empleada en numerosos proyectos de estos primeros años de la OSH. Por citar dos casos, el esquema en planta y la distribución de los bloques lo empleó Asís Cabrero en las viviendas de Francisco Silvela de Madrid (1945) y Rafael Aburto en las frustradas viviendas del grupo Larrazabal de Toledo (1943). En el texto “La vivienda protegida en sus agrupaciones urbanas y rurales”, publicado por el Departamento Técnico de la OSH para recoger los 3 años de experiencia de la organización, se exponen cuestiones relativas a los tipos de vivienda, al agrupamiento y acoplamiento de tipos en el bloque y, finalmente, a la ordenación de bloques para componer el grupo. La tipología consiste en un edificio de 3 cuerpos yuxtapuestos, con el central retranqueado y con 5 pisos de viviendas sin patio. Cada uno de los bloques cuenta con un núcleo de escaleras para dar acceso a 2 viviendas por planta. Hay 4 tipos de viviendas, según sean del cuerpo central



o los laterales. Las viviendas constan de estar con terraza, cocina, un pequeño aseo y 4, 3 y 2 habitaciones según tipos A, B, C y D respectivamente. Desde el punto de vista tipológico, la vivienda tipo D del grupo –con 53'37 m² de superficie útil– se brinda en el texto como una “buena solución de planta con acceso a dormitorios a través del cuarto de estar. Amplitud en fondo y economía en fachada. Acertada disposición de pasos y galería bien situada”¹⁵.

La construcción, coherente con la limitación de medios –300 pts./m²– se resuelve con forjados de bóvedas atirantadas de tablero doble de rasilla ancladas en una cadena de reparto de hormigón armado sobre muros de un pie de ladrillo. El agrupamiento y acoplamiento de tipos en el bloque viene marcado por el sistema constructivo y se refleja en el carácter y la expresión exterior de las viviendas. “En el conjunto exterior del bloque el ritmo constante de huecos y vanos, simplicidad y ponderación en los efectos de masa, juego de color y calidad de materiales, orden en sombras de retranqueos y voladizos y estudio de alrededores y medio, son preocupaciones que llevan a conseguir un carácter plástico fundamental, respondiendo claramente al carácter funcional tanto de la vivienda como de la estructura.”¹⁶ El agrupamiento de las viviendas propuestas se muestra como un buen ejemplo de esa valoración plástica de las sombras producidas por retranqueos y voladizos. Por último, en lo referente a la ordenación urbana de los bloques de vivienda, la citada publicación presenta esta tipología como modelo de disposición de viviendas retranqueadas de 2 en 2 que permite una mayor profundidad y el aprovechamiento de luces laterales.

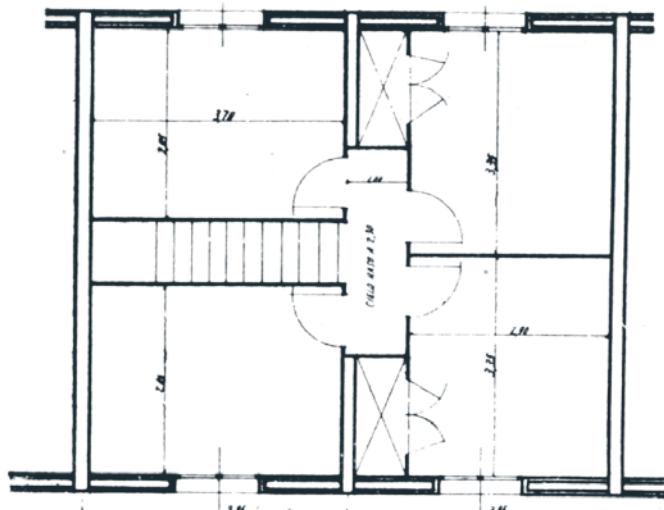
El grupo de viviendas “Larrazabal”, proyectadas en la ciudad de Toledo, resultó comprometido. La polémica llegó hasta las páginas de la *Revista Nacional de Arquitectura*. Las expectativas y reivindicaciones de Aburto chocan por primera vez y de manera frontal con los criterios de las autoridades competentes. Se enfrenta con un

problema y observa que para ser coherente habría que transgredir algunas de las normas establecidas por el INV en lo referente a las viviendas protegidas. El arquitecto prefiere finalmente abandonar el proyecto a construir algo que en su opinión contenía graves problemas de concepto. Aburto hace extensible esta situación concreta y levanta acta de una disposición general que atañe a la construcción de viviendas en entornos monumentales. En agosto de ese año el arquitecto redacta una justificación a sus reivindicaciones. Desde el INV se restringió el número de viviendas de 4 dormitorios y se puso trabas a la composición “por no entonar con la arquitectura típica dominante en el lugar de emplazamiento”. Asimismo se instaba al arquitecto a sacar las viviendas del entorno histórico y edificarlas en la vega baja de la ciudad.

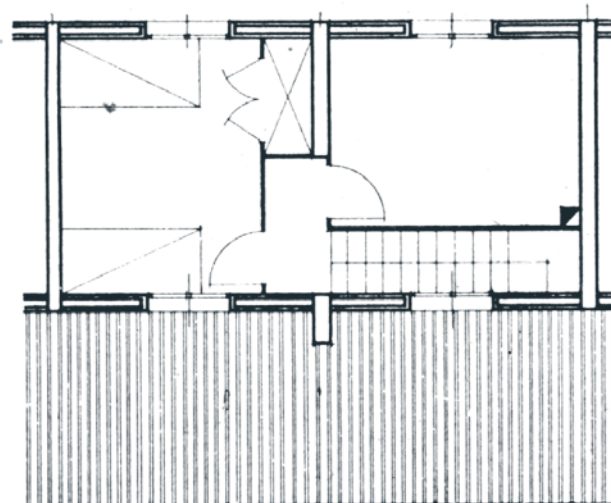
Aburto entiende y respeta la norma, pero valora igualmente la necesidad de transgredirla excepcionalmente allí donde sea necesario. Denuncia que la urgente necesidad de viviendas se vea sometida a un respeto mal entendido o una exagerada veneración hacia el carácter monumental de la ciudad, en detrimento de la salud y la habitabilidad de sus ciudadanos¹⁷. Aburto defiende la capacidad de la vivienda protegida para regenerar el interior de la ciudad monumental en sustitución de las “viviendas vetustas a las cuales se ha dado por calificar como adecuado complemento sin más razón que la de un trasnochado romanticismo”¹⁸. Una defensa que antepone también a la anarquía y la variabilidad de la iniciativa privada. Con estos datos, reclama una mayor flexibilidad en cuanto a las limitaciones tipológicas propias de la normativa que le permitieran una mayor densidad edificatoria.

Este acaba por ser, en definitiva, un primer punto de colisión entre las inferencias presentes en el discurso arquitectónico del momento: tradición y modernidad, contextualismo y renovación, estética y funcionalismo, etc. Mientras el discurso arquitectónico oficial habla de

Planta baja.



Planta alta.



las tendencias, los estilos, los invariantes, lo español, lo castizo, etc.¹⁹, un reducido grupo de arquitectos incoa las auténticas claves que habrán de presidir el debate de la década siguiente. Por eso, años más tarde, el proyecto ve la luz en las páginas de la *Revista Nacional de Arquitectura* –bajo el título de “El problema de la Vivienda”²⁰– como paradigma del conflicto existente. Por eso también, a los pocos años de que Aburto escribiera este texto, el Departamento Técnico de la OSH, sintetiza y parece hacer suyas las prerrogativas que él había planteado.

“La ciencia urbanística, hoy día en sus comienzos, al desarrollarse, también trae consigo nuevas posibilidades de la vivienda. Estos Grupos, muy lejos de aferrarse a pintoresquismos fáciles y miedosas formas, intentan dar su propia expresión al rigor y gran simplicidad de plantas y siguiendo los principios de buen soleamiento, defensa de los vientos reinantes, saneamiento, conveniente situación respecto a la vía de tráfico, accesos economizando caminos de vivienda, claridad y racionalidad en la agrupación de bloques de edificación, acoplamiento a la topografía del terreno con ahorro en movimiento de tierras, riqueza en espacios interiores abiertos al aire y al sol, servicios y situación respecto a la población y comarca, conceptos fundamentales dictados por las Normas y Ordenanzas del INV que forman un conjunto en el proyecto y que prevalecen en la obra.”²¹

En los primeros meses de 1946, la OSH lanza una campaña que lleva por título “Una casa para ti” y cuyo fin es fomentar la iniciativa privada para paliar el “hambre de vivienda”. Para esa fecha, la OSH tenía 16.284 viviendas en construcción o entregadas, existían 18.620 en proyecto destinadas a proporcionar vivienda a 170.000 personas. Comparado con los números que vendrán después, estos datos resultan insuficientes al tiempo que respaldan mínimamente la labor incoada²². La nueva campaña aspiraba a extender la posesión de una Cartilla de Ahorro para el Hogar que facilitara la obtención de una vivienda a través de la OSH y en colaboración con el Estado. Como pun-

to de partida se debía disponer del 10% de su coste. Un 40% del coste se concedía como anticipo reintegrable sin interés y el 50% restante como préstamo con intereses. El plazo máximo de amortización del préstamo era de 20 años y del anticipo los 20 años siguientes. Es entonces cuando, después de 40 años, se adquiría la propiedad de la vivienda. La aportación personal a la construcción de la propia vivienda –cuando ésta equivalía al 6% del coste de la obra como mínimo– se compensaba por parte del INV con la aportación del 20% del valor total de la vivienda. La OSH, mediante las distintas oficinas técnicas se encargaban de los proyectos, la dirección de las obras y de la tramitación de los expedientes. Las solicitudes personales hechas a la OSH se conjuntaban hasta formar un grupo de viviendas al que podía anexionarse una iglesia, una escuela u otros servicios. Como si de un catálogo se tratase, al beneficiario se le ofrecían un total de 9 viviendas tipo, según localizaciones geográficas, superficies y presupuestos para facilitar la elección de acuerdo a sus posibilidades.

A partir de este momento –la segunda mitad de la década de los 40– son los arquitectos quienes deciden enfrentarse paulatinamente al problema de la vivienda con las armas que ellos poseen, es decir, desde el desarrollo de proyectos que combinando las difíciles premisas de partida dieran como resultado una arquitectura mínimamente digna y eficaz. No se debían someter las limitaciones a la arquitectura sino que era la arquitectura la que debía mejorar en la medida de lo posible las condiciones del habitar. Hablando del papel desempeñado por los organismos oficiales de posguerra dirá Fernández del Amo: “Cuatro arquitectos en la Obra Sindical del Hogar han ido más lejos, se han empeñado más a fondo en la pretensión de arquitectura: Abaurre, Cabrero, Aburto y Coderch. Con ellos ha empezado a librarse de ciertas coartadas. Representando un frente contra el pintoresquismo y la propensión de escenografía”²³. Veladamente, el debate suscitado en estos tableros de los arquitectos de la OSH no es otro que la pugna entre modernidad y tradición. Una modernidad entendida no sólo como

Viviendas en Quintanar de la Orden. Vivienda tipo.
Rafael Aburto, 1946.

Portada del informe de la Comisión
de la OSH tras un viaje por Europa. 1954.

estética sino especialmente como técnica. Para hacer una arquitectura comprensible, solamente la evolución pausada y progresiva hacia la modernidad incorporando la tradición podía ser capaz de evitar la tábula rasa llevada a cabo por la vanguardia del Movimiento Moderno. A la postre, esta incorporación a la modernidad desde la distancia de la propia tradición demostró ser decisiva para el desarrollo del conjunto de la arquitectura española.

Los 50, experimento y acierto

“El proceso lógico de producción de la vivienda, que une etapas anteriores a la posguerra, entre ellas la republicana, con el desarrollo que, en los años 50, tomará el sector inmobiliario, se lleva a término mediante los instrumentos técnicos que corresponden a los que la arquitectura ha ido ensayando en Europa, y la ocultación de estos medios de proyectar (ideas sobre la vivienda mínima, el bloque, las nociones de circulación, ventilación, higiene, etc.) tras los ropajes de estilos históricos, es un problema circunstancial que será fácilmente resuelto, como se demuestra, a finales de los 40, cuando Fisac y los arquitectos barceloneses ganadores del ‘Concurso de la Vivienda Mínima’, convocado por el Colegio de Cataluña, toman la iniciativa.”²⁴

Los hechos acabaron por poner las cosas en su sitio. Si los heroicos años 40 son el momento de Regiones Devastadas, Colonización, la economía agraria, las bóvedas tabicadas, la autarquía y el aislamiento, a principios de los años 50 la situación cambia sustancialmente. Se da paso a una mayor maestría, se recibe y practica la ortodoxia moderna en materia de vivienda y se cambia la escala de las actuaciones. La crisis de la política agraria aleja definitivamente el dinero del campo y se produce una migración masiva a la ciudad, especialmente en las grandes capitales como Madrid. Termina el aislamiento exterior y el problema de la vivienda es ya algo absolutamente imperioso y urgente²⁵. Hace falta crear nuevos me-



canismos capaces de construir de forma masiva y eficaz. Los arquitectos toman la iniciativa sugiriendo un importante debate sobre la vivienda a tenor de la escasa eficacia mostrada por los organismos oficiales. Se retoma, salvando las distancias, el discurso teórico y propositivo que presidía la vanguardia europea. Así se hizo en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, con las valiosas aportaciones de Bastida y Amman, o mediante los concursos de vivienda económica de Madrid y Barcelona o del Instituto Eduardo Torroja tratando de plantear propuestas de prefabricación; o con la interesante aportación de Chueca tras su viaje a Estados Unidos en 1951. Ahora se ve claro que todos estos planteamientos no casan con los rígidos presupuestos de la normativa del INV. Además, el proceso de liberación de lo historicista y vernacular es algo ya evidente entre los arquitectos, al tiempo que las arquitecturas de personajes como Aalto, Neutra o Ponti son ya ampliamente conocidas y fácilmente asimiladas.

Superada pues mínimamente la crisis económica e incoado el plan de industrialización se está en disposición de establecer una ley que dé respuesta a esta nueva situación creada por la imparable inmigración. La Ley de 15 de julio de 1954 regula las “viviendas de renta limitada” y distingue éstas de las viviendas burguesas o “bonificadas” (con una superficie superior a los 200 m²), estableciendo a su vez tres tipos diferentes: mínimas (58-35 m²), reducidas (100-60 m²) y de tipo social (máximo 42 m²). La ley se acompaña de ordenanzas y reglamentos que la completan y matizan, al tiempo que deja una aparente libertad en los aspectos compositivos. Los arquitectos plantean el debate sobre las tipologías,



Miguel Fisac.
Viviendas experimentales
en Villaverde, 1954.

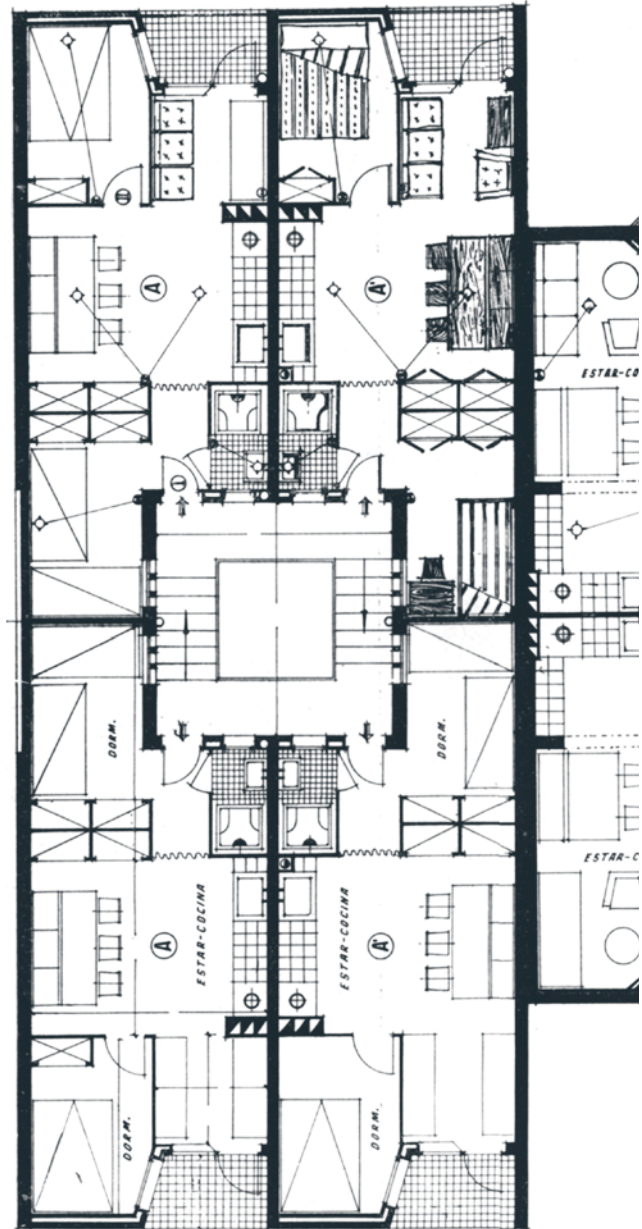
los tipos de bloques, las superficies, el número de habitaciones e incluso el mobiliario que mejor se adapta a la nueva vivienda. Se van incorporando nuevos materiales y sistemas constructivos que agilizan el proceso, mientras se simplifican sus suministros y los trámites financieros. Luis Valero sustituye a Federico Mayo al frente de la OSH, al fallecer éste en accidente. Valero –también Director General del INV– decide a partir de este momento abrir las puertas a una mayor intervención de la iniciativa privada y, por tanto, la OSH liderará la actuación en su terreno más específico como organismo supletorio de la acción del Estado allí donde dicha iniciativa privada no podía llegar.

La descripción del nuevo panorama quedaría mermada si no se constata la influencia que los antecedentes internacionales en política de vivienda ejercieron sobre los principales agentes de este cambio. Algunos arquitectos españoles conocían ya las exposiciones sobre reconstrucción llevadas a cabo en Alemania, como la de Hannover de 1951. Junto con el ya mencionado número 125 de la *Revista Nacional de Arquitectura*²⁶ o de otros textos similares que se fueron publicando, otro hecho significativo fue el viaje que una Comisión de la OSH realizó a Italia, Alemania y Bélgica en 1954. Durante 20 días contrastaron de forma práctica la manera en que estos países habían planteado la solución al problema de la vivienda económica. Al final del mismo se editó un interesante informe²⁷ destinado a informar a los arquitectos y, especialmente, a servir de base para el citado decreto de 29 de mayo de 1954. Como no podía ser de otra manera, Italia fue la principal referencia. La experiencia de las leyes Tupini, Aldisio y sobre todo la Ley Fanfani de 1952 resultó ser un modelo fundamental. La labor desarrollada por la entidad autónoma Gestione INA-CASA, en colaboración con Institutos Nacionales como el IACP y el

INCIS, dio como resultado interesantes propuestas de arquitectos como Ridolfi o Quaroni. Estas fueron las premisas que la OSH tomó como modelo para llevar a cabo, en colaboración con el INV, el ambicioso Plan Sindical de la Vivienda ‘Francisco Franco’ y, más tarde, el Plan de Urgencia Social de Madrid.

Hasta 1954, la Obra Sindical del Hogar había construido en Madrid 14 grupos, con un total de 3.261 viviendas, invirtiendo una suma de 310 millones de pesetas. Una de las primeras operaciones que se acometen desde la OSH, como fruto de la nueva legislación de 1954, es un grupo experimental en Villaverde. Construir 20.000 viviendas en un año, con una superficie máxima útil de 42 m² y por un precio inferior a 25.000 pesetas era un reto que bien valía una reflexión previa. “Hallándose interesados el INV y la Obra Sindical del Hogar en la búsqueda de nuevas soluciones económicas a la vivienda de carácter protegido, y a fin de experimentar proposiciones arquitectónicas originales y aplicaciones diversas de los materiales de construcción, así como la normalización de los mismos y la racionalización del trabajo, decidieron plantear con carácter de ensayo este grupo de 408 viviendas. A tal fin, en 1954, cuando surgió la necesidad de encargar la redacción del proyecto, acordaron parcelarlo en siete fracciones y encomendarlas a arquitectos distintos a quienes se facultó para resolver libremente, con arreglo a su ingenio y personal iniciativa todos los problemas de composición, distribución y utilización de elementos.”²⁸

Por tanto, aunque con frecuencia se ha referido este “ensayo” como si de un concurso se tratara, el encargo se reparte entre arquitectos de la OSH –Núñez Mera, Aburto y Zuazo Bengoa– y otros ajenos a ella –Fisac y Carlos de Miguel–. Como hipótesis, pudo haber sido el propio Cabrero –por entonces Jefe de Arquitectura de la Organización– quien hiciera el reparto o resolviera el concurso. En cualquier caso, se trata de una experiencia, si no fundamental, sí al



menos importante. Comparado por ejemplo con el Concurso de Vivienda Experimental organizado por el COAM dos años más tarde, el “experimento” de Villaverde tiene la pobreza y la limitación de un ejercicio pionero.

El análisis de los diferentes tipos construidos pone de relieve la singularidad de dos propuestas: la de Fisac por un lado y la de Aburto por otro. El “ajuar” desplegado es resultado de las difíciles premisas de partida. Por eso Fisac –tipo G– retoma en esta ocasión su propuesta de bloques en cadena que había presentado al respectivo concurso de 1949 y que volverá a desarrollar junto a Argote para el Zofío –Carabanchel Bajo– en 1955. Fisac arrastraba un discurso personal sobre lo que debía ser una vivienda mínima de 42 m², mucho más próximo a su conocimiento de la arquitectura de Asplund o Costa que a las referencias italianas y centroeuropeas de la mayoría de los arquitectos españoles. El ensayo propuesto por la OSH carece de la ambición especulativa presente en las reflexiones sobre vivienda de las vanguardias. Se convierte en un ejercicio planteado desde el oficio con la libertad y la flexibilidad que implica toda propuesta hecha desde una aparente ausencia de reflexión teórica. Aburto desarrolló los tipos E y F, de los que destaca estas características: “1. Por tratarse de una estructura consistente en muros de a pie, formando una crujía constante en todos los casos de cuatro metros de luz. 2. En que el patio es la caja de la escalera a la cual se accede desde el exterior por medio de un túnel, dejando intacta la planta baja. 3. En que cada vivienda se acusa al exterior por un solo hueco. Aunque hubo arreglos a última hora lo que se plantea es eso: la diferenciación clara de cada vivienda en la fachada. 4. Por la revalorización de la cal, que blanquea los muros de ladrillo visto, y el azulejo”²⁹.

Aburto racionaliza y precisa. Una vivienda mínima se debe resolver con mínimos. El punto de partida

–tipo E– es el cuadrado y sólo hay un hueco, el hueco que se manifiesta bien mediante la presencia de las solanas. En un caso, ésta se gira y sale al exterior para favorecer la articulación de las estancias interiores –estar y dormitorio principal– y la composición plástica de las fachadas. En el otro tipo, la solana queda al interior pero se valora con la presencia del azulejo. Estos gestos –como la intención de Fisac de marcar más la llaga horizontal del ladrillo– hacen que estas propuestas destaquen sobre las demás. Algo parecido se puede decir de la distribución de las plantas, cuyo diseño lleva implícito la creación de un nuevo estándar de vida. Las de Aburto no son aparentemente tan limpias como las demás. Sin embargo esa aparente complejidad las hace más ricas, más creíbles, incorporando por ejemplo –también Fisac lo hace– los armarios a la tabiquería. Aburto es el único arquitecto que crea un tipo de mobiliario específico para las viviendas con el objeto de permitir un desenvolvimiento aceptable en su interior. Había que vivir



Viviendas experimentales en Villaverde, 1954.

Grupo de vivienda Marcelo Usera, 1956.

en 42 y 40 m² y con coste real, sin urbanización ni terrenos, de 34.117 y 38.138 pesetas por vivienda para los tipos E y F, respectivamente. Se trataba más bien, por tanto, de un espacio mínimo de supervivencia; la otra opción era la cueva y la chabola. Como señalaba Gropius en uno de los primeros CIAM: “la pregunta por el mínimo de la vivienda que se refiere al mínimo elemental de espacio, aire, luz, calor que necesita cada hombre para no sufrir ningún impedimento por su vivienda en el desarrollo normal de sus funciones vitales, o sea, un ‘*minimum vivendi*’ en vez de un ‘*modus non moriendi*’”³⁰.

Junto con el tipo A, los tipos de vivienda que propone Aburto son los únicos con patio. En ambos tipos, un patio central abierto alberga las escaleras y da acceso a 4 viviendas por planta. La decisión es acertada pero, a priori, no exenta de cierto riesgo. Aburto apuesta por iluminar la vivienda únicamente desde el hueco de fachada y desde el patio. Quizá por ello sus bloques –nuevamente al igual que los de Fisac– son los únicos de 3 plantas, frente a las 4, 5 ó 6 de la mayoría. La reflexión sobre la utilización del patio y la tipología de bloque abierto fueron dos de los principales puntos de debate suscitados en las pautas marcadas por Cabrero para la OSH en sus “Instrucciones complementarias para la redacción del proyecto”. Así lo explicará él mismo años más tarde: “Entre las fórmulas de agrupación de viviendas que los servicios de normas de la Obra Sindical del Hogar plantearon en 1954, se destaca indudablemente el bloque en ‘H’, con cuatro viviendas por rellano de escalera y patios interiores de servicio con posibilidad de tender la ropa lejos de las fachadas, que

luego se repetiría continuamente a lo largo de treinta años como reconocimiento de la mejor distribución y mayor economía ofrecida”³¹.

Con la construcción de las viviendas, el “ejercicio” se da por terminado pero, en realidad, no ha hecho sino empezar. A lo mejor no se respondió a las expectativas pero –al menos en el caso de Fisac y de Aburto– el esfuerzo fue innegable. Apenas hubo investigación sobre la industrialización en el proceso constructivo que se estaba apuntando como solución desde distintas esferas. En cualquier caso, es el final de la etapa pionera vinculada aún a la tradición constructiva para dar paso a una nueva dimensión en la resolución del problema de la vivienda. Empleando la división hecha por Fidel Sanz³², con Villaverde termina la segunda etapa de realizaciones de la OSH, que en el bienio 1954-55 construye un total de 13 grupos: 8.642 viviendas con una inversión de 370 millones.

Arranca ahora la tercera etapa, el bienio 1956-57. Se empiezan a recoger los frutos del impulso dado por Julián Laguna –nombrado jefe de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid en 1954– y el grupo de arquitectos de los que se rodea: Sierra, Cubillo, Romany, Vázquez de Castro, Iñiguez de Onzoño, Alvear, etc. Laguna fue el principal impulsor de los poblados dirigidos y de absorción³³, en los que gracias a la masiva compra de los terrenos por parte de la Comisaría, ésta podía a su vez facilitar grandes promociones al INV. La tarea continúa siendo urgente y ardua³⁴. La OSH redobla nuevamente sus esfuerzos. En 1957 la plantilla de personal que trabaja en el ámbito provincial la integran 203 funcionarios administrativos, 131 arquitectos y 133 aparejadores. En Madrid, la Jefatura Nacional está formada por 276 funcionarios, entre arquitectos, aparejadores, delineantes y miembros de los Cuerpos Técnico y Administrativo. El número de documentos que circularon en 1957 –42.310 de entrada y 46.975 de salida– da cuenta del volumen de su actividad aunque no necesariamente de su operatividad o eficacia³⁵. Este Organismo sigue adelante con su ambicioso programa



de los 4 sucesivos Planes Sindicales –de 1954 a 1960– colaborando eficazmente en la construcción de los Poblados³⁶. No obstante y sin dejar de valorar este considerable esfuerzo, no habría que desatender un necesario acercamiento crítico –como apunta Moneo– ante toda esta empresa: “En el fondo, los poblados dirigidos son una ilusión y una fantasía que compra el Régimen. El Régimen, vía Julián Laguna, contrata a todos estos arquitectos que dan buena cara a una extensión de Madrid muy anárquica y con muy poca idea de planeamiento y, muchas veces, del sentido más completo de lo que puede ser la arquitectura racionalista de las *Siedlungen*. Son barrios más de oportunidad, también de oportunidad de los arquitectos para parecer que hacen la arquitectura que les interesa, la arquitectura de la modernidad. Por eso digo que lástima que no hubiera un

Ridolfi, que no hubiera una arquitectura más cruel que reflejara más la realidad”³⁷.

En este “segundo programa” del Plan Sindical de la Vivienda, Aburto acomete uno de sus más conspicuos proyectos de viviendas de “renta limitada” y “tipo social”: el Grupo de Marcelo Usera que, en este contexto, se puede tomar nuevamente con carácter ejemplarizante. Casi un año después de su “experimento” de Villaverde el arquitecto da un importante salto hacia adelante al investigar nuevas posibilidades tipológicas y de asentamiento urbanístico. Abandona el patio cerrado e incorpora el bloque abierto para favorecer el soleamiento y la adaptación al terreno. A estas reflexiones habrá que añadir también una clara voluntad compositiva, formal y funcional. De un plumazo, Aburto proyecta 596 viviendas,

“uno de los conjuntos más curiosos de la promoción pública de la segunda mitad de los 50”³⁸. El conjunto resulta atractivamente variado, con fallos, pero dotado de un orden y un rigor que no existía en las ordenaciones precedentes, como queda de manifiesto si se lo compara con el contiguo poblado de Zofio, de Fisac y Argote³⁹. Esta actitud pone en evidencia la compleja frontera existente entre los motores del planeamiento urbano y los encargados de darle forma –los arquitectos– quienes confiaban la eficacia de estas intervenciones a la estampa arquitectónica y no tanto a una morfología urbana preconcebida.

El discurso moderno queda finalmente incorporado. Las tipologías planteadas por Aburto recogen plenamente la investigación que en materia de vivienda se venía desarrollando en la reconstrucción europea de posguerra así como en sus formulaciones previas de la vanguardia. El bloque en altura de Usera incorpora la galería de acceso a las viviendas y su distribución de la planta se asemeja a varios ejemplos de viviendas en Bélgica que aparecen publicados en el mencionado informe elaborado por la comisión de la OSH que viajó por varios países europeos en 1954. España empieza así a hablar en el mismo lenguaje que Europa. Se recoge el discurso del bloque aislado en altura propugnado desde el racionalismo de las vanguardias pero saneado por un incipiente organicismo –incorporando nuevas tipologías– y corrigiendo las indudables carencias de aquél. El debate sobre la vivienda en España necesitaba llegar a la definición de un envoltorio propio y que fuera coherente con sus condicionantes. El resultado puede parecer una vanguardia de alquiler o una internacionalidad vestida de España. En un sentido literal, se alcanza una vanguardia “doméstica” pero de carácter local, tardío y ensimismado.

Los grupos de Villaverde y Usera serían ejemplos de unos firmes pasos hacia la modernidad. Son proyectos importantes para la Obra Sindical del Hogar, como se pone de manifiesto en el gran evento de la arquitectura europea de esos años, la Interbau Berlín 1957.

La OSH disponía de un stand reservado en un pabellón del parque Bellevue, compartido con Cuba y Suiza. Teniendo en cuenta el limitado espacio disponible –unos 115 m²– la instalación incluyó una selección de “realizaciones muy concretas, con pocos elementos, muy escogidos. Lo que se iba a mostrar fundamentalmente era viviendas económicas (las más económicas del mundo); casas construidas con un criterio extremo de economía”⁴⁰. Los “escogidos” fueron los siguientes proyectos: Fuenarral A de Sáenz de Oiza, el grupo “Francisco Franco” de Cabrero, la canalización del Manzanares de Perpiñá y el grupo de Usera de Aburto. La documentación consistía en maquetas y algunas fotografías de gran tamaño. La exposición se completaba con muebles y enseres propios de las viviendas representadas.

Junto a la necesidad de encontrar respuestas al problema técnico, humano, social y económico, los arquitectos debían formular también un lenguaje *ad hoc*, sensible a los valores estéticos de la vivienda, incidiendo así en lo planteado desde la V Asamblea Nacional de Arquitectura⁴¹. Tampoco es un asunto relacionado únicamente con “lo español”. Estuvo presente en la definición de las vanguardias centroeuropeas⁴² o del racionalismo italiano. España ya no es un país aislado y conoce la modernidad que está reconstruyendo Europa, pero desde las instancias oficiales se la mira aún con recelo:

“El mundo pasa en estos años por el esfuerzo y la ilusión del Urbanismo y de la Arquitectura modernos. Sus premisas son revolucionarias y suponen la alteración radical del modo de hacer del Urbanismo, lo que deriva en exigencias imperiosas de estructura social y política. Las formas del Urbanismo de vanguardia no son posibles más que en regímenes socialistas o de gran capitalismo, y no dejan lugar a la asociación de esfuerzos individuales hacia objetivos comunes. No cabe duda, por otra parte, que las nuevas fórmulas tienen sus atractivos y que abren horizontes

Imagen aérea del Gran San Blas en construcción, Madrid, 1958-1962.



nuevos a la estética urbana futura. No se puede permanecer ajeno a las preocupaciones de nuestros tiempos ni podemos aceptar determinadas exigencias sin pensarlo dos veces. [...] en cuanto a la iniciativa oficial, la trayectoria lógica es ir mejorando los trazados y las realizaciones urbanísticas dentro del espíritu moderno, ensayar de cuando en cuando fórmulas más atrevidas, y allí donde el problema acucia por lo económico y social, atenerse a lo conocido”⁴³.

Los años 60, viviendas a granel

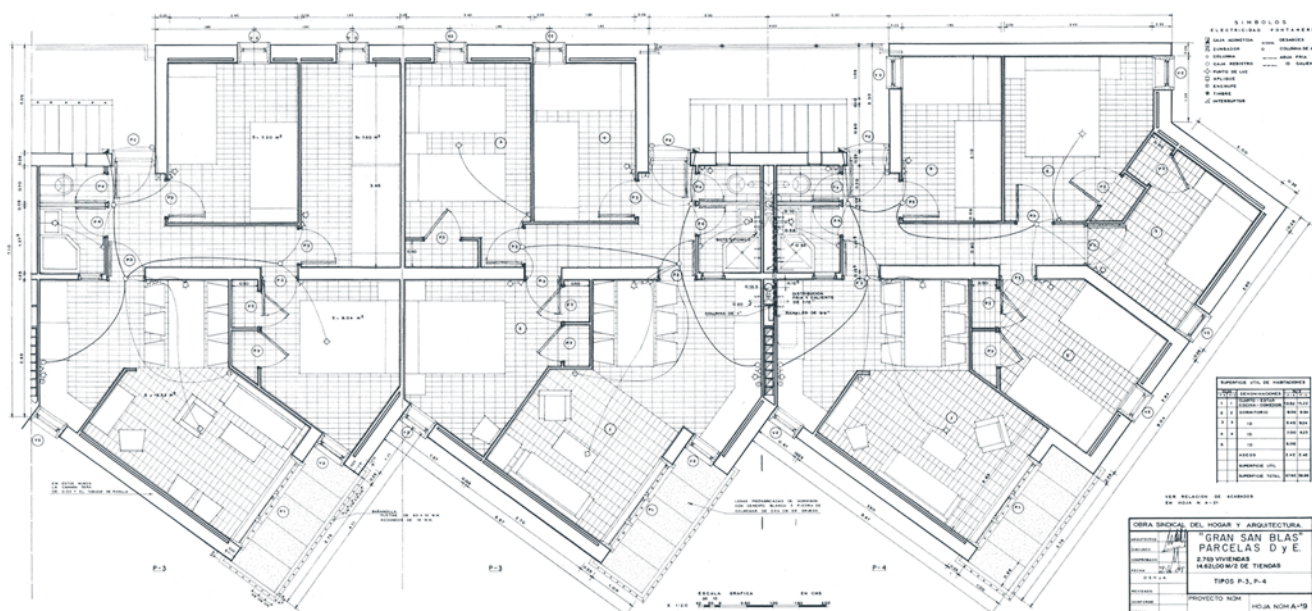
A partir de 1958 se produce un nuevo cambio de rumbo en la OSH. Ese año y parte del siguiente constituyen la cuarta etapa –el “Tercer Programa”– protagonizada por el proyecto del Gran San Blas que, con sus 7.484 viviendas sobre una superficie urbanizada superior al medio millón de metros cuadrados, se convierte en la mayor actuación pública de la OSH en Madrid. Durante los 2 años siguientes vendría la quinta etapa o “Cuarto Programa” con unas 1.000 viviendas construidas y, por último, a partir de 1960, la última etapa dentro de un nuevo “Plan Nacional” con el establecimiento de dos nuevos tipos de vivienda⁴⁴. Parece acertado agruparlas en una única etapa, la tercera y última dentro de la organización sindical y que se corresponde, en general, con las grandes y masivas operaciones de vivienda en el extrarradio de Madrid llevadas a cabo durante la década de los 60. En 1957 José Luis Arrese es nombrado ministro de la Vivienda y éste cesa a Valero Bermejo y nombra a Vicente Mortes. Laguna dimite de su cargo poco después al frente de la Comisaría que había quedado englobada –junto a la DGA, la DGRD, el Consejo Nacional de la Vivienda y el Consejo Superior de Urbanismo y Arquitectura– dentro del nuevo Ministerio. Arrese decide dejar el problema de la vivienda social –sin estar ni mucho menos resuelto– en manos de la iniciativa privada, de los promotores e inversores que ven la libre

disponibilidad de suelo únicamente en función de su rentabilidad económica⁴⁵. Aparece asimismo la Ley del Suelo y se introduce la figura del Plan Parcial, que facilitará el proceso. Ante estas nuevas circunstancias el papel de la OSH empieza a perder fuerza a pesar de realizar intentos por ponerse al día. Los poblados y barrios de los nuevos polígonos –como el Gran San Blas o Moratalaz– nacen heridos de muerte, tal y como el propio Laguna –su principal impulsor– anunciaba antes de dejar su cargo:

“Las viviendas construidas hasta el momento por la Comisaría de Ordenación Urbana (poblados de absorción o dirigidos) eran viviendas de muy difícil construcción, poca rentabilidad y grandes gastos, donde su costoso mantenimiento hacía que el privado se desentendiese de su realización, recayendo tal carga en el Estado a través del INV u OSH: eran construcciones con superficie limitada en las que los servicios repercutían pesadamente sobre el metro cuadrado construido, resultando pequeñas viviendas de pobre calidad que ocupaban ‘áreas inmejorables para viviendas de otro tipo’”⁴⁶.

La operación del Gran San Blas constituye un caso excepcional: algunos datos (1967) pueden ser ilustrativos de su magnitud: 52.500 habitantes, 10.444 viviendas de 72 tipos diferentes repartidas en 329 bloques, 1.440 farolas públicas, 71’4 árboles/ha, 10.180 metros lineales de calles, 9 ha de parque, 535 locales comerciales y 52 bares. Esta vasta operación, “la única experiencia de promoción de una especie de *new town* en la periferia inmediata de la ciudad”⁴⁷, está ampliamente documentada –especialmente en *Hogar y Arquitectura*– y fue pronto tratada por la crítica, especialmente en una investigación dirigida por el sociólogo Mario Gaviria en 1968 y recogida en un número extraordinario de la revista *Arquitectura*⁴⁸.

La superficie de los terrenos que ocupa el grupo, urbanizados previamente por la Comisaría de



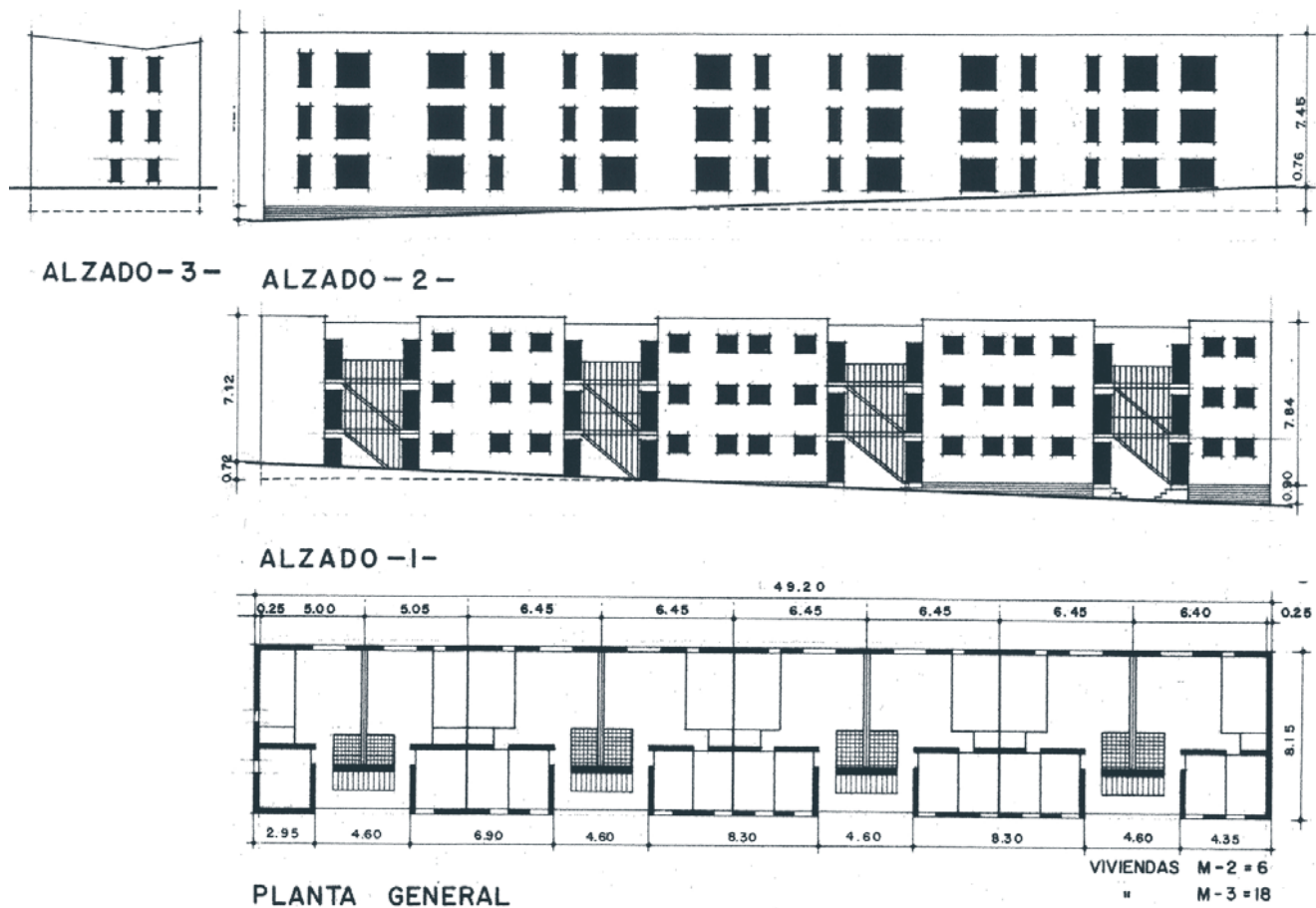
Diversas tipologías de vivienda en el Gran San Blas.

Urbanismo de Madrid, excede del medio millón de metros cuadrados. Sobre esta superficie disponible se crearon una serie de bolsas de terreno limitadas por las vías de circulación. Esta ordenación urbanística y la disposición de la edificación eran las impuestas por el Plan Parcial de Ordenación. La división en parcelas o sectores tenía por objeto mejorar tanto la realización de los proyectos como la posterior ejecución de la obra. La parcela central estaba destinada a la construcción del Centro Cívico y cada una de las restantes parcelas se asignaron a diferentes equipos de arquitectos. Así, de las 2.074 viviendas de la parcela G se ocuparon J.A. Corrales, J. Cano Laso y R. Vázquez Molezún, dirigidos por Luis Gutiérrez Soto. De las 2.641 viviendas de la parcela F se encargaron los arquitectos M. Barbero, R. de la Joya, V. Benlloch y F. Riestra, dirigidos por el primero. Finalmente, Rafael Aburto dirigió al equipo de las parcelas E y D –de 92.790 y 80.957 m² respectivamente–, con 2.769 viviendas y 14.621 m² de tiendas, compuesto por E. Calonge, J.M.^a Argote, A. Roca y J. Núñez Mera. A partir de unas pautas comunes, cada equipo volvía a subdividir el trabajo. Aburto trabajó con Calonge en la parcela D (1.085 viviendas) y con Roca, Argote y Núñez Mera en la E (1.648 viviendas). A partir de aquí, las soluciones adoptadas por los equipos fueron variadas dentro de una cierta armonía común. Cada equipo trabajó con total independencia como se pone de manifiesto ante la inexistencia de nexos entre las parcelas aunque el esquema de organización resultante fuese a la postre muy similar. Con los llamados “25 años de paz”, esta postura es acogida desde las instancias oficiales y propugnada como modélica formulación teórica, al tiempo que las tesis del racionalismo *corbusieriano* ya habían sido sometidas a una amplia crítica y revisión:

“El gran conjunto. Estamos ante una de las ideas más hermosas que cualquier política de vivienda, en todo tiempo y en todo país, haya producido. [...] Idea arquitectural básica: la línea recta. Anécdota significativa contada por Le Corbusier: Gran edil: ‘Se trazan líneas rectas, se llenan los huecos, se nivela y se llega al nihilismo...’. Le Corbusier: ‘Disculpe, pero si hablamos con propiedad, justamente es esa la labor del hombre’. Línea recta: Culminación de la conducta arquitectónica y de la conducta moral. La línea recta produce las características necesarias de la velocidad. Sin velocidad circulatoria, una urbe está constantemente abocada a la angina. Esto es, a la obstrucción y a la asfixia”⁴⁹.

El Gran San Blas es el final de un método. La OSH no puede ya responder y adaptarse con la misma agilidad que lo hace la iniciativa privada a las nuevas condiciones. Sus estructuras están agrietadas y el gran aparato oficial está tocando a su fin⁵⁰. Habrá una nueva oportunidad concretada en Moratalaz, un programa en parte similar al del Gran San Blas, pero liderado esta vez por un privado: Urbis. Son los años 1962, 63 y 64. Es momento pues para hacer balance del plan propuesto por Arrese en 1957; un balance francamente negativo a tenor de la crítica más virulenta a la política de vivienda del franquismo:

“Cuando, en 1957, Arrese afirmaba que el entonces recién creado Ministerio de la Vivienda tenía como ‘destino hacer que en España florezca una primavera de hogares’ no hacía más que repetir la gastada retórica falangista. Ni la Fiscalía de la Vivienda ni la Obra Sindical del Hogar pudieron solucionar, como se pensaba, el problema de la vivienda obrera



protegida. La frase de ‘ningún español sin hogar, ningún hogar sin lumbre’ y la tan cacareada redención de los suburbios no era, pues, más que uno de los tantos latiguillos de pomposos discursos de inauguración de barriadas pobres, insuficientes y construidas con el peor material posible”⁵¹.

Esta realidad no se corresponde con la versión de los hechos mostrada en la propaganda de los organismos oficiales con motivo de la celebración de los llamados “25 años de paz”, en 1964. Si bien es cierto que los datos resultan en sí mismos avasalladores⁵², la realidad refleja de manera objetiva que la solución no se ha alcanzado. Es, en realidad, una huida hacia adelante:

“Tenemos que pensar que nuestros hijos nos van a exigir unas viviendas y unas ciudades a tono con las posibilidades económicas y sociales que hemos logrado para ellos. Y con rigor, creo que no podemos disculparnos diciendo que no pudimos hacerlo mejor. La etapa de las grandes dificultades pasó ya, por fortuna, envuelta en el sacrificio de los españoles todos y superada al aire nuevo, puro y diáfano, de estos 25 años de paz. Por tanto hay que planificar con ambición, hay que planificar pensando en la ciudad del futuro y no en la ciudad del presente”⁵³.

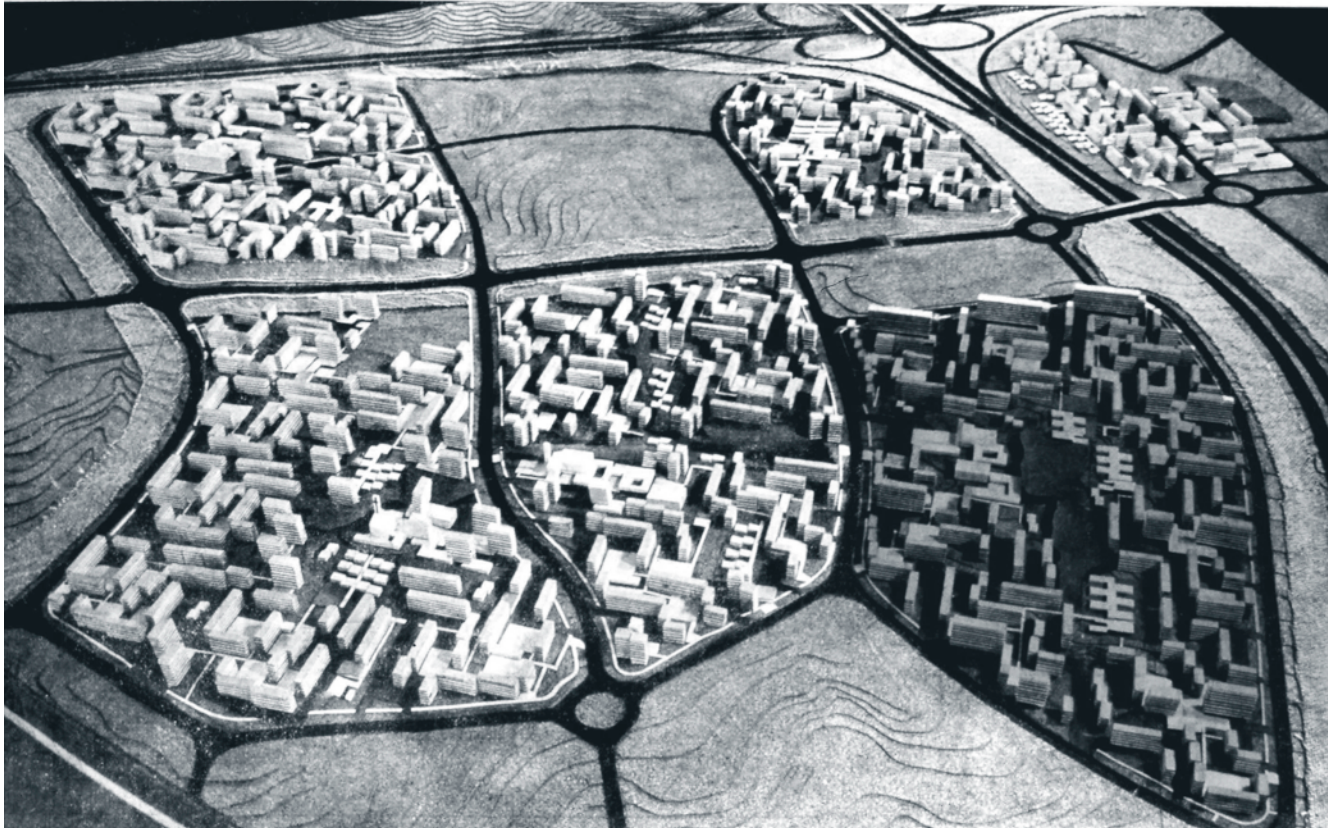
Una nueva oportunidad surge al SE de Madrid sobre una superficie de 1.931.730 m² adquirida en compra directa por el INV. La operación de Moratalaz está acogida igualmente al Plan de Urgencia Social pero introduce importantes novedades, en especial el comentado protagonismo de la iniciativa privada. En este caso fue Urbis la encargada de liderar el proceso. En el desarrollo del plan se alternó esta promoción privada con la pública, protagonizada por la OSH. Otra novedad es la consolidación de la derivación organicista del racionalismo a gran escala. Junto a la disposición –ensayada en el Gran San Blas– de bloques abiertos de cinco alturas y doble crujía dispuestos escalonada y ortogonalmente, correctamente orientados y generando espacios públicos intermedios –nuevamente sin definición suficiente–, se introducen torres de 12 alturas con 4 viviendas por planta⁵⁴. Se favorece así la variedad y el aumento de la densidad. Esta nueva experiencia urbana iba destinada a evitar la segregación, albergando no ya sólo vivienda económica sino también vivienda para los sectores de una incipiente clase media que la industrialización incentivada por los ministros tecnócratas del gobierno de Franco estaba produciendo. En este sentido la publicidad de la inmobiliaria Urbis no puede ser más elocuente⁵⁵.

El distrito consta de 8 barrios, divididos a su vez en un número variable de unidades vecinales. Éstas se componen, como media, de 300 viviendas, equivalentes a una población de 1.350 habitantes. Se programan

**DISTRITO
DE
MORATALAZ
BARRIO III**

*Arquitecto Jefe del Distrito:
Enrique García Ormaechea*

Arquitecto Jefe del Barrio III: Enrique García Ormaechea. Arquitectos: Miguel Ángel Rojí Carmona, Rafael de Aburto Renobales, Julio Cavestany Bastida, Antonio Roca Cabanellas, Emilio Carnicero Espino, José Luis Arias Gil, Ricardo Mexía del Río, Javier Barroso Ladrón de Guevara y Javier Carvajal Ferrer.



138

12.738 viviendas para una supuesta población de 57.321 habitantes. La proporción de viviendas dentro de cada unidad vecinal era la siguiente: 50% de tipo social; 30% de 3ª categoría; 15% de 2ª, y 5% de primera. Se proyectaron 4 tipos de viviendas: los tres primeros según las normas y dimensiones de las 3 categorías del grupo segundo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada, y el cuarto según las del Decreto-Ley de Viviendas de Tipo Social, financiadas con arreglo a la modalidad de Viviendas Subvencionadas. La OSH nombró un arquitecto jefe del equipo del sector, Enrique García Ormaechea, con el objeto de coordinar el trabajo de los restantes equipos de arquitectos, uno por barrio, con un nuevo jefe de equipo y varios arquitectos⁵⁶ por cada unidad vecinal que integrara a aquél, de manera similar a como se había hecho en el Gran San Blas.

Por fin, se abandonan mayoritariamente los procesos artesanales y las nuevas normativas y sistemas cons-

tructivos obligan a una minuciosa documentación de los proyectos que incluyen planos específicos de fontanería, electricidad, estructura, secciones constructivas, plantas y alzados interiores de aseos y cocinas, detalles de carpintería, cuadros de acabados y superficies, etc. Esto, en 1962, es la primera vez que se realiza en la OSH. Son avances indiscutibles, como lo son las distintas distribuciones de viviendas que permiten las nuevas tipologías.

Este momento álgido, este apogeo cuantitativo de la OSH, desemboca inmediatamente 10 años más tarde en su propio derrumbe, difuminándose todo ese orquestado entramado burocrático como lo hizo el Régimen franquista durante la transición. Queda atrás una historia de luces y sombras, un desigual legado solidificado en forma de ladrillo por todo el territorio español. Sea acaso el conjunto de esta experiencia un buen cimiento sobre el que seguir dando forma física al aún hoy irresoluble problema de la vivienda.

¹ Destacarían los trabajos llevados a cabo actualmente por el DOCOMOMO Ibérico –concretados en la creación de un Registro de Vivienda– o los coordinados en distintos momentos por Carlos Sambricio –, AAVV, *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, Nerea, Madrid, 2003; AAVV, *La vivienda en Madrid en la década de los 50*, Electa, Madrid, 1999, o Fernández-Galiano –AAVV, *La quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Hermann Blume, Madrid, 1989– tanto desde el punto de vista crítico como documental (en especial los apéndices de normativa y bibliográficos). Véase también MOYA GONZÁLEZ, L., *Barrios de promoción oficial. Madrid 1939-76*, COAM, Madrid, 1983, así como AAVV, *La vivienda experimental: concurso de viviendas experimentales de 1956*, Fundación Cultural COAM, Madrid, 1997, o la síntesis SAMBRICIO, C., “Desarrollo del Gran Madrid en los años 50 y 60”, en AAVV, *Arquitectura del siglo XX: España*, Tanais Ediciones, Hannover 2000, pp. 168-174.

² “El problema de la vivienda, de tan traído y llevado, ha pasado a formar parte de los tópicos. Ningún otro problema ha llenado tantas páginas de letra impresa, ni tantas horas de estudios en los despachos oficiales, en los estudios de arquitectos y técnicos de la construcción, en las salas de juntas de los organismos estatales. Problema complejo y arduo en el que se entrelazan y se interfieren otros problemas de la más diversa índole: la emigración del campo a la ciudad, la falta de industrialización del agro, el fenómeno de decadencia de las grandes poblaciones, el pavoroso desequilibrio entre el ritmo de crecimiento demográfico y el ritmo de construcción, la escasa rentabilidad de las inversiones en vivienda y tantas otras cuestiones que multiplican la complejidad y dificultad del problema.” “La vivienda, preocupación social del Caudillo”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 32, enero-febrero 1961, p. 3.

³ En este sentido y en lo que a Madrid se refiere, véanse los diferentes informes sobre economía, población, etc. que se recogen en *Gran Madrid*. Véase también COTORRUELO, A., *La Política económica de la vivienda en España*, Instituto Sancho de Moncada, Madrid, 1960.

⁴ “No obstante la labor del Estado, aun siendo tan considerable e inteligente, no alcanza los últimos límites del desarrollo y de

la eficacia, sin una acción igualmente intensa e inteligente de los órganos propios del Movimiento y, muy en especial, de la Organización Sindical. Corresponde, en efecto, la misión de servir como instrumentos genuinos y eficaces la política iniciada por el Estado a través del Instituto Nacional de la Vivienda. Los Sindicatos cumplirán así uno de los más altos fines que le están encomendados: dotar a los trabajadores españoles de hogares dignos y alegres.” DOZ DE VALENZUELA, A., “Realizaciones de la OSH”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 55-56, noviembre 1964-febrero 1965, p. 17.

⁵ Cfr. “La arquitectura social en España a través de cien números de Hogar y Arquitectura”, *Hogar y Arquitectura*, mayo-junio 1972.

⁶ RUIZ CABRERO, G., “Silencios y conversaciones”, en *L'arquitectura i l'art dels anys 50 a Madrid*, Fundación ‘la Caixa’, Barcelona, 1996, p. 15.

⁷ RUIZ CABRERO, G., *El moderno en España, Arquitectura 1948-2000*, Tanais, Sevilla, 2001, p. 13.

⁸ “Por los datos publicados por Cotorruelo sabemos que en 1943 aquellos equipos técnicos elaboraron anteproyectos para 998 viviendas, que trabajaron en la elaboración de otras 663, que tenían pendiente de aprobación 217 y que construían 891 viviendas.” SAMBRICIO, C., “La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959”, en AAVV, *La vivienda en Madrid en la década de los 50*, op. cit., p. 19.

⁹ ARRESE, J.L., “Discurso de inauguración del II Consejo Sindical. Madrid, 2 de junio de 1941”, en ARRESE, J.L., *Escritos y discursos*, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, Madrid, 1943, p. 107.

¹⁰ HERNÁNZ CANO, L., “Dimensión familiar y social de los grupos de la OSH y A”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 55-56, noviembre 1964-febrero 1965, p. 42.

¹¹ CABRERO, F., *Estudios e investigaciones*, n.º 14, 1979, en AA.VV., *Madrid no construido*, COAM, Madrid, 1986, p. 210.

¹² *Conversación con Manuel de las Casas* en BERGERA, I. (ed), *Aburto*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005, p. 43.

¹³ *Ibid.*, p. 44.

¹⁴ AMADO, R., DOMENECH, LL., “Barcelona, los años 40: Arquitectura para después de una arquitectura”, en el catálogo de la exposición *Arquitectura para después de una guerra 1939-1949*, COACB, Barcelona, 1977, p. 5.

- ¹⁵ *La vivienda protegida en sus agrupaciones urbanas y rurales*, Obra Sindical del Hogar, Departamento Técnico, Madrid, p. 5.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 8.
- ¹⁷ “Importancia monumental, gracias a Dios suficientemente protegida a través de los tiempos, pero que supone hoy una gran desproporción si la comparamos con la insuficiente edificación de viviendas sobre todo en lo que afecta a sus condiciones de composición y medios salubres. Esta desproporción, además, ha llevado a Toledo a merecer un carácter que redunde en perjuicio de sus habitantes por considerar a sus monumentos como patrimonio nacional y en cambio tomar aquéllos como hermanos menores nuestros. Por llegar a influir el aspecto externo de tales monumentos a dictar Ordenanzas que perjudicaban las condiciones de vida tales como la prohibición de apertura de huecos, etc.” ABURTO, R., “Justificación que se cita” en BERGERA, I., *Aburto*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005, p. 54.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 55.
- ¹⁹ Cfr. REINA DE LA MUELA, D., *Ensayo sobre las Directrices Arquitectónicas de un Estilo Imperial*, Madrid, Verdad, 1944; BIDAGOR, P., “Tendencias contemporáneas de la arquitectura española”, *Fondo y Forma*, n.º 1, 1944, D’ORS, V., “Arquitectura española”, *Boletín de la DGA*, n.º 5, 1947, FISAC, M., “Lo clásico y lo español”, *RNA*, n.º 78, junio 1948; y ALOMAR, G., “Sobre las tendencias estilísticas de la arquitectura española actual”, *Boletín de la DGA*, n.º 7, 1948.
- ²⁰ “El problema de la vivienda”, *RNA*, n.º 125, mayo 1952, p. 1.
- ²¹ *La vivienda protegida en sus agrupaciones urbanas y rurales*, *cit.*, p. 12.
- ²² “Hoy puede afirmarse con orgullo que España ocupa uno de los primeros puestos en esta loable y humanitaria labor de elevar las condiciones de vida de los humildes. No se ha descuidado ningún aspecto en el que pudiera desenvolverse nuestra labor asistencial, y a pesar de las lógicas dificultades originadas por la repercusión de dos guerras crueles, se han obtenido éxitos sorprendentes que nadie podrá desconocer.” *Una casa para ti*, Obra Sindical del Hogar, Departamento Técnico, Madrid, 1946, p. 1.
- ²³ FERNÁNDEZ DEL AMO, J.L., “La arquitectura española del siglo xx” (Conferencia pronunciada en los cursos de verano en la UIMP, Santander, 1967), en FERNÁNDEZ DEL AMO, J.L., *Palabra y obra*, COAM, Madrid, 1995, p. 61.
- ²⁴ DOMENECH, L., *Arquitectura de siempre. Los años 40 en España*, Barcelona, Tusquets, 1978, p. 28.
- ²⁵ La Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid arroja en 1950 los siguientes datos relativos a la existencia de asentamientos inhabitables en los suburbios de la ciudad: 3.491 chozas con 4.789 familias, 344 cuevas con 464 familias y 342 casas ruinosas con 818 familias, lo que supone un total de 6.071 familias. Las causas son un crecimiento de 30.000 habitantes al año, lo que implica la necesidad de 6.000 nuevas viviendas anuales, de las que 2.400 habrían de corresponder a viviendas humildes. Entre 1940 y 1949 se habían construido 4.200 viviendas de ese tipo, lo que supone un déficit de 20.000 viviendas. Cfr. “Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de vivienda modesta”, *Gran Madrid*, n.º 11, 1950, p. 3.
- ²⁶ Se incluye un extracto de un informe que la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas publicó en marzo de 1952 sobre los métodos y técnicas de financiación de la vivienda en Europa. Cfr. *RNA*, n.º 125, mayo 1952, pp. 17-49.
- ²⁷ Cfr. *La vivienda en Europa*, Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, Madrid, 1954.
- ²⁸ “Grupo experimental en Villaverde, Madrid”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 5, julio-agosto 1956, p. 3.
- ²⁹ ABURTO, R., “Viviendas experimentales”, *RNA*, n.º 172, abril 1956, pp. 3-5.
- ³⁰ GROPIUS, W., “Las bases sociológicas para la vivienda mínima (para la población obrera de la ciudad)”, ponencia del II Congreso CIAM (Frankfurt, 1929), en *L’Habitation Minimum*, COAA, Zaragoza, 1997, p. 73.
- ³¹ CABRERO, F., *Cuatro libros de arquitectura*, tomo 3, Fundación Cultural COAM, Madrid, 1992, p. 492. Dichas normas estuvieron vigentes, al menos, hasta 1963. La circular n.º 107 sustituía las “Normas para la redacción de Proyectos” en lo relativo a la regulación de los programas de plantas y superficies de las viviendas, tanto las máximas construidas

- como las mínimas útiles. “Los límites que ahora se determinan son el resultado de acomodar las superficies actuales, mejorándolas, a las orientaciones del Plan Nacional de la Vivienda. Dichas Normas son de observancia obligatoria en los Proyectos de viviendas de ‘Renta Limitada’ y ‘Subvencionadas’, que desde esta fecha se encarguen, señalándose en ambas las mismas categorías.” Enrique Salgado Torres, Jefe Nacional de la OSH, circular n.º 107, agosto 1963, Archivo Aburto, ETSAN.
- ³² SANZ, F., “Treinta años de realizaciones de la Obra Sindical del Hogar en Madrid”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 75, marzo-abril 1968, p. 7.
- ³³ Se continúa de alguna manera la tarea emprendida años atrás con el Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de vivienda modesta, incluido en el Plan General de Ordenación de Madrid. El Plan preveía la construcción de 64.000 viviendas para 320.000 habitantes en los siguientes poblados: Manoteras, Canillas, San Blas, Vicálvaro, Palomeras, Villaverde, Carabanchel y Peñagrande. Cfr. “Plan General de Ordenación de Madrid. Transportes y poblados satélites”, *Gran Madrid*, n.º 20, 1952, pp. 3-7.
- ³⁴ “Si suelo, materiales, medios financieros, mano de obra especializada y capacidad económica de los futuros usuarios está medido, limitado, sujetando tantas y tantas aspiraciones como sentimos; si hay, además, la angustia de salvar los cuerpos y las almas de millares de compatriotas que hoy viven en un medio repelente; [...], entonces ¡qué difícil resulta el papel de arquitecto y qué ingrata es su tarea!” VALERO, L., “Los poblados de absorción de Madrid”, *RNA*, n.º 176-177, agosto-septiembre 1956, pp. 45-46.
- ³⁵ Cfr. AAVV, “El derecho a la vivienda”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 18, pp. 49-84.
- ³⁶ “La realización del Plan ha sido posible gracias a la colaboración entre la Comisaría General de la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores –que se ha encargado de la preparación de los terrenos para la edificación, cediendo los mismos y atendiendo a su urbanización–, la Obra Sindical del Hogar y de Arquitectura, que proyecta y ejecuta las obras, y el Instituto Nacional de la Vivienda, que ha otorgado los beneficios establecidos para este fin, consiguiéndose dar un avance más para buscar el equilibrio entre la imperiosa necesidad de vivienda de la población y la posibilidad de satisfacerla.” “Poblados de absorción, Madrid”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 3, marzo-abril 1956, p. 12.
- ³⁷ *Conversaciones con Rafael Moneo*, en BERGERA, I., Aburto, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005, p. 35.
- ³⁸ LOPEZ DE LUCIO, R., “El Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957”, en AAVV, *La vivienda en Madrid en la década de los 50*, *op. cit.*, p. 138.
- ³⁹ “El grupo Zofio de Argote y Fisac en Marcelo Usera, auténtica ‘sopa de letras’ formado por arbitrarias combinaciones de bloques de doble crujía formando triángulos, cuadrados o rectángulos.” *Ibid.*, p. 131. “Parece que se ha jugado con los bloques gratuitamente en el plano.” MOYA GONZÁLEZ, L., *Barrios de promoción oficial. Madrid 1939-76*, COAM, Madrid, 1983, p. 93.
- ⁴⁰ “Pabellón de la OS del Hogar en la *Interbau*”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 10, p. 10.
- ⁴¹ “El crecimiento de la población y otras causas han establecido un déficit en la vivienda, cuya cifra rebasa nuestras actuales posibilidades. Precisa todo nuestro esfuerzo, la máxima aportación del ingenio de nuestros técnicos, la organización industrial de producción de elementos tipo, etc., para llegar a la solución. [...] Las orientaciones estéticas de la Arquitectura actual no pueden menos de ser preocupación importante de los arquitectos españoles. España ha sentido siempre el arte, y no puede quedar impasible ante la revolución en los medios modernos y su influencia en las nuevas formas.” Discurso de apertura de Prieto Moreno en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, *RNA*, n.º 90, junio 1949, p. 235.
- ⁴² Giedion se formulaba en un texto de 1929 esta pregunta, ese “otro aspecto de la vivienda mínima que tampoco está resuelto: como tarea arquitectónica. ¿Qué aspecto ha de tener esta casa?”. “¿Belleza? –se pregunta–. Bella es una casa que responde a nuestra manera de entender la vida; esto exige: luz, aire, movimiento, abertura. Bella es una casa que se apoya ágilmente y que se puede adaptar a todas las condiciones del terreno. Bella es una casa que permite vivir en contacto con el cielo y las copas de los árboles. Bella es una casa que en vez de sombras (ventanas con parteluces) tiene luz (paredes acristaladas).” GIEDION, S., *Escritos escogidos*, Librería Yerba, Murcia, 1997, pp. 78 y 69.

- ⁴³ “Planeamiento urbanístico de Madrid”, *Gran Madrid*, n.º 23, 1953, pp. 25 y 26.
- ⁴⁴ “Las ‘subvencionadas’, que define el Decreto núm. 789, de 12 de abril de 1962, con programas de 72, 84, 92 ó 104 metros cuadrados por vivienda, según categoría, y presupuesto tope de 2.850 pesetas por metro cuadrado para las primeras y de 3.150 para las segundas, y ‘subvencionadas’ de ‘tipo social’, con tope de 68 metros cuadrados y 2.450 pesetas por metro cuadrado.” SANZ, F., *op. cit.*, p. 7.
- ⁴⁵ En noviembre de 1957 se aprueba el Plan de Urgencia Social de Madrid. La “vivienda subvencionada” sustituye a la vivienda de “renta limitada”. Sobre una previsión inicial de 60.000 viviendas en dos años se construyeron finalmente 84.000. Es el momento de los patronatos y las grandes inmobiliarias, como Urbis, Banús, Sandi, etc.
- ⁴⁶ SAMBRICIO, C., “La vivienda en Madrid, de 1939...”, *op. cit.*, p. 63.
- ⁴⁷ LOPEZ DE LUCIO, R., *op. cit.*, p. 134.
- ⁴⁸ AAVV, “El Gran San Blas”, *Arquitectura*, n.º 113-114, mayo-junio 1968.
- ⁴⁹ *La casa del español*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964.
- ⁵⁰ “La Obra Sindical del Hogar proyecta ajustándose a la Ordenanza del Ministerio y no puede variar. Son los inspectores del Ministerio los que van, y si el Programa de la vivienda no cumple las normas... aparecen dificultades. La Obra Sindical del Hogar es un promotor como puede ser un particular... Un promotor muy importante..., y no puede hacer lo que la Ordenanza del Ministerio no puede permitir, por ejemplo, separar la cocina del comedor. Bueno, sí que lo permite, pero entonces se aumenta la superficie de la vivienda, con detrimento de los dormitorios... y claro, no cabe en los programas. Eso la Obra Sindical del Hogar no puede variarlo, porque, claro, decir para la Obra Sindical del Hogar, que es un promotor muy importante, que las cocinas y los comedores estén separados, supone un aumento económico en sus presupuestos... al ejecutar muchas viviendas en toda España, y al mismo tiempo...” *Ibid.*, p. 112.
- ⁵¹ BONET CORREA, A., “Espacios arquitectónicos para un nuevo orden”, en AAVV, *Arte del franquismo*, Cuadernos Arte Cátedra, Madrid, 1981, p. 14.
- ⁵² “El Instituto Nacional de la Vivienda ha manejado más de 18.239 millones de ladrillos, exactamente 18.239.351.000. De construir con esos ladrillos un muro, tendría medio pie de grosor por un metro de altura y una longitud de 1.459.147 kilómetros. Daría más de treinta y seis veces la vuelta a la tierra por el Ecuador.” *La casa del español*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964. También la OSH “presenta un balance, a los veinticinco años de actuación, de 200.662 viviendas edificadas, con un presupuesto superior a los 15.600 millones de pesetas. Son 70.523 las que se encuentran en fase de construcción, con un presupuesto de cerca de 13.300 millones de pesetas. Este resumen se completa con las 111.227 viviendas en proyecto, que suponen más de 17.900 millones de pesetas. En total general, a 31 de diciembre de 1964, 382.412 viviendas y más de 46.800 millones de pesetas de presupuesto”. DOZ DE VALENZUELA, A., *op. cit.*, p. 28.
- ⁵³ “Palabras pronunciadas por el Excmo. Sr. D. Enrique Salgado Torres, Director General de la Vivienda”, *Seminarios del INV*, n.º 1, Madrid 1965, p. 26.
- ⁵⁴ “Con ellos se cierran los espacios exteriores, unas veces en plazas cerradas y en otras ocasiones se forman calles de perspectiva abierta, siempre tendiendo a reducir los espacios libres urbanos a escalas más humanas que a las que en general producen las urbanizaciones abiertas y más jugosas que las que surgen con la limitación que supone el empleo único de edificios prismáticos de doble crujía. Dentro de cada barrio, las unidades vecinales se relacionan entre sí orgánicamente, y con las edificaciones complementarias, comunes a todas ellas: centro religioso y comercial del barrio, escuelas primarias, parques, espacios abiertos, etc.” “Sector de Moratalaz. Madrid”, *Hogar y Arquitectura*, n.º 43, noviembre-diciembre 1962, p. 8.
- ⁵⁵ “Aquí vivirá Vd. con un médico, un ingeniero, un catedrático, un abogado, un técnico, un industrial, un funcionario... A escasos minutos del centro y con la apacible tranquilidad de una capital de provincia. ¡Es una ciudad completa y está dentro de Madrid. Pisos de 3 y 4 dormitorios, con cuarto de baño completo y gas. Otros también a precios económicos, que tienen además, parquet en zona noble y calefacción central.”

⁵⁶ Por ejemplo, en el barrio I intervinieron Miguel Fisac y Carlos de Miguel; en el barrio II José Luis Fernández del Amo, Vicente Benlloch y Joaquín Núñez Mera; en el barrio III, Javier Barroso, Javier Carvajal, José Luis Arias, Emilio Carnicero, Julio

Cavestny, Rafael Aburto, Ricardo Mexía, Antonio Roca y Miguel Ángel Rogí; en el barrio IV, Alejandro Blond, Manuel Barbero y Rafael de la Joya; en el barrio V, José Fonseca; y, en el barrio VI, José Luis y Carlos Picardo y Carlos Martínez Caro.

143



MINISTERIO DE TRABAJO

PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA




**POBLADOS
DIRIGIDOS**

ESCALA GRAFICA

0 05 1 2 3

**CÓMO PUEDE USTED CONSTRUIR
SU PROPIA VIVIENDA**



MINISTERIO DE LA GOBERNACION

COMISARIA DE URBANISMO

«Convoco a una Cruzada en la que es necesario el esfuerzo de todos los españoles.....»

(Del discurso de FRANCO en la Navidad de 1954)

Una década de planes: planificación y programación de la vivienda en los años cincuenta

CELINE VAZ

A FINALES DE LA GUERRA CIVIL, España padece una dramática falta de viviendas, que venía arrastrando desde el primer tercio del siglo, agravada por las destrucciones del conflicto¹, y, sobre todo, por el progresivo crecimiento demográfico y la antigüedad del parque inmobiliario existente². El nuevo Régimen, dado su carácter intervencionista, no tarda en tomar medidas al respecto, con mayor razón por cuanto hizo de la solución del problema de la vivienda un eje de su política de apoyo a la familia y de justicia social, que resume el lema *“Ni un hogar sin lumbre, ni una familia sin pan”*. Desde 1939 se dota de instrumentos dedicados a este fin: un dispositivo para fomentar la construcción de viviendas, la ley de viviendas protegidas, y un organismo específico para su aplicación, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV). Para dar mayor eficacia a su intervención en favor de la vivienda, se desarrolla un primer intento de programación del esfuerzo constructor con el Plan de Vivienda para el decenio 1944-1954. En la práctica, esas líneas de actuación, que dibujan una política unitaria en materia de vivienda, se desvirtúan rápidamente por falta de coordinación desde la Administración, mientras el desplome y la ruina de la economía de Posguerra impiden realizaciones de envergadura. Por lo tanto, a finales de los años 1940, una revisión de la política de vivienda ya se perfila.

La mejora de la situación económica a principios de la década siguiente, ligada a la apertura del Régimen y el abandono de la política autárquica que conlleva, ofrece condiciones favorables para acometerla. De hecho, los años cincuenta aparecen como una etapa clave en el campo de la vivienda, caracterizada por la riqueza de los debates teóricos y de las propuestas constructivas³ y, a partir de 1954, por una movilización de medios sin precedente por parte del Estado. Esta voluntad se materializa, siguiendo las pautas de otros países europeos, en la puesta en marcha de diversos planes de vivienda. Junto al Plan Nacional de la Vivienda (1956-1960) que se destaca con nitidez, coexisten otros planes parciales, de ámbito secto-

rial o local, tales como el Plan Sindical de la Vivienda o los Planes de Urgencia Social. Esa proliferación y superposición de planes, que dan lugar a nuevas normas unificadoras a posteriori, dificulta una visión de conjunto de la práctica de la planificación de la Administración en materia de vivienda. Además, parece contraria a la necesidad de una política de vivienda más unitaria y racional.

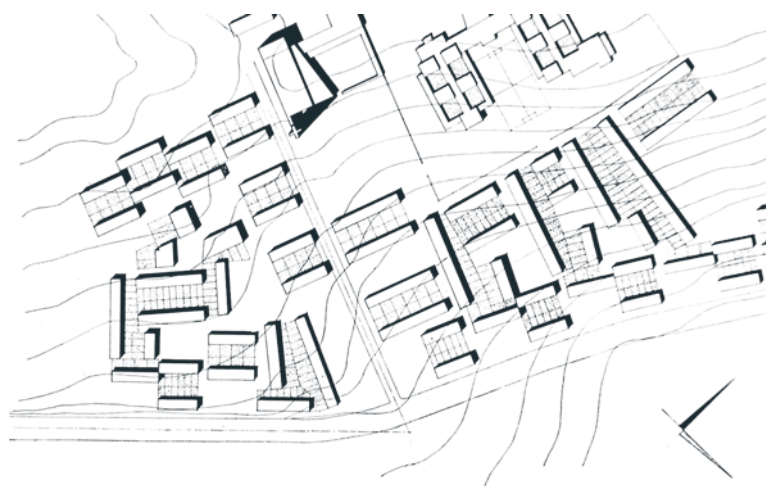
La multiplicación de disposiciones, que caracteriza la actuación oficial durante la década del periodo y traduce el voluntarismo del Estado, está provocada tanto por motivos sociales, dada la gravedad alcanzada por la crisis de viviendas, como políticos, según veremos más adelante. Eso no debe impedir analizar la práctica administrativa para apreciar mejor los resultados obtenidos por los planes, que fueron muy variables. Es necesario estudiar los criterios que guiaron la intervención del Estado, dentro del contexto económico y político en que se desarrolló, y los problemas inherentes a la programación de vivienda como la preparación de suelo, la industrialización del sector construcción, entre otros.

La política de vivienda a principios de los años 1950

Antes de centrarnos en los planes de vivienda desarrollados en los años 1950, creemos necesario hacer referencia a la primera experiencia de planificación de la construcción llevada a cabo por el nuevo régimen. Eso permitirá dibujar un balance de la actuación oficial en favor de la vivienda desde la Guerra Civil.

Antecedentes: el fracaso del primer Plan de vivienda (1944-1954)

La idea de programación del esfuerzo constructor a nivel nacional está presente desde la ley de 19 de abril de 1939



Planta de conjunto.

POBLADO DE CAÑO ROTO

146

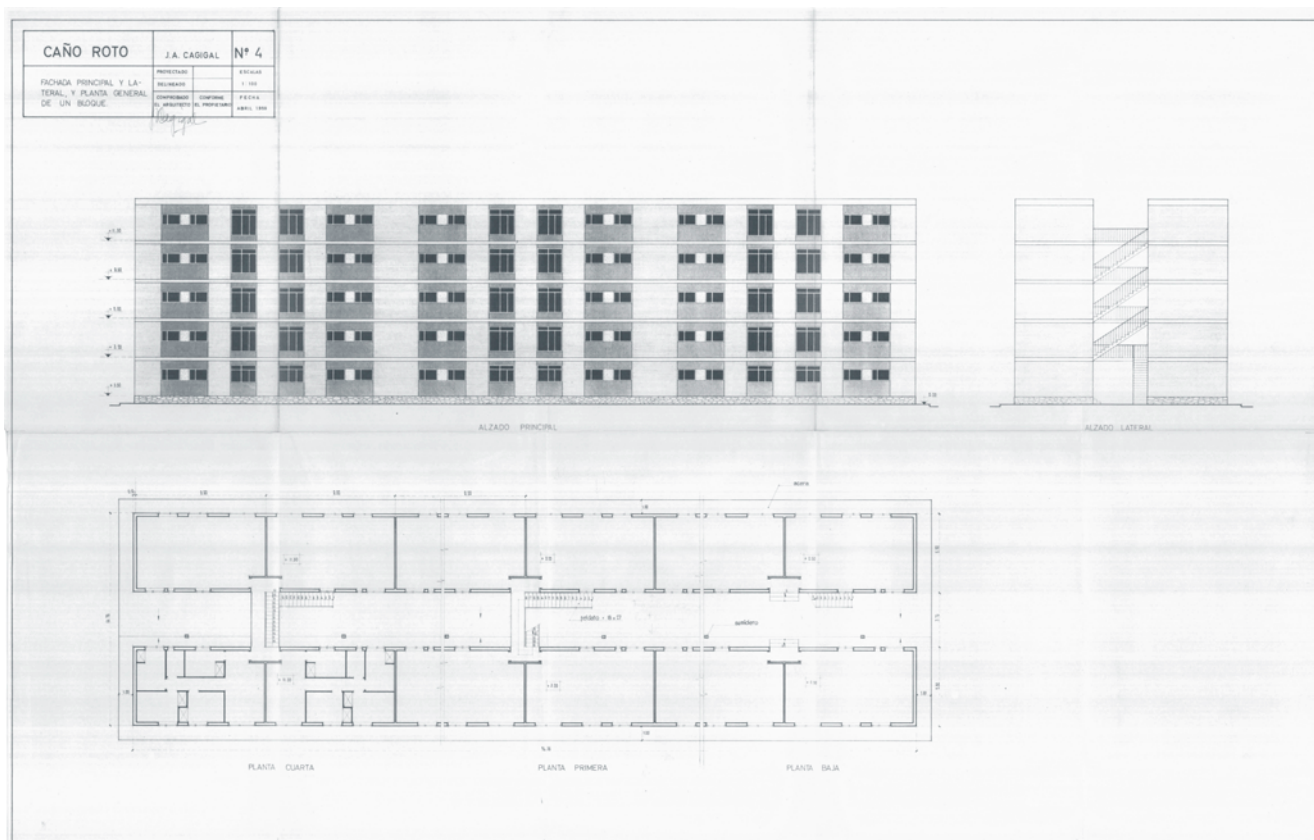
que refunde los sistemas anteriores de ayuda a la construcción con la creación del régimen de protección para las viviendas de renta reducida⁴, llamadas “viviendas protegidas”, y crea el organismo al que corresponde su aplicación, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV). Entre las atribuciones de dicho organismo se encuentra desde el principio la de elaborar el Plan General y los Planes Comarcales de construcción de viviendas⁵. Conforme a esa obligación, la Sección de Arquitectura del INV formula un programa decenal de edificación para los años 1944-1954 a principios de 1943⁶. Designado frecuentemente como primer plan nacional de viviendas queda lejos de constituir una verdadera programación de la construcción. En primer lugar, resulta muy incompleto. Sólo incluye las viviendas protegidas, que son de la competencia del INV, dejando al lado las viviendas libres, edificadas por la iniciativa privada sin ningún tipo de auxilio del Estado. Tampoco engloba las viviendas bonificables, destinado a hacer frente a las necesidades de viviendas de las clases medias y aliviar el problema del paro⁷, por ser éstas creadas posteriormente con la ley de 25 de noviembre de 1944 y el Decreto-Ley de 19 noviembre de 1948, pero que, sin embargo, van a alcanzar numéricamente y financieramente mucha importancia. Segundamente, el plan falta de adecuación a la realidad por basarse sobre estadísticas parciales y deficientes obligando sus autores a aproximaciones de poca fiabilidad. Además, el plan no tuvo carácter vinculante y aparece rápidamente arrinconado por el propio INV. Lo demuestra la convocatoria en 1949 de un concurso de vivienda social, sobre el que volveremos, para preparar un futuro Plan Nacional de Edificación de 360.000 casas en diez años del INV, evocado en la prensa pero que nunca pasará a realizarse⁸.

Por lo tanto, no sorprende que los resultados alcanzados tuvieran mucha menos envergadura que las previsiones. Para el decenio, las necesidades globales de vivienda se fijaban a casi 1.400.000 unidades⁹, de las que una parte debía ser protegida por el Estado por tratarse de viviendas de interés social. Pero, dada la escasez

de recursos, el estudio del INV estimaba que solo una parte de estas viviendas podían ser edificadas, una cifra aproximada de 350.000 viviendas protegidas¹⁰. A finales del decenio, el total de las viviendas construidas se eleva a 314.265 que se desglosan en 71.948 protegidas, 81.879 bonificables y 161.438 libres¹¹. La debilidad de las realizaciones de viviendas protegidas se debe a varios motivos. Se puede imputar a la indigencia financiera del INV¹². El sistema de viviendas bonificables desvía también los escasos medios financieros y materiales hacia alojamientos cuyo precio de venta no se limita, sin que el INV pudiera controlarlo. En efecto, esa clase de viviendas se gestiona por la Comisaría del paro, encuadrada en el Ministerio del Trabajo, al igual que el INV¹³, pero no existe coordinación entre los dos organismos. Desde una óptica más global, los objetivos estatales tropiezan con las condiciones económicas desastrosas que resultan de la Guerra Civil –destrucción del aparato de producción y de las infraestructuras, penuria de materiales y bienes de primera necesidad, haciendas aniquiladas, poder adquisitivo bajísimo–, agravadas por la política autárquica dictada por el aislamiento del régimen a finales de la Segunda Guerra mundial. Además, tienen prioridad las tareas de Reconstrucción, lo que reduce aún más los recursos disponibles para la realización de construcciones nuevas. De hecho, el problema de la vivienda empeora y alcanza proporciones gravísimas en la década de Posguerra.

Para un replanteamiento de la política de la vivienda

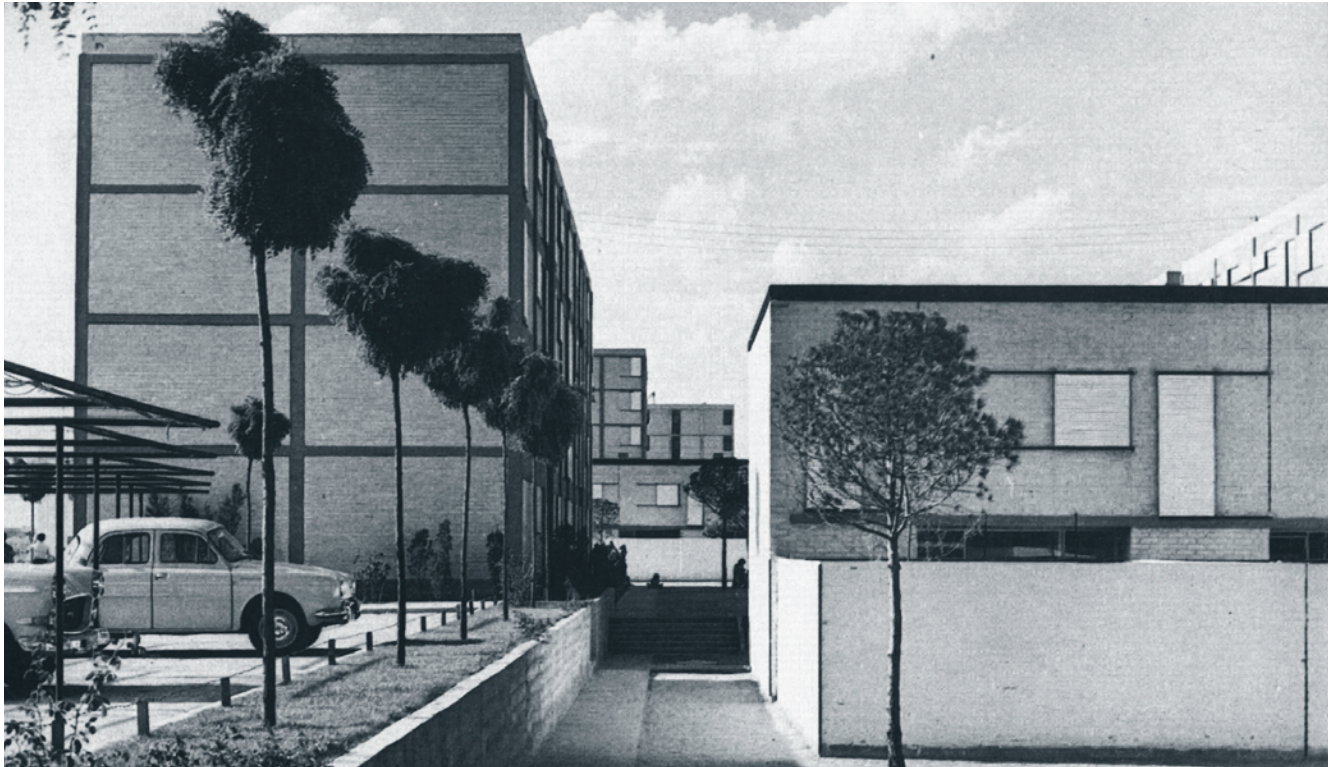
A la vista del pésimo balance alcanzado, impulsos para la redefinición de los instrumentos y medios de la política de la vivienda aparecen a partir de finales de los años 1940, reflejan la progresiva toma de conciencia del problema. Proceden tanto del Estado como de Profesionales y Entidades comprometidos con el problema de la vivienda, y que mantienen a veces estrechas relaciones.



Unas iniciativas se destacan a nivel estatal. A efectos de contar con una información actualizada y detallada sobre el parque inmobiliario existente, requisito ineludible para una eficaz programación de la construcción, se nombra en 1949¹⁴ una comisión mixta. Presidida por el Instituto Nacional de Estadística y formada por técnicos y organismos interesados, debe examinar la elaboración y coordinación de las estadísticas de edificación y vivienda con vista a preparación del Censo de 1950 que están muy esperados. Hasta entonces, la Fiscalía de la Vivienda¹⁵ es el único organismo a disponer de estadísticas acerca de la Vivienda. En 1950 se crea una Comisión interministerial, presidida por el ministro de la Gobernación, Blas Pérez González, encargada de estudiar la crisis de la industria de la construcción y el problema de la vivienda¹⁶. La voluntad de analizar todas las facetas del problema –técnicas, sociales y financieras– se refleja en la composición de la junta, integrada por representantes de todos los Departamentos, Organismos y Entidades que colaboran en la producción de la vivienda: Ministerios de Gobernación, Hacienda, Trabajo e Industria, Sindicato de la construcción, Colegios de Arquitectos, etc.¹⁷. A principios de 1951 la Comisión devuelve sus conclusiones. Afirma la obligación de construir 76.000 viviendas anuales para no aumentar el déficit existente y de concentrar la edificación en las grandes ciudades donde las necesidades aumentan por el éxodo rural. Evalúa los recursos materiales y financieros requeridos para llevar a cabo una verdadera programación de

la construcción. Aboga especialmente por un incremento de los medios financieros dedicados a la vivienda mediante mayores aportaciones del Estado pero sobre todo mediante la canalización del ahorro particular hacia la construcción de viviendas¹⁸.

Estudios y reflexiones vienen a ampliar y precisar esas recomendaciones. Conviene destacar especialmente los trabajos de la Sexta Asamblea Nacional de Arquitectos, organizada del 10 al 15 de noviembre de 1951 en Madrid, que dedica parte de sus trabajos al problema de la vivienda¹⁹: Se aboga, a modo de requisito, por la austeridad arquitectónica, la centralización de la materia por un organismo único y la liquidación de los planes pendientes. Se juzga al respecto necesario un “Plan Provisional” de construcción de 70.000 unidades para normalizar la situación dada la imposibilidad, con las condiciones económicas nacionales, de emprender una planificación definitiva cuyos trabajos, sin embargo, deben llevarse a cabo en paralelo. Se defiende una limitación de la promoción oficial en favor de los sectores más necesitados de la población. También se exponen medidas más precisas relacionadas con la mano de obra, la financiación, la preparación del suelo, etc.²⁰. Participan también en el debate asociaciones católicas, como Cáritas Diocesana y Acción Católica, y constructoras benéficas vinculadas a la Iglesia²¹. Las Semanas Sociales, lugar de reflexiones culturales y sociales católicas, dedican su sesión de 1954 a la crisis de la vivienda²². La intervención de la Iglesia en el problema de la vivienda se



explica por su dimensión social y los peligros que origina la escasez para la moral y la institución familiar (desviaciones, discordia familiar, retrainamiento del matrimonio, etc.).

Globalmente, aunque existan matices o varíen los argumentos según el posicionamiento ideológico o el carácter de los actores, las líneas de reforma de la política de la vivienda pueden resumir así. Primero hay que involucrar la iniciativa privada en la construcción de vivienda mediante la revisión de la Ley de Arrendamien-

tos Urbanos²³ y la concesión de beneficios. Esta premisa deriva no solo de la incapacidad del Estado a hacer frente a la tarea solo, sino también de convicciones económicas liberales y por parte de las organizaciones católicas de su recelo con respecto a la actuación de los promotores oficiales²⁴. Segundo, hace falta atacar el problema a nivel nacional, en relación con los otros problemas –Industrialización, Obras Públicas, Colonización– y adaptarse a las posibilidades económicas, sociales y técnicas

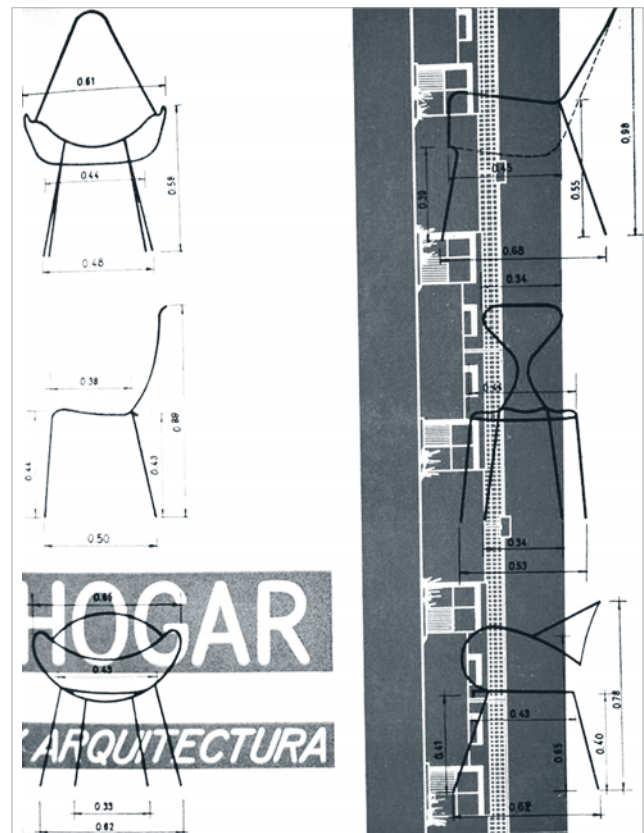


de la Nación. También es necesaria la unificación de la legislación sobre vivienda, con su consecuencia ineludible de unificación de mando en dicho sector y los campos conexos de urbanismo y arquitectura, único medio de asegurar la máxima eficacia a los intentos de planificación de la construcción. El INV aparece como el organismo más idóneo para llevar a cabo la Centralización y gestión de la política de la vivienda por haber nacido precisamente con este fin. Por el éxito conseguido por la legislación de viviendas bonificables, la Comisaría del Paro reclama su protagonismo. Finalmente, es el INV que redacta un nuevo proyecto de ley sobre viviendas pero cuando se discute en las Cortes al otoño de 1953, el procurador y también director de la Comisaría, Ramón Laporta, propone toda una serie de enmiendas para limitar su impacto y las competencias del INV. De hecho, la prórroga por tercera vez del régimen de viviendas bonificables por decreto-ley de 27 de noviembre de 1953, justificada por la necesidad de no detener la construcción, a pesar de las críticas que suscitan el dispositivo²⁵, aparece también como una compensación he-

cha a la Comisaría, que limita de entrada los efectos unificadores de la futura ley.

Dos planes específicos para atender las necesidades más apremiantes

Mientras se debaten las bases de una nueva política de vivienda, la situación del alojamiento empeora en las grandes capitales y urbes industriales. Su fuerte crecimiento, resultante de la llegada de inmigrantes rurales que huyen de la pobreza del campo, se traduce en la creación o la extensión de zonas de chabolas en su periferia. La gravedad social del problema y sus repercusiones económicas, al entorpecer la estabilidad de la mano de obra para las empresas, pero también políticas, al constituir esos barrios de infraviviendas focos potenciales de disturbios, obligan al Poder a intervenir directamente con carácter de urgencia antes de poner en marcha un tratamiento global de las necesidades de vivienda. Esa toma de conciencia se materializa en el lanzamiento en mayo de 1954 de dos planes de construcción de vi-



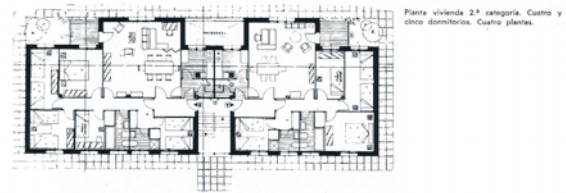
viendas de carácter exclusivamente social por organismos oficiales, entre los cuales hay que destacar especialmente la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (OSH)²⁶.

El Plan de viviendas de “tipo social”

Por primera vez el Régimen decide atacar el problema de vivienda de las grandes urbes a nivel nacional y con mayores medios. Hasta entonces solo hubo contadas actuaciones en las grandes ciudades de la Dirección General de Regiones Devastadas y de la OSH, por una parte, y del propio INV, por otra parte, encargado de construir directamente grupos de viviendas protegidas en las ciudades con gravísimos problemas de alojamiento como Madrid, Granada, Sevilla, Valencia, etc.²⁷. El Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954 sistematiza esas operaciones puntuales al confiar al INV la elaboración de un plan de viviendas de “tipo social” destinado a sanear las zonas suburbanas de las grandes capitales y las zonas industriales.

Dada la función eminentemente social del plan, se encarga a las entidades sin afán de lucro la promoción de las viviendas: la OSH, en primer lugar, a cuyos proyectos se da la preferencia y que realizará el mayor número de viviendas, las Corporaciones Locales, a las que se pide además especial colaboración para la aportación de terrenos y realización de las obras de urbanización²⁸, las organizaciones del Movimiento, las sociedades benéficas, las empresas para sus trabajadores, etc. En cuanto al INV, debe limitarse a un papel rector realizando la programación de los proyectos según las necesidades de 10.000 vi-

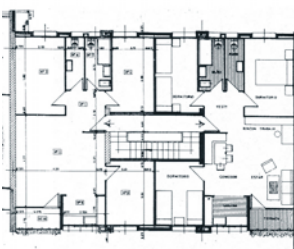
viendas anuales, sin definir el plazo de vigencia del plan. En cambio, se precisan detalladamente las características técnicas y financieras de las viviendas que las califican expresamente como “viviendas mínimas ultra-económicas”: superficie útil máxima de 42 metros cuadrados para tres habitaciones, cocina-comedor-sala de estar y aseos, presupuesto máximo de 25.000 pesetas, con financiación mayoritariamente oficial (anticipo sin interés del INV del 80% del presupuesto, con derecho a un préstamo complementario a bajo interés, reintegrables en 50 años). Esas facilidades financieras se extienden a los edificios complementarios, las escuelas y las iglesias entre otros. Por lo tanto, no se trata hablando con propiedad de un nuevo régimen de protección sino de un dispositivo pensado para una situación de urgencia –se beneficia también de un abastecimiento prioritario de materiales–, adaptado a los medios económicos del Estado y supuestamente a los de los beneficiarios designados, en el Decreto-Ley, como “las clases económicamente débiles”, las familias “atraídas por las grandes concentraciones urbanas”²⁹. El plan de viviendas de tipo social encuentra especial aplicación en Madrid con la puesta en marcha de los poblados de absorción y los poblados dirigidos. Pero este dispositivo también se lleva a cabo en distintas ciudades del territorio nacional que se enfrentan con problemas de infravivienda por patronatos provinciales o municipales. En Alicante, por ejemplo, el Patronato Provincial de viviendas “Francisco Franco”, constituido en diciembre de 1954, edifica mil viviendas de tipo social en 1956-1957 para alojar la población de las cuevas³⁰.



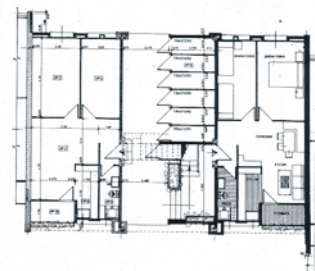
Planta vivienda 2ª categoría. Cuatro y cinco dormitorios. Cuatro plantas.



Planta vivienda tipo Social. Cinco plantas.



Planta vivienda 3ª categoría. Cuatro plantas. Planta baja: dos dormitorios. Planta de piso: tres dormitorios.



El Plan Sindical de Vivienda

Aún más que el plan de viviendas de tipo social, el Plan Sindical de Vivienda reglamentado por el Decreto-Ley de 29 de mayo de 1954, debe enlazar la solución del problema de la vivienda con las necesidades de mano de obra de las empresas. De hecho, su realización radica en la colaboración de la Delegación Nacional de Sindicatos, la Secretaría General del Movimiento y del Ministerio de Trabajo, con el INV y las Mutualidades. Encomienda de forma exclusiva a la OSH, la edificación de 20.000 viviendas anuales como mínimo destinadas específicamente a los productores encuadrados en la Organización Sindical. El plan goza de condiciones de financiación especiales. Puede contar con los anticipos sin interés del INV y con el auxilio económico de las Juntas rectoras de los Montepíos y Mutualidades Laborales, tituladas a suscribir hasta el 65% de los títulos de la deuda al interés del 4% destinados a financiar los préstamos complementarios concedidos por el INV³¹. La aportación remanente queda a cargo de la entidad constructora o de los beneficiarios, siendo en este caso posiblemente anticipada por la Delegación Nacional de Sindicatos. También se reservan cupos mínimos de materiales para cumplir el plan. Al igual que para el plan de viviendas de tipo social, se definen nuevas categorías de viviendas con determinados superficies y presupuestos para conseguir un abaratamiento de las viviendas construidas. Se establecen dos tipos de viviendas, las de “renta reducida” y las de “renta mínima”

cada una dividida en cuatro categorías según su superficie y precio³². Los gastos de urbanización y servicios complementarios se fijan al 20% del presupuesto total de las viviendas. Las primeras obras deben empezar en un plazo de tres meses.

La OSH aparece como el único organismo capaz de emprender tal tarea de manera rápida por disponer de medios materiales, técnicos y administrativos. Las modalidades prácticas del plan se elaboran durante el verano de 1954. Desde junio, los técnicos de la OSH redactan normas destinadas a obtener la máxima calidad de las construcciones dentro de los límites presupuestarios. Abarcan las características constructivas de las viviendas, los materiales empleados y hasta la composición de los bloques y grupos. Se normaliza la presentación y constitución de los proyectos. Se definen también las directrices para el desarrollo de la obra, fijándose por ejemplo el plazo de terminación de las obras a diez meses. Para asegurar la homogeneización de la actuación en el ámbito nacional, esas normas se presentan al personal de las delegaciones provinciales, encargadas en definitiva de llevar el plan a cabo³³. Su puesta en marcha da también lugar a la creación, por orden del 12 de julio de 1954, de los patronatos sindicales de la vivienda, central y locales, que integran representantes de los trabajadores, encargados de examinar y seleccionar las solicitudes, etapa previa a la adjudicación de las viviendas por sorteo público³⁴.

El desarrollo del plan, que se descompone en programas anuales corresponderá a la época de mayor ac-

tividad de la OSH. El primer programa arranca a toda marcha. A finales del verano de 1954, ya son visados los proyectos de 295 grupos, correspondientes a 35.550 viviendas, y revisados o actualizados los proyectos de 80 grupos, que representan casi 7.000 viviendas, acogidos a la legislación de 1939, pero que se incluyen en ese programa. Al mismo tiempo, se redactan 69 proyectos para realizar unas 10.000 viviendas de tipo social. El conjunto importa casi 2.500 millones de pesetas³⁵. El mayor número de viviendas construidas, se alcanza sin embargo en 1957 con 34.700, incluyendo los diferentes tipos de vivienda, una cifra excepcional dado los medios disponibles. El ritmo decelera luego por enfrentarse los objetivos sindicales, al igual que el conjunto del plan nacional, a problemas de financiación sobre los cuales volveremos más adelante. Estos resultados se consiguen mediante la repetición de tipos de viviendas y mayor densidad de los grupos. Pese a esto, las realizaciones ofrecen un balance bastante positivo. El Plan Sindical eleva definitivamente la OSH como promotor social de referencia.

La elaboración del Plan Nacional de Viviendas de renta limitada

En paralelo a esa actuación directa, la línea directriz del Estado en materia de vivienda es conseguir la participación de la iniciativa privada en la solución del problema. La refundición de los regímenes de protección de la construcción y el lanzamiento, sobre esas nuevas bases, de un plan nacional de vivienda deben permitirlo.

Ley de vivienda de renta limitada y preparación del Plan

La Ley de vivienda de renta limitada del 15 de julio de 1954, con su Reglamento de aplicación aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, unifica los sistemas de ayuda a la construcción existente. Recoge la experiencia de

los dos regímenes anteriores, de viviendas protegidas y de viviendas bonificables, bajo una disposición única. Gradúa las ayudas según la función social de las viviendas. Las viviendas del Grupo I, con libertad de venta, se benefician de exenciones fiscales, suministro de materiales y derecho a la expropiación forzosa. A las del Grupo II, que se dividen a su vez en tres categorías con determinadas características de superficie construida y coste de ejecución material por metro cuadrado –el módulo, fijado y revisado por el INV³⁶– se otorga además un anticipo sin interés a largo plazo concedido por el INV. El nivel del anticipo se fija en proporción inversa a la categoría de las viviendas. Se prefiere finalmente este tipo de ayuda directa, antes que la prima a fondo perdido o la subvención del interés de los préstamos concedidos por entidades bancarias, por considerar que el esfuerzo económico para el Estado es efectivamente superior a corto plazo, pero a largo plazo permite la reintegración de las cantidades anticipadas. Ahora bien, la política de vivienda debe por definición planificarse a largo plazo dada la continuidad del problema de alojamiento³⁷. Por último, los dos grupos de viviendas tienen derecho a ayudas financieras indirectas bajo la forma de los préstamos concedidos por entidades bancarias u organismos de crédito.

El nuevo régimen de protección no es un fin en sí mismo, sino la base sobre la cual dirigir y programar el esfuerzo nacional en favor de la construcción mediante un plan³⁸. De hecho, los estudios al respecto se realizan al mismo tiempo que la preparación de la ley de renta limitada. Entre 1951 y 1953, la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES) de la Presidencia del Gobierno, en colaboración con el INV, realiza trabajos acerca de la planificación que se recapitulan en un informe titulado *Estudios para un plan nacional de la Vivienda*. Los autores subrayan varias veces la dificultad de establecer un plan mientras perduran la escasez de financiación, de materiales, de suelo, y siguen faltando estadísticas de vivienda³⁹. Por lo tanto, el informe presenta recomenda-



ciones para el desarrollo de un plan de viviendas, según las reflexiones anteriormente expuestas, más que fija los objetivos y medios concretos dirigidos a subsanar el déficit estimado en más de un millón de viviendas a finales de 1951⁴⁰. Frente a la imposibilidad de aumentar el poder adquisitivo a corto plazo, aboga por el abaratamiento de las viviendas mediante dos vías: los auxilios del Estado y la reducción de su coste. Al respecto, se detallan ampliamente los caminos susceptibles de conseguirlo, muchos de ellos inspirados por experiencias extranjeras: aprovechamiento y simplificación de los proyectos, municipalización del suelo, repetición de las unidades, reducción de las alturas, mecanización de la construcción, introducción de nuevos métodos de edificación, etc. En cambio, el estudio toma claramente posición contra la reducción de la superficie como solución privilegiada a la carencia de alojamiento.

Las reflexiones sobre la vivienda mínima, dentro del debate más general sobre la vivienda económica, se han reactivado en efecto a finales de los años 1940. El estudio presentado por Ricardo Bastida y Emiliano Amann en la V Asamblea Nacional de Arquitectos en 1949 marca un paso importante al respecto⁴¹. Muchos profesionales, pues, se declaran en favor de superficies menores como medio para abaratar la construcción y acercarse a los recursos de las clases populares⁴². De hecho, es lo que se aplica en el plan de viviendas de tipo social y el plan sindical. Los autores del informe denuncian al contrario “la mentira de la casa pequeñísima” que no resulta más barata⁴³. Esa posición corresponde especialmente a la del entonces director de la construcción del INV, José Fonseca, verosímelmente asociado a los trabajos del informe⁴⁴. Por fin, el estudio señala la necesidad de un órgano rector que asegure la unidad

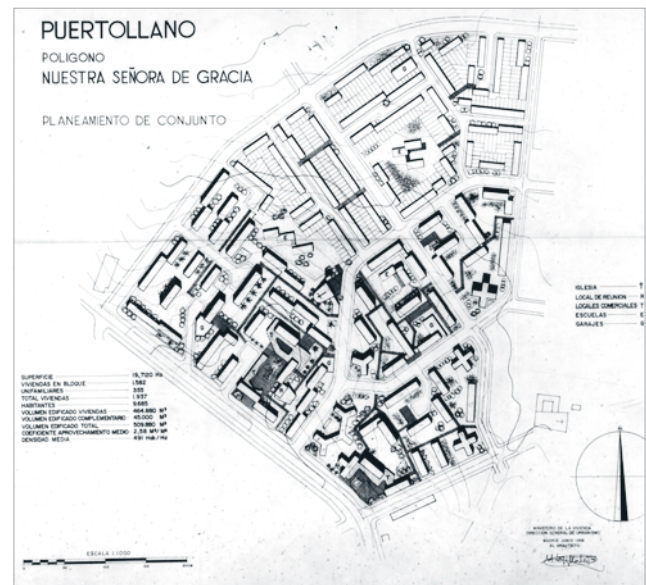
de mando y la dirección de la política de la vivienda para aumentar su eficacia, que “por la amplitud y alcance de la misión que le deber ser encomendada [...], tenga el nombre que tuviere, es verdadero Ministerio.”⁴⁵

Objetivos y medios del Plan Nacional de Viviendas de renta limitada (1956-1960)

El plan general de construcción debe permitir la distribución de los beneficios económicos que el Estado puede dedicar anualmente a la política de vivienda. Su formulación incumbe al INV. Su protagonismo en la política de vivienda, ya confirmado con la Ley de viviendas de renta limitada se vuelve indiscutible con el Plan Nacional de Viviendas de renta limitada aprobado por decreto de 1 de julio de 1955. Prevé levantar 550.000 viviendas en cinco años (1956-1960), una media de 110.000 viviendas anuales, casi el doble de lo que se conseguirá en 1955. Se distribuyen de la forma siguiente:

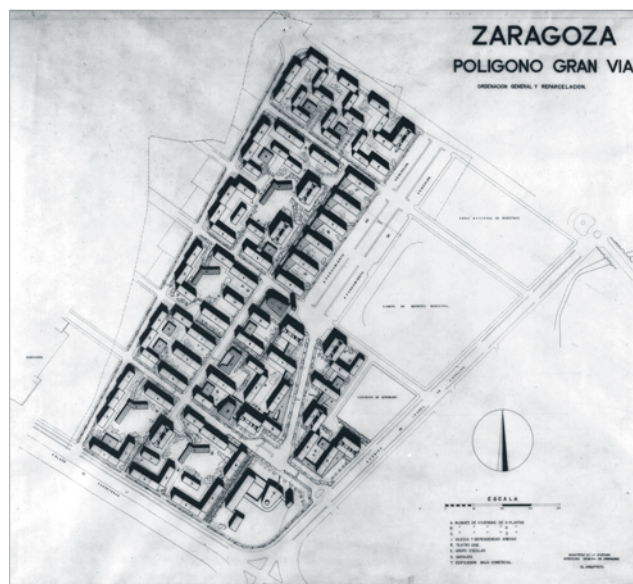
- Renta limitada grupo I: 100.000
- Renta limitada grupo II de:
 - Primera categoría: 100.000
 - Segunda categoría: 100.000
 - Tercera categoría: 175.000
- Tipo Social: 50.000
- Instituto Nacional de la Colonización y otros organismos: 25.000

Esta cifra de 550.000 viviendas no corresponde al déficit existente, entonces superior como lo vimos anteriormente, representa más un objetivo global de aumento de la producción de viviendas. Por cierto, el lanzamiento del plan no parece precedido por cálculos para determinar con alguna precisión ese déficit o las necesidades futuras. Se apoya seguramente sobre los resultados del censo de 1950, que se publican a partir de finales de 1953,



pero éstos, si aclaran parcialmente la situación del parque inmobiliario⁴⁶, presentan bastante lagunas. Semejante ligereza se aprecia también con respecto a los medios materiales, financieros o humanos requeridos por el plan que se limitan a previsiones. Por ejemplo, se fija respectivamente a 800.000 y 80.000 toneladas las cantidades de cemento y hierro redondo necesarias a su cumplimiento, mientras que el aparato productivo es entonces incapaz de suministrarlas⁴⁷. En cuanto a la financiación del plan, cuyo coste se fija para el primer año a 12.000 millones de pesetas, un 70% más que las inversiones en viviendas protegidas del año anterior, diversas disposiciones arbitran los recursos para su ejecución. El Estado debe aportar 45% del importe, mediante la dotación presupuestaria del INV y emisión de títulos de la Deuda Pública, y el sector privado 55%, pero sin asegurarse que éste pueda proveerlo⁴⁸. Por fin, no se alude a las disponibilidades y preparación de la mano de obra para el cumplimiento del plan⁴⁹. De hecho, las previsiones corren el riesgo de chocar contra los recursos reales.

Sin embargo, aunque presente deficiencias por una elaboración apresurada y carente de los datos básicos (déficit cuantitativo, previsiones demográficas, ingresos, recursos disponibles, etc.), el plan quinquenal tiene un alcance mayor que el de 1944-1954 desde varios puntos de vista. En primer lugar, abarca todas las viviendas que benefician de auxilios estatales, designadas genéricamente como “viviendas de renta limitada” en el Decreto. En efecto, engloba el objetivo de 10 000 viviendas de tipo social al año. También incluye el Plan Sindical Francisco Franco, al precisar la ley en su base quinta que se encomienda a la OSH la construcción de 35.000 viviendas del segundo grupo de renta limitada, principalmente de segunda y tercera categorías a las que se identifican las viviendas llamadas “de renta reducida” y “de renta mínima”. En segundo lugar, la distribución del total de las viviendas según los distintos tipos de viviendas demuestra



una voluntad de orientar socialmente el plan al privilegiar las de carácter más social y al ser encargada la OSH de la realización de casi la mitad de las viviendas de segundo grupo, y casi la tercera parte del total del plan. Hay que notar también que el número de viviendas de tipo social anuales se eleva a 20.000 con la mejora de las características de las viviendas introducidas a principios de 1956⁵⁰. Por fin, el Decreto fija líneas de programación geográfica al especificar las zonas que el plan debe atender con prioridad, es decir, “Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Oviedo y su zona minera, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga”, que corresponden por mayor parte a las provincias de mayor desarrollo industrial. Al mismo tiempo, se precisan los criterios que deben dictar la localización de los demás programas de viviendas tales como el crecimiento vegetativo, el déficit actual, las actividades económicas, el paro previsible, etc. La orden de 12 de julio de 1955 lo pone en práctica al fijar en su artículo nueve las viviendas a construir en cada provincia, distinguiendo las diferentes clases, para el primer año. El plan también pretende incidir en diversos campos estrechamente relacionados con la política de la vivienda, especialmente la industria de la construcción y la política del suelo.

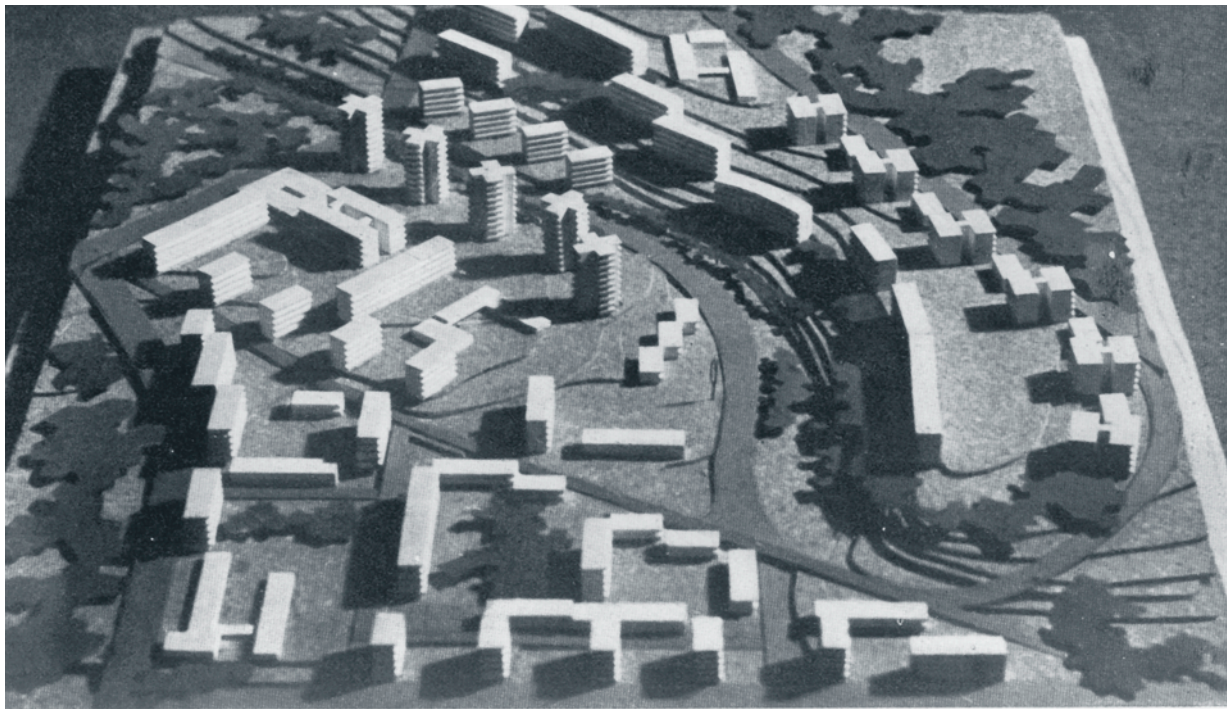
Puesta en marcha e implicaciones del Plan

El Decreto de 1° de julio de 1955 fija por lo tanto un esquema general destinado a guiar los esfuerzos del Estado en favor de la solución del problema de la vivienda. Se abren varias direcciones de actuación para los organismos encargados de llevarlo a cabo. El INV está en primera línea, encabezado desde finales de 1954 por Luis Valero Bermejo, sucesor de Federico Mayo y Gayarre, que ocupó la dirección del organismo casi desde su creación. Siendo gobernador civil se involucra en la solución del problema de

la vivienda⁵¹, y de hecho, como procurador en Cortes contribuye a la versión final de la ley vivienda de renta limitada mediante numerosas enmiendas. Da un impulso decisivo al plan en sus comienzos.

Los planes de Madrid y Barcelona y la experiencia de los poblados

En las grandes capitales, en primer lugar, Madrid y Barcelona, donde los problemas de vivienda alcanzan gravísimas proporciones y plantean dificultades para el desarrollo industrial, la realización del plan se traduce en medidas especiales. El Decreto de 1° de julio de 1955 encomienda al INV un plan específico de construcción de viviendas de renta limitada en Madrid destinadas a la clase media y clase trabajadora. Encarga a la Comisaría general de ordenación urbana de Madrid y sus alrededores (COUMA)⁵² adquirir y preparar el suelo necesario para su cesión a los promotores llamados a participar en la realización de dicho plan. Por eso se le autoriza a contratar un préstamo de hasta 300 millones de pesetas con el Instituto de Crédito para Reconstrucción Nacional (ICRN). El decreto convoca expresamente a las empresas a participar en la tarea. Las que cuentan con más de cincuenta empleados u obreros están obligadas a construir, durante la vigencia del plan, un número de viviendas de renta limitada de segunda y tercera categoría del grupo II, equivalente al 20% de su plantilla⁵³. Pueden construir por sí mismas o por intermedio de la Obra Sindical del Hogar o de Sociedades inmobiliarias. Se extiende esa obligación a Barcelona y su comarca por el Decreto-Ley de 10 de agosto de 1955 que de hecho instaura otro plan específico de construcción de viviendas de renta limitada para dicha ciudad. Se confía a la Comisaría de Urbanismo de Barcelona la misión de facilitar terrenos urbanizados a las entidades y particulares que han de construir. Se le concede también



TARRASA - POLIGONO RUBI
Dirección General de Urbanismo

Arquitectos: I. Iglesias, P. Mongio
J. Pratmarsó, F. Vayreda

derecho a un préstamo de hasta 150 millones de pesetas del ICRN.

En Madrid, colaboran estrechamente el INV y la Comisaría, que dirige desde 1954 Julián Laguna, joven arquitecto, sucesor de Pedro Muguruza a la cabeza del Consejo Superior de Arquitectos de España, muy preocupado por la infravivienda. Valero Bermejo y él están decididos a conseguir el saneamiento de la capital y detener su descontrolado crecimiento, incluso al margen de todo planeamiento⁵⁴. La Comisaría prepara un programa compuesto de cuatro tipos de actuación destinadas a asegurar progresivamente la ordenación de Madrid: los "poblados de absorción", los "poblados dirigidos", los "nuevos núcleos urbanos" y los "barrios-tipo", pero estos dos no pasarán a desarrollarse. Este programa se apoya en realidad sobre propuestas formuladas anteriormente por los servicios de la Comisaría para enjugar y canalizar el desarrollo del suburbio pero que no se concretizaron, especialmente los núcleos satélites de viviendas modestas cuya edificación se propone a principios de 1950⁵⁵. Los poblados de absorción deben acoger la población de las chabolas, etapa previa a su destrucción y la consiguiente ordenación de las zonas. La tarea se programa sobre cuatro años y se lleva a cabo por la Comisaría y la OSH, que actúa de promotor, con el apoyo financiero del INV. A finales de 1956, 5.000 viviendas de tipo social están construidas o en fase de terminación en ocho poblados situados en Fuencarral, Canillas, Caño Roto, Carabanchel, Zofío, San Fermín y Villaverde, mientras se están proyectando doce más⁵⁶. Los poblados

dirigidos⁵⁷ pretenden ofrecer una alternativa a los recién llegados para que no edifiquen nuevas chabolas y alimenten el jugoso mercado de la construcción ilegal. Se trata de canalizarlos hacia polígonos determinados, en los terrenos liberados gracias a los poblados de absorción, y dotados de los servicios necesarios poniendo a su servicio la organización técnica y administrativa para la ejecución de las obras y la tramitación de los auxilios económicos que la ley otorga. Por comodidad la Comisaría conserva la propiedad de los terrenos durante las obras. Julián Laguna encarga a unos jóvenes arquitectos de redactar, para cada poblado, unos planos y programas de viviendas, unifamiliares o en bloque, que se ajusten a las exigencias técnicas y económicas de las viviendas de tipo social o de tercera categoría del grupo II de renta limitada. El INV vela el suministro de materiales creando un almacén general en cada poblado. Siete poblados se levantan a partir de 1956 en Fuencarral, Canillas, Caño Roto, Entrevías, Manoteras, Orcasitas y Almendrales. Ese primer conjunto de poblados dirigidos constituye una experiencia muy valiosa ya que unos, como Canillas, Orcasitas, Caño Roto se edifican mediante autoconstrucción. En el conjunto de los poblados experimentan también nuevas fórmulas constructivas y composiciones urbanísticas una nueva generación de arquitectos que alcanzaron gran prestigio como Sáenz de Oíza, Romany, Cubillo, Molezún, Corrales, Vázquez de Castro, etc. De hecho, los tres primeros consiguieron las primeras plazas en el concurso de 1956 de fomento de la industrialización de la construcción.



La modernización de la industria de la construcción

Dado su desarrollo a gran escala, el Plan Nacional de la Vivienda debe permitir dar un impulso decisivo a la modernización de la industria de la construcción⁵⁸, imprescindible para abaratar las viviendas. Con este fin, el INV encabeza un amplio esfuerzo de tipificación de la construcción en los programas de viviendas no solo públicos sino también privados. Los poblados dirigidos ofrecen un buen ejemplo al respecto. Los particulares tienen que construir con arreglo a los proyectos elaborados por los arquitectos, con medidas y elementos normalizados aprobados por el INV. Al mismo tiempo, a finales de 1955, el INV encarga a equipos formados por un arquitecto y un ingeniero agrónomo, definir plantas-tipo de viviendas unifamiliares cuyas características y fórmulas estructurales se adaptasen a las condiciones climáticas y geográficas de las regiones españolas, y su especialización Agrícola. Varios arquitectos participan, entre ellos Fernando Chueca Goitia y Emilio Larrodera. Las distintas propuestas premiadas, con su presupuesto, se presentan en un folleto en el que los particulares acogidos a la ley de vivienda de renta limitada que lo quisieran pueden elegir su proyecto. Por ajustarse los diferentes tipos al mismo programa, la experiencia proporciona también elementos de información acerca de los costes de construcción en diferentes puntos de España, objetivo que perseguía el concurso fracasado convocado en 1943 por el INV⁵⁹. Sin embargo, pretende sobre todo favorecer la racionalización de la construcción, incluso en el marco

de una arquitectura tradicional, aprovechando materiales locales y técnicas constructivas artesanales.

La tipificación va a la par con la normalización de las medidas y de los elementos de construcción, que debe facilitar la repetición y el ahorro de los materiales. Con este fin, una orden del 12 de julio de 1955 aprueba unas Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas. Luego, dentro del plan, el INV, en colaboración con el Instituto Técnico de la Construcción y del Cemento, encuadrado en el CSIC, y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, abre en 1956 un concurso entre industriales españoles para la aprobación de modelos-tipos y suministro de ventanas. Otro concurso debe determinar cocinas con buenas condiciones de solidez a precio asequible a los usuarios de viviendas de renta limitada. La voluntad de normalización alcanza hasta el campo del mobiliario de las viviendas⁶⁰. La calificación resultante de esos concursos se traduce por el sello de calidad "tipo INV", que homologa la utilización dentro del Plan.

Estos sellos se atribuyen también a nuevos sistemas constructivos, más económicos, en coste, mano de obra y tiempo, que constituyen el otro camino por el que la Administración busca intensificar la industrialización de la construcción. El concurso de "viviendas experimentales" convocado a fin de 1955 por el INV persigue precisamente este fin⁶¹. Se apoya sobre las reflexiones anteriores acerca de la vivienda económica que se desarrolla a finales de los años 1940 a través de estudios, como vimos anteriormente, pero también mediante concursos. En 1949-1950, tienen lugar

concursos de racionalización de la construcción de viviendas sociales, uno organizado por El Colegio oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, otro por el Instituto Técnico de la Construcción y el Cemento y relacionado con el proyecto de un plan de 360.000 viviendas del INV, al que aludimos anteriormente, y otro por El Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Esas experiencias de industrialización y abaratamiento de la vivienda social retoman a su vez el debate racionalista español de los años 1930, protagonizado por el GATEPAC y el GATCPAC, que la Guerra Civil detuvo⁶². Sobre la base de un mismo proyecto, el concurso de viviendas experimentales pide a equipos integrados por arquitectos y empresas la elaboración de prototipos, que puedan ser repetibles, y su realización a fin de comparar, evaluar y asesorar el valor de diversas técnicas constructivas y modelos de vivienda. Da lugar a la construcción de un conjunto de inmuebles con las distintas soluciones en Villaverde en el curso de 1956. Al ser el programa de referencia insuficientemente premioso y al aceptar técnicas tradicionales de construcción se desvirtúan los objetivos del concurso en su transcurso. Sin embargo, permite confrontar las técnicas españolas con otras extranjeras, analizar la utilización hecha de la mecanización y calificar nuevos procedimientos, unos de ellos de prefabricación⁶³.

Reorganización y coordinación administrativa

Las distintas actuaciones oficiales ofrecen campos privilegiados para instaurar y favorecer la colaboración entre los organismos oficiales involucrados en el problema de la vivienda y se acompañan de esfuerzos para mejorar la eficacia del tratamiento administrativo. Una primera etapa en la centralización de la política de la vivienda consiste en la creación, por la ley de vivienda de renta limitada de un Consejo Nacional de la Vivienda, órgano superior encargado de dirigir la política de vivienda y en primer lugar de *“aprobar los planes generales o anuales de construcción de viviendas de renta limitada”*. Integra representantes de los distin-



tos organismos implicados en el tema –Dirección General de Administración local, Dirección General de Arquitectura (DGA), Jefatura Nacional de Urbanismo, Comisaría de la Junta Nacional de Paro, Delegación Nacional de Sindicatos, OSH– y representantes de la Industria y de la Banca oficial⁶⁴. Se crean también Consejos Provinciales de la Vivienda con una composición semejante. Al llegar a la dirección del INV, Luis Valero Bermejo reorganiza los servicios centrales y la estructura territorial del organismo agrupando las delegaciones provinciales existentes, responsable de la recepción de los proyectos y de la tramitación de los expedientes, en doce delegaciones regionales. Esos esfuerzos culminan con la creación del Ministerio de la Vivienda en febrero de 1957 al reorganizarse el Gobierno con José Luis de Arrese a su cabeza, arquitecto de profesión pero sobre todo falangista convencido. Cumple con las aspiraciones expresadas desde el principio de los años 1950. Debe permitir un eficaz enfoque del problema de la vivienda al reunir los distintos organismos implicados bajo un mando único. Incorpora varias direcciones generales: la de Vivienda

compuesta por el INV, la de Arquitectura, la de Urbanismo, que gana su autonomía y la de Economía y Técnica de la Construcción. Por Decreto de 4 de junio de 1957 se le traspasan las competencias de la Comisaría del Puro. El Ministerio de la Vivienda fija como objetivos prioritarios la simplificación burocrática y la descentralización administrativa. Se concretiza en la institución de las delegaciones provinciales, dotadas de cierto grado de decisión y controladas por la Inspección técnica y económico-administrativa encargada de unificar los criterios de actuación.

La preparación del suelo necesario a los programas de viviendas de renta limitada ofrece un buen ejemplo de la mayor coordinación en el tratamiento del problema de la vivienda. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada el 12 de mayo de 1956, después de años de estudios, debe precisamente articular las dos políticas, la de vivienda y la de urbanismo, al dar los instrumentos para la expropiación de polígonos, la constitución de patrimonio municipal de suelo y la ordenación de los pueblos donde se prevé mayor desarrollo económico. Para llevarla a la práctica, y frente a la necesidad de detener la especulación suscitada por el Plan Nacional de Vivienda, el INV establece un convenio, aprobado por decreto a finales de 1956⁶⁵, con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, sustituida luego por la Dirección General de Urbanismo (DGU). Está encargada de ordenar, adquirir y urbanizar las zonas o polígonos declarados de interés por el INV, con su asesoramiento y en colaboración con los Ayuntamientos. El INV sufraga los gastos. Dada la amplitud de la tarea, se crea finalmente, por ley de 30 de julio de 1959, la Gerencia de Urbanización, organismo autónomo adscrito a la DGU, dedicado exclusivamente a la preparación de suelo. Como vimos anteriormente, en los términos metropolitanos de Madrid y Barcelona, esa tarea se lleva a cabo por las Comisaría de Urbanismo, que se encargan de la compraventa de los terrenos para la edificación de viviendas.

El entusiasmo y el voluntarismo acompañan los primeros pasos del Plan Nacional, tanto más que coincide con un sobresalto de la influencia de la Falange en el Gobierno propicio a políticas de carácter social. En 1956, con motivo del aniversario del 18 de julio, se inauguran oficialmente miles de viviendas del plan nacional en distintos puntos de España. Franco preside una de esas ceremonias en Madrid, con los ministros implicados: el ministro del Trabajo, Girón de Velasco, el de la Gobernación, Pérez González y el ministro secretario del Movimiento, Arrese. Sin embargo, antes del final de año se perfilan severas amenazas que hipotecan la persecución del plan.

Retrasos y obstáculos en el desarrollo del Plan

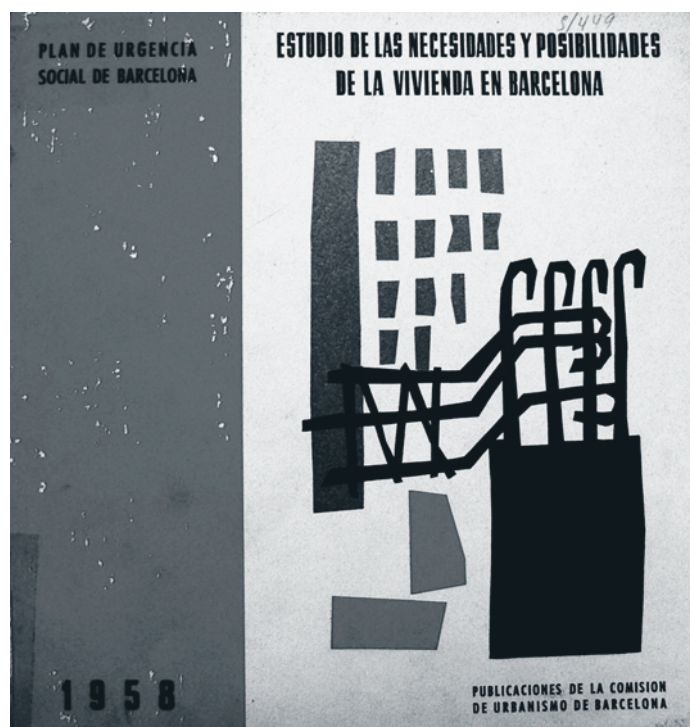
En primer lugar, la carencia de materiales estrangula el plan. En el año 1956 se suministra la mitad del cemento considerado como necesario⁶⁶, sin hablar de la escasez de hierro, de productos cerámicos⁶⁷ y madera. Provoca retrasos en las obras, que alargan el período de construcción a dos o tres años y dan lugar a revisiones de precios que encarecen el coste final de las viviendas⁶⁸. Faltan también solares por no estar todavía aplicadas las disposiciones de la Ley de Suelo que acaba de aprobarse. Además, el plan tropieza con graves problemas de financiación, estructurales, relacionados con la ausencia de previsión acerca de su coste y de estadísticas reales de los compromisos contraídos por el Estado, y también coyunturales.

Las primeras dificultades aparecen incluso antes de la puesta en marcha del Plan Nacional. Las ayudas concedidas a los promotores por la legislación de renta limitada como anticipo sin interés para las viviendas del segundo grupo, se revelan rápidamente demasiado generosas en relación a los medios disponibles. Frente a la imposibilidad de atender a esas obligaciones,

el INV se ve obligado a dictar el 30 de septiembre de 1955 una circular al respecto. Fija, en las tres categorías de viviendas que integran el grupo dos, un determinado volumen de anticipos para el que se limita la cantidad que se puede prestar⁶⁹. Igual que había pasado con las leyes de 1944 y 1948 de viviendas bonificables no se calculó las cantidades exigibles por los promotores al amparo de la ley. Esta medida alivia parcialmente las dificultades. Pero, a partir de finales de 1956, la subida de los precios y de los salarios encarecen el costo de la construcción en un 40%. Para limitar la inflación, el Gobierno formado en febrero de 1957 decide la reducción de las inversiones, paso previo al plan de Estabilización de 1959. La inversión fijada para el departamento es la mínima posible, sin tener en cuenta los compromisos contraídos al amparo de los regímenes de protección anteriores. Hunde los planes en vigor en el marasmo y revela en toda su crudeza las consecuencias de la falta de programación financiera del plan. Presenta una profunda inadecuación entre los ofrecimientos hechos a los promotores y los medios disponibles al efecto, y en general a las posibilidades de la economía nacional. Se plantea entonces, con mayor agudeza, el problema de las obligaciones exigidas por los promotores del segundo grupo de viviendas de renta limitada, y de los derechos adquiridos por los promotores al amparo de los antiguos regímenes de viviendas protegidas y bonificables antes de su cierre. Las certificaciones pendientes al respecto sobrepasan mil millones de pesetas a finales de 1958⁷⁰. De la misma manera, los préstamos complementarios que los promotores pueden solicitar según la legislación y los fondos que las entidades bancarias dedican a este fin no coinciden. De hecho, promotores, sobre todo los más modestos, no consiguen obtener los préstamos complementarios o al menos la cuantía deseada. Ese incumplimiento de los compromisos infunde desconfianza entre los promotores que empiezan a retraerse del plan.

La reactivación del Plan Nacional: Plan de Urgencia social y viviendas subvencionadas

Por lo tanto, el Ministerio de la Vivienda nace en una situación delicada que amenaza su misión social y política. Social por suscitar su creación gran esperanza entre la población y política al reducirse en él la presencia de los falangistas en el Gobierno, dada la salida de Girón del Ministerio. Se trata, por lo tanto, de encontrar soluciones a las dificultades financieras y de dar un nuevo impulso al sector de la construcción, lo que no resulta fácil para un departamento de nueva creación. En efecto, el nuevo Ministerio instituye una unidad de fachada pero no efectiva al agrupar organismos procedentes de departamentos diferentes, algunos de ellos dotados de una gran autonomía administrativa. Además, debe dotarse de un presupuesto propio, un reglamento orgánico y unificar la plantilla. A pesar de todo, antes del final del año se lanza el Plan de Urgencia Social (PUS) de Madrid⁷¹. Es la primera gran actuación del Ministerio de la Vivienda, que debe evitar el descrédito político del organismo. Por eso es el propio Arrese quien se encargue de la presentación del proyecto de ley ante las Cortes, que se aprueba el 13 de noviembre de 1957. El PUS es el instrumento destinado a reactivar el Plan Nacional, en el que se integra⁷²; adecuándolo a los medios disponibles mediante una reforma del sistema de ayudas a la construcción como vamos a verlo. Arrese presenta el dispositivo en estos términos: “[...] la ley de urgencia social se ha ocupado de establecer una adecuación entre los medios que contamos y el fin que nos proponemos, y ha recortado suficientemente nuestra ambición hasta dejarla encajada en la fría realidad de lo que tenemos y no en lo que sonó la fantasía.”⁷³: Fija en 60.000 el número de viviendas a construir en Madrid durante los años 1958 y 1959 para subsanar el déficit local, padecen especialmente las clases más necesitadas. De ahí, una distribución de las viviendas a edificar según su superficie que visiblemente equivale según



los autores del plan a una distribución social de las viviendas: 75% deben tener de 38 a 75 metros cuadrados y 25% de 75 a 150 metros cuadrados.

El PUS persigue otros objetivos. Debe limitar el crecimiento de la capital y conseguir la descentralización hacia nuevas zonas para preservar la capital de los disturbios sociales⁷⁴, y de hecho comporta medidas coercitivas para detener la inmigración y restringir la instalación de las industrias. La política de polos de desarrollo llevada a cabo más tarde por el mismo Ministerio de la Vivienda prolonga el movimiento de descongestión de la capital. El plan pretende también obtener la plena colaboración de la iniciativa privada en la solución de la crisis de la vivienda mediante una nueva categoría de vivienda, la vivienda de renta limitada subvencionada. Se regulan por Decreto de 22 de noviembre de 1957⁷⁵. A la luz de las dificultades financieras del plan que se detallaron anteriormente, se entienden mejor las características económicas de las viviendas subvencionadas destinadas a ajustarse a las restricciones presupuestarias. Se añade a los beneficios de las viviendas de renta limitada grupo I una subvención a fondo perdido de 30.000 pesetas y se limita a las viviendas inferiores a 100 metros cuadrados la posibilidad de solicitar un préstamo complementario fijado en 400 pesetas por metro cuadrado de superficie construida⁷⁶. La subvención debe llevar la iniciativa privada a una reducción de las superficies considerada como el medio para rentabilizar el auxilio del Estado consiguiendo el mayor número de hogares. Además, el sistema de prima a fondo perdido permite simplificar los trámites, tanto para los particulares como para la Administración, que debe afrontar también la creación de las Delegaciones Provinciales del Ministerio que mencione-

mos anteriormente⁷⁷. El plan es un éxito ya que 80.000 viviendas, de distintas categorías⁷⁸, se edifican en Madrid en el plazo de los dos años. Se persiguen en su seno los programas de poblados de absorción y dirigidos. Estos últimos se desarrollan especialmente por radicar en el régimen de propiedad de las viviendas, muy atractivo para la iniciativa privada por no inmovilizar el capital. Su organización se define con el decreto de 8 de marzo y la orden de 8 de noviembre de 1957 que define los poblados dirigidos como promotoras privadas reguladas y tituladas oficialmente⁷⁹. A medida que el proceso de institucionalización avanza, la experiencia pierde sus rasgos más originales⁸⁰.

La extensión del dispositivo

A petición de los Consejos Provinciales de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, se extiende de viviendas subvencionadas a la totalidad del territorio nacional por Decreto de 24 de enero de 1958. Aparece como una modalidad más del Plan Nacional de la Vivienda a la que los promotores pueden acogerse inmediatamente. En cuanto al Plan de Urgencia Social, de entrada se preveía la extensión de la actuación a Barcelona y otras ciudades que lo necesitan⁸¹. Se desarrolla en las zonas de crecimiento demográfico y de industrialización intensa. En el curso de 1958, el dispositivo se aplica en la capital catalana por Decreto de 21 de marzo y en Asturias por decreto de 10 de octubre. Luego se establece el Plan de Urgencia Social de Vizcaya por decreto de 27 de mayo de 1959. Ahí se lleva también a cabo el sistema del poblado dirigido en Otxorkoaga en Bilbao donde el Decreto 1504 de julio de 1960 encomienda la construcción de 3.672 viviendas subvencionadas,

con sus locales comerciales y servicios complementarios. La puesta en marcha de los distintos Planes de Urgencia Social obliga a cambiar las previsiones fijadas para el Plan Nacional en 1955. Los tres primeros implican la edificación de 20.000 viviendas más al año⁸², lo que añadido al aumento de las viviendas de tipo social señalado anteriormente da, a partir de 1958-1959, una media de 140.000 viviendas anuales, por las que se privilegia las viviendas subvencionadas.

Al lado de la reestructuración del plan alrededor de la categoría de viviendas subvencionadas, otras medidas contribuyen a sanear la situación financiera y asegurar las obligaciones pasadas y futuras. Se dan definitivamente por finalizados los cupos de viviendas bonificables y protegidas. Se impone un mayor control del Ministerio sobre los proyectos de los demás promotores oficiales, especialmente los patronatos de funcionarios de los distintos ministerios que han emprendido en general programas de viviendas costosos, sin que el INV pudiera impedirlo. Se tramita también un convenio con la Obra Sindical del Hogar. En lo sucesivo, se subordina los programas de viviendas de la OSH al plan general del Ministerio y no lo inverso como pasó con el Plan Sindical. Se le reservará 25.000 viviendas al año. El INV desembolsará 100% del costo de cada vivienda por las viviendas de tipo social. En cuanto a las viviendas subvencionadas se concederá un préstamo complementario de 600 pesetas por metros cuadrados, en vez de 400, por parte de los Montepíos laborales⁸³.

El Plan Nacional de Viviendas ¿fracaso o éxito?

Sin duda los dispositivos de Planes de Urgencia Social y viviendas subvencionadas salvan el Plan Nacional de la Vivienda de un fracaso rotundo pero es necesario reconocer que los logros son discutibles y que queda mucho por hacer a final de su plazo de vigencia.

Resultados del Plan

No se puede negar los logros del Plan Nacional de la Vivienda: Se acelera notablemente el ritmo de la construcción y consigue la incorporación de la iniciativa privada al esfuerzo constructor gracias al sistema de beneficios financieros del Estado, en forma de préstamos, subvenciones o exenciones fiscales. Lo demuestra la reducción de la construcción privada sin ayuda estatal, que se sitúa, a final de la década, alrededor del 10-15% del total de la construcción. El incremento de la parte de la inversión total en vivienda con respecto a la renta nacional bruta, que pasa de 10,9% a 17,1% entre 1950 y 1960 también es revelador del esfuerzo realizado en favor de la construcción⁸⁴. Sin embargo, a principios de los años sesenta, se estima que 400.000 familias ocupan viviendas inhabitables y más de 600.000 comparten viviendas⁸⁵. El Plan consigue por lo menos detener el crecimiento de déficit. En efecto, el III Plan Nacional, para el periodo 1961-1976, tomará como punto de partida un déficit de un millón de viviendas, una cifra semejante a la de 1957⁸⁶.

En cambio, no se alcanzan los objetivos previstos inicialmente ni en resultados globales ni en la distribución por grupos y categorías. Se preveía la edificación de 550.000 viviendas de renta limitada, incrementadas a 610.000 a partir de 1958. Si partimos de esta cifra, el número total de viviendas construidas con ayudas estatales en el quinquenio 1955-1960 se eleva a un poco menos de 470.000 viviendas, en torno al 77% del plan. Si no incluimos las viviendas protegidas y bonificables, la mitad de las viviendas proyectadas se han edificado⁸⁷. La repartición de las viviendas construidas no corresponde tampoco a las proyecciones. El aumento de las viviendas construidas con ayudas estatales y la incorporación de la iniciativa privada no benefician a las viviendas modestas atendidas en gran medida por la iniciativa oficial. Al respecto, el informe del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento BIRD recomienda en 1962 el abandono de una política

de estímulo a la construcción indiscriminada y la adopción de una política más selectiva dirigida hacia las necesidades de la población con rentas bajas. A contracorriente del discurso oficial, pone en duda la eficacia del dispositivo de “viviendas subvencionadas” a conseguirlo⁸⁸. Hay que notar que el aumento de la cesión de viviendas en propiedad, que el Régimen alienta⁸⁹ y que se acelera con las viviendas subvencionadas, resulta también desfavorable a las clases menos pudientes. Además, el plan inicia un giro con respecto al principio de la década al concentrar la construcción en las grandes capitales mientras se desatiende las necesidades de vivienda de las zonas rurales⁹⁰.

Respecto a las características de las casas construidas, los planes de vivienda de la segunda mitad de la década llevan a la práctica la “vivienda económica” que concentraba las reflexiones acerca de la vivienda a principios de los cincuenta. Pero la apuesta de hacer viviendas duraderas poco costosas parece fracasar. Aunque puedan existir grupos insignes, desemboca en una baja de la calidad en términos de superficie, de composición y de características constructivas. La reducción del tamaño de las viviendas, sin consideración de las necesidades familiares conduce a importantes desajustes como la subocupación de las viviendas. A pesar de las normas y ordenanzas técnicas del INV, dadas las necesidades de una ejecución rápida o la indisponibilidad de los elementos homologados, varios programas de alojamientos se edifican con materiales o piezas deficientes. Además, los precios demasiado ajustados conducen a reformados y adicionales, y, en el peor caso, al sacrificio del presupuesto de urbanización. Por fin, al amparo de los planes se inicia el cambio profundo del paisaje urbano español. Se realizan operaciones de mayor tamaño y densidad, lo que se traduce también por la elevación de la altura de los inmuebles. En efecto, no hay que olvidar que en 1950 sólo el uno por ciento de los edificios contaban cinco plantas o más⁹¹.



Problemas pendientes

A finales del Plan Nacional ciertos problemas se han solucionado como la escasez de materiales de construcción pero otros no, mientras nuevos surgen. Ciertos problemas se plantean con agudeza a nivel local. La Ley del Suelo destinada normalmente a resolver la carencia de terrenos edificables se pone en vigor trabajadamente. Dificultades técnicas retrasan o impiden la ejecución de los planes de urbanismo. No se consigue enjugar la especulación durante la vigencia del plan que hipoteca el desarrollo de los planes futuros, de ahí la creación de la Gerencia de Urbanización. Pero esa política del suelo centralizada conlleva dificultades futuras a desarrollar su actividad sin las Corporaciones Locales⁹². Éstas se enfrentan además con las carencias de las nuevas barriadas en cuanto a infraestructuras básicas –agua, luz, alcantarillado, vías de acceso– y equipamientos de índole administrativo, social, comercial, económicos. Muchas veces ya tenían una infraestructura deficiente sin tener los medios financieros para solucionarlo. Ahora bien, no se coordina la programación de viviendas con la de equipamientos complementarios⁹³.

Con respecto a la coordinación administrativa se mejora a favor de la realización de los planes pero queda incompleta. El objetivo de los diversos planes de vivienda consiste exclusivamente a reducir el déficit de vivienda edificando casas nuevas. Pero nada se hace durante el período con respecto al parque inmobiliario existente cuya degradación incrementa agravando la crisis de la vivienda. De hecho, la reforma de la

Distribución de las viviendas construidas durante la década de los años cincuenta

Años	Viviendas construidas con protección						Viviendas Libres	Total Viviendas construidas
	Viviendas protegidas	Viviendas bonificables	Viviendas Grupo I	Viviendas Grupo II	Viviendas Subvenc.	Total		
1950	5.822	8.514				14.336	29.004	43.400
1951	12.898	17.760				30.658	26.342	57.000
1952	8.766	16.994				25.760	37.240	63.010
1953	9.711	15.971				25.682	41.318	67.000
1954	14.844	15.598				30.442	56.558	87.000
1955	27.537	18.184				45.721	68.279	114.000
1956	45.238	30.578	98	1.812		77.726	44.274	122.000
1957	30.741	25.802	4.080	6.115		66.738	41.262	108.000
1958	30.413	21.826	12.093	31.488	137	95.957	33.364	129.321
1959	32.105	16.062	23.280	36.749	16.979	125.175	12.520	137.695
1960	18.589	6.199	26.591	32.605	43.534	127.518	16.762	144.280
1961	13.194	3.167	28.109	37.235	52.771	134.476	13.544	148.020
1962	2.096	2.685	24.453	36.041	82.558	147.833	14.612	162.445

164

ley de Arrendamientos Urbanos corresponde al Ministerio de la Justicia y no al de Vivienda. De la misma manera, lo largo de su vigencia, el Plan Nacional padece la falta de fluidez en los mecanismos de concesión de créditos. En efecto, organismos distintos distribuyen las subvenciones y los préstamos complementarios: el INV, por un lado, y las entidades bancarias, por otro lado, cuya política de crédito se regula por el Ministerio de Hacienda, y que sus propios criterios a la hora de conceder los préstamos.

Conclusión

El Plan Nacional (1956-1960) tiene la virtud de reanimar la iniciativa privada, dar un primer impulso al proceso de industrialización y favorecer mayor racionalidad y coordinación de la política de vivienda. En cambio, fracasa en orientar socialmente la construcción. Con respecto a la práctica planificadora desarrollada, cabe señalar que los diversos planes de viviendas puestos en vigor no constituyen experiencias de planificación en el sentido científico del término. Por cierto, a principios de los años cincuenta, un informe de las Naciones Unidas sobre la situación de la vivienda en Europa subrayaba la extrema complejidad de la confección de programas de construcción de viviendas sobre una base científica⁹⁴. En el caso español la deficiencia de la programación resulta, en gran parte, de la falta de medios y estructuras adaptadas para llevarlo a cabo y, sobre todo, de la ausencia de datos estadísticos para asentar las previsiones⁹⁵. Así, con respecto a la política de vivienda de la década de los cincuenta, el arquitecto José Manuel Bringas no vacila

en subrayar que “siempre fue la intuición o la simple observación de los problemas que tan agudamente se manifestaban la que mandó el programar”⁹⁶.

De hecho, el II Plan Nacional sirve de campo de ensayos de los sistemas aprovechables y de plazo puente para liquidar los planes hasta entonces en vigor. Desde este punto de vista, es el plan piloto provisional que reclamaba la Asamblea Nacional de Arquitectos en 1951 pero que el poder desechó prefiriendo una acción precipitada más provechosa a nivel político. El uso político de los planes se concreta en las ceremonias oficiales de adjudicación de las viviendas y los carteles que cada programa de construcción debía enarbolar en evidencia. La propia proliferación de los planes demuestra el uso político y propagandista que se hizo de las técnicas de planificación, práctica que se prosigue con el Plan Nacional siguiente, y que se lleva a su punto álgido con los Planes de Desarrollo Económico presentados como la panacea de todos los problemas⁹⁷.

El III Plan Nacional de viviendas (1961-1976), “tercero en orden de los Planes Nacionales del mismo nombre, pero primero en magnitud e importancia”⁹⁸, aprobado por las Cortes por la ley de 3 de diciembre de 1961 beneficia sin duda de la experiencia planificadora de la década anterior. Proyecta la construcción de 3, 5 millones de viviendas. Enfoca de manera global la construcción de viviendas incluyendo la construcción protegida y libre y goza de mejor elaboración técnica. Sin embargo, aparecen rápidamente desajustes importantes, tales como la insuficiencia de las realizaciones oficiales, de los gastos en compra de terrenos, y de las urbanizaciones y edificios complementarios⁹⁹—que no se corregirán y se acentuarán.

- ¹ Según José Fonseca, director de la construcción del INV, ese factor sólo explica el 0,5% del déficit: José Fonseca, “La crisis de la vivienda en España y en el extranjero”, XIV Semanas sociales de España, *La crisis de la Vivienda*, Madrid, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, 1954, pp. 209-225, pág. 221.
- ² El censo de viviendas de 1950 indica que el 75% de las viviendas han sido construidas antes de 1900.
- ³ Sobre la importancia de los años 1950 en el campo de la vivienda, ver Sambricio, Carlos (coord.), *La Vivienda en Madrid en la década de los años 50: el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid, Electa, 1999; las actas del Congreso organizado por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra (ETSAN) y celebrado en Pamplona los días 16 y 17 de marzo de 2000, bajo el título *Los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia*, y también VVAA, *Un siglo de vivienda social (1903/2003). Tomo I y II*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2003.
- ⁴ La ley garantiza a este tipo de viviendas, cuya renta debe limitarse a la quinta parte de la renta mensual de los beneficiarios, un anticipo sin interés hasta 40% del presupuesto de las obras (hasta 60% en el caso de cooperativas que funcionan con “prestación personal”, es decir con autoconstrucción) y exenciones fiscales, como la de 90% de la Contribución Urbana durante 20 años. La función social de las viviendas se realza al dar preferencia a los proyectos realizados por entidades públicas o para-públicas.
- ⁵ Artículo décimo de la ley de 19 de abril de 1939.
- ⁶ Fue aprobado por la Dirección General de Arquitectura y verosíblemente por el Jefe del Estado pero no se formalizó en ningún texto legal. Las condiciones de elaboración del plan y su contenido se detallan ampliamente en Villar Ezcurra, José Luis, *La protección pública a la vivienda*, Madrid, Montecorvo, 1981, pp. 185-198.
- ⁷ Se estimula la construcción de esas viviendas con préstamos a bajo interés y a largo plazo (4% reintegrable en un plazo máximo de 50 años) del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, un abastecimiento prioritario en material y exenciones fiscales. Ese dispositivo se inspira entre otros en la Ley Salmón de 25 de junio de 1935.
- ⁸ Se da cuenta de ese nuevo plan en Carlos Sambricio, “Contemporaneidad vs. Modernidad. El concurso de vivienda experimental de 1956, VVAA, *La vivienda experimental. Concurso de viviendas experimentales de 1956*, Madrid, Fundación Cultural COAM, 1997, pp. 3-21, p. 5.
- ⁹ Esta cifra se desglosa de la manera siguiente: 360.000 por déficit existente de viviendas, 392.667 por reposición, y 650.390 para cubrir el incremento de la población. El estudio del plan plantea la necesidad de tener en cuenta las necesidades de viviendas correspondientes a las migraciones pero al final, dada la escasez de estadísticas, parece que no se contabilizan. Ver Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, pp. 186-190.
- ¹⁰ Es la cifra que se deduce del estudio del plan publicado por el INV en 1944 que queda citado por extenso en Villar Ezcurra, *op. cit.*, p. 192: “No puede pensarse en una campaña de viviendas tan ambiciosa que protegiese la totalidad de las viviendas necesarias de protección [...] sólo se podrá construir 30% de las viviendas necesarias de protección, correspondiente a 25% de las que necesariamente deberían construirse”. Sin embargo, no corresponde a la cifra dada en los estudios que lo abordan. Moya fija el máximo y el mínimo a construir a 619.064 y 259.064 respectivamente: Moya González, Luis, *Barrios de promoción oficial. Madrid 1939-1976*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1983, p. 33.
- ¹¹ Moya González, Luis, *op. cit.*, p. 33.
- ¹² Al estudiarse el plan ya se pone en duda su realización por ser los ingresos del INV insuficientes: Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, p. 195.
- ¹³ En efecto, el Instituto Nacional de Vivienda se crea en abril de 1939 como organismo autónomo bajo la dependencia del Ministerio de Organización y Acción Sindical pero pasa rápidamente a encuadrarse en el Ministerio del Trabajo.
- ¹⁴ Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de febrero de 1949.
- ¹⁵ Se crea en 1937 para hacer cumplir la legislación sanitaria en materia de vivienda.
- ¹⁶ Parece constituirse de manera informal dentro del Gobierno ya que su creación no aparece plasmada en ninguna disposición legislativa.
- ¹⁷ Por el Ministerio de la Gobernación, el Ministro, el Director General de Arquitectura, Francisco Prieto Moreno, el Subdirector de Regiones Devastadas, Gonzalo Cárdenas, el Fiscal de

la Vivienda, Blas Sierra; por el Ministerio del Trabajo, el Subdirector, el Director General del INV, Federico Mayo y Gayarre, el Comisario Nacional del Paro, Ramón Laporta; por el Ministerio de Industria, el Subdirector, los delegados del Gobierno en la industria siderúrgica y la de cemento; un representante del Ministerio de Obras Públicas; el jefe del Sindicato de la Construcción: Pedro Méndez, un representante del Colegio de Arquitectos de Madrid, Mariano Serrano Mendicuti, y uno del Consejo Superior de Arquitectura, Antonio Rubio Marín, y un representante de la Presidencia del Gobierno.

¹⁸ Se alude varias veces a los trabajos de la Comisión interministerial en el *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*. Constituye nuestra única fuente acerca de sus recomendaciones lo que no deja de plantear problemas por ser mezcladas éstas con las de la Dirección General de Arquitectura, muy atenta a la crisis de la vivienda. Ver en el boletín los dos artículos “El problema de la vivienda”, n.º 14, abril 1950, pp. 3-6, y nuevamente “El problema de la vivienda”, n.º 18, pp. 3-7.

¹⁹ En la misma Asamblea se estudian otros dos temas: la arquitectura estatal y el urbanismo en España.

²⁰ Ver Sexta Asamblea Nacional de Arquitectos, *Tema 2. El problema de la vivienda en nuestras clases media y modesta. Su solución*, noviembre 1951.

²¹ Sobre la actuación de los patronatos, entidades benéfico-constructoras y asociaciones, ver Checa Artasu, Martín, “La vivienda social vista por los católicos. El Patronato de las viviendas del Congreso Eucarístico de Barcelona (1952-1965)”, *Los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia*, actas del Congreso de la ETSAN celebrado en Pamplona los días 16 y 17 de marzo de 2000.

²² Se organizan en Burgos del 5 al 11 de julio de 1954. Las actas se recogen en XIV Semanas Sociales de España, *La crisis de la Vivienda*, Madrid, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, 1954.

²³ Al igual que en otros países, se instaura en España un dispositivo de congelación de las rentas con motivo de los desequilibrios económicos provocados por la Primera Guerra Mundial.

²⁴ Se les acusa de acaparar los medios financieros y materiales de la política de vivienda. Jesús García Valcárcel, director de Cáritas, rechaza pero no niega la rivalidad institucional existente entre los promotores oficiales y los demás promotores: “[...]si

precisamente lo que deseamos es que se hagan más viviendas para las clases necesitadas, debemos de huir a todo trance del egoísmo y la vanidad institucional, sentir verdadera alegría cuando vemos que otras instituciones públicas, privadas o del partido, acometen de forma eficaz el problema, tal como últimamente ha sucedido con la Obra Sindical del Hogar, pues no se trata de ver quien hace las viviendas, sino de que éstas se hagan, y que si algún día en una coordinación imprescindible surge la lucha inevitable por la limitación de unos presupuestos o de unos materiales, sepamos todos distribuir nuestra escasez nacional en la forma más conveniente para el bien común y que presionemos todos juntos para vencer las comunes dificultades y obtener los debidos apoyos y ampliaciones”. Extracto de Valcárcel, Jesús García, “La intervención del Estado en la solución del problema de la vivienda”, XIV Semanas sociales de España, *op. cit.*, pp. 53-74, p. 54.

²⁵ Se critica el hecho de que permiten la construcción de viviendas para las clases acomodadas mediante anticipos a bajo interés a largo plazo, que equivalen a subvención. Por eso unos abogaban en asegurar simplemente la liquidación de las obligaciones pendientes resultantes de las legislaciones de 1944 y 1948.

²⁶ La Obra Sindical del Hogar y Arquitectura es creada en 1942 por la Delegación Nacional de Sindicatos de F.E.T. y de las J.O.N.S para llevar a cabo la obra asistencial del Sindicato único en el campo de la vivienda. Se califica como “entidad colaboradora fundamental del INV en la gran política que este dirige y preside”. Esa relación orgánica se traduce en el hecho de que los cargos de directores de los dos organismos sean ocupados por la misma persona. Pero no impide tensiones entre las dos entidades, la OSH beneficiando de grandes facilidades de financiación y una importante margen de maniobra que debilita el papel rector del INV hasta bien entrados los años 1950.

²⁷ Una serie de decretos se toman con ese fin. El INV interviene con las mismas razones de urgencia social construyendo unos grupos de viviendas para los obreros empleados en las minas en Asturias a finales de los años 1940, que se cederán luego a la Organización Sindical.

²⁸ Para financiar las obras de urbanización, el artículo 7 precisa que los ayuntamientos pueden solicitar un préstamo del INV al 4% de interés reintegrable en 25 años.

- ²⁹ Sin embargo, el Decreto-Ley no fija criterios precisos para asegurar la adjudicación de las viviendas de tipo social a esos beneficiarios.
- ³⁰ Ver Varela Botella, Santiago, *Los Barrios de viviendas en Alicante y provincia: 1940-1970*, Alicante, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, 1998. El proyecto, número A 5401 -VP, se puede consultar en el Ministerio de la Vivienda. Desafortunadamente no conlleva los planes de las viviendas, sólo los de edificios complementarios.
- ³¹ Parece que suscriben la totalidad de la primera emisión de 500 millones de pesetas puesta en circulación por el INV para financiar el programa 1954-1955. "El plan sindical de la vivienda y su financiación", *Hogar y arquitectura*, n.º 1, noviembre 1955, p. 36
- ³² De 100, 90, 80 y 74 metros cuadrados con un precio respectivo de 100.000, 90.000, 80.000 y 74.000 pesetas para vestíbulo, estancia-comedor, cocina, cuarto de aseo, y cinco, cuatro, tres y dos dormitorios respectivamente, para el primero tipo. De 58, 50, 42 y 35 metros cuadrados por vivienda costando cada una 46.000, 40.000, 33.000 y 28.000 para vestíbulo, estancia-cocina-comedor, aseo, y cuatro, tres, dos o un dormitorio, estas para el segundo tipo. Ver los artículos cuarto y quinto del Decreto-Ley citado.
- ³³ Los detalles sobre la puesta en marcha del plan se recogen en "Plan sindical de la vivienda", *Hogar y arquitectura*, n.º 1, noviembre 1955, pp. 5-28.
- ³⁴ Barreiro Pereira, Paloma, "La Obra Sindical del Hogar", VVAA, *La vivienda experimental. Concurso de viviendas experimentales de 1956*, Madrid, Fundación Cultural COAM, 1997, pp. 93-109, p. 98
- ³⁵ Sobre el balance de la actuación del primer programa 1954-1955 ver también "Plan sindical de la vivienda", *Hogar y arquitectura*, n.º 1, noviembre 1955, pp. 5-28.
- ³⁶ Las categorías se clasifican de la manera siguiente: de 80 a 200 metros cuadrados con un coste de ejecución material inferior a 125% del módulo para la 1ª, de 65 a 150 metros cuadrados con un coste superior a 75% del módulo o igual a él para la 2ª, de 50 a 80 metros cuadrados con un coste inferior a 75% del módulo para la 3ª.
- ³⁷ Ver la comparación detallada de los tres sistemas de auxilios y las razones alegadas en favor del anticipo sin interés reintegrable en Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), *Estudios para un plan nacional de la Vivienda*, Madrid, 1954, pp. 60-64.
- ³⁸ Las dos actuaciones se piensan conjuntamente desde el principio, como se puede ver en las notas de presentación del proyecto de ley de renta limitada. Ministerio de la Vivienda, caja 1355.
- ³⁹ Los estudios se desarrollan sin los datos del censo de 1950, todavía no publicados.
- ⁴⁰ El informe indica en realidad dos cifras diferentes para el déficit: en las primeras páginas se estima a 810.000 al 1º de enero de 1952 y, al final, se trata de un déficit que "excederá ligeramente el millón (diciembre de 1951)". Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), *op. cit.*, pp. 13 y 68. Otras fuentes estiman que el déficit es superior, alrededor de 1.500.000 según un estudio del Banco Urquijo. Citado por Cotorruelo Sendagorta, *La política económica de la vivienda en España*, Madrid, CSIC, 1960, p. 92.
- ⁴¹ Se presenta ampliamente su propuesta en Azpiri Albitesgui, Ana, "La aportación del Colegio oficial de arquitectos vasco-navarro a la V Asamblea Nacional de Arquitectos, en el año 1949", *Los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia*, Actas del Congreso de la ETSAN, Pamplona, 16 y 17 de marzo de 2000.
- ⁴² No obstante, no existe necesariamente un acuerdo sobre el programa de la "casa-mínima". Unos no vacilan en defender una reducción extrema de las superficies justificándola por situaciones que resultan en realidad de la falta misma de vivienda. La demostración siguiente es edificante al respecto: "Existen zonas en algunas regiones de España, concretamente en la Cordoba, por ejemplo, en que se usan como viviendas chozas, cuyo promedio de superficie actual es de 9 metros cuadrados, y cuyo exclusivo hueco de comunicación con el exterior es de 65 cm de anchura por 1,50 m de altura; y allí tenemos a la familia compuesta de matrimonio y varios hijos viviendo, mejor dicho habitando. [...] Parece, por tanto, que existe un exceso de superficie al fijar, como actual mínimo de la vivienda, los 54 metros cuadrados que algún reglamento de viviendas concreta."; se añade luego: "Otra consideración, que la realidad nos viene demostrando, es que las casas de 50 metros cuadrados, aproximadamente, destinada a las clases económicamente débiles, sirven para que en ellas habiten hasta tres o cuatro fami-

- lias.”. Ver Nasarre y Audera, Mariano, “Planteamiento técnico del problema de la vivienda: espacio mínimo, viviendas unifamiliares, bloques, etc.”, XIV Semanas sociales de España, *La crisis de la Vivienda*, Madrid, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, 1954, pp. 283-309, pp. 294-295.
- ⁴³ Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), *op. cit.*; pp. 16-17.
- ⁴⁴ Al poco tiempo de haber sido lanzado el plan de viviendas de tipo social, José Fonseca reitera su disconformidad con ese tipo de viviendas mínimas en la ponencia que presenta en las Semanas Sociales de julio de 1954: “No tiene justificación el que se consolide en la legislación la injusticia social pretendiendo que se construyan viviendas por debajo de las mínimas condiciones de decoro humano, incluso con la pesimista aceptación de que la triste coyuntura económica actual haya de perdurar en el futuro, ya que son casas con cincuenta años de término de amortización. Esto es crear futuros comunistas con cada probabilidad.” José Fonseca, “La crisis de la vivienda en España y en el extranjero”, XIV Semanas sociales de España, *La crisis de la Vivienda*, Madrid, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, 1954, pp. 209-225, p. 221.
- ⁴⁵ Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), *op. cit.*; pp. 77.
- ⁴⁶ Evidencia la antigüedad y los bajos niveles de comodidad del parque de viviendas, y las desigualdades sociales conllevadas por la congelación de las rentas. Para más detalles ver Benloch, Luis, “El censo de la vivienda en España”, XIV Semanas sociales de España, *op. cit.* Las deficiencias del censo -contabiliza los edificios y no las viviendas- se tratan en Cotorruelo Sendagorta, Agustín, *La política económica de la vivienda en España*, Madrid, CSIC, 1960, pp. 83-90. Se trata de la publicación de una investigación del autor acabada en marzo de 1957. Los datos recogidos son fundamentales para el estudio de las condiciones económicas en las que arranca el Plan Nacional quinquenal.
- ⁴⁷ En su estudio, Cotorruelo demuestra que las cantidades de materiales requeridos por el plan para su primer año de vigencia no están en relación con la producción nacional, tampoco las importaciones son suficientes, especialmente en lo que concierne a la madera: Cotorruelo Sendagorta, Agustín, *op. cit.*, pp. 119-125.
- ⁴⁸ Ver el detalle en Cotorruelo Sendagorta, Agustín, *op. cit.*, pp. 142-156.
- ⁴⁹ Estudios concluyen que se dispone de una mano de obra suficiente para construir alrededor de 80.000 viviendas, pero que es insuficientemente preparada. Ver los trabajos citados anteriormente: ponencia sobre la vivienda de la VI Asamblea Nacional de Arquitectos, *Estudios para un plan nacional de la Vivienda*.
- ⁵⁰ El Decreto-ley de 3 de abril de 1956 señala ese incremento pero no se precisará ni entonces ni después si esta medida aumenta el número total de las viviendas o la repartición de las viviendas. Eleva también la superficie máxima a 50 metros cuadrados y el coste de la ejecución material a 60% del módulo fijado para las viviendas de renta limitada. Se procederá a otro incremento del módulo a 70% del de viviendas de renta limitada por Decreto de 21 de febrero de 1963, una elevación justificada por la mejora de la situación económica y la necesidad de evitar que las viviendas de tipo social queden, citamos, “fuera de uso por sus características en el transcurso de un periodo de tiempo relativamente breve”.
- ⁵¹ Abogado del Estado, ocupa el puesto de Gobernador Civil en Avila y luego en Navarra donde adquiere experiencia acerca de la promoción de viviendas, recurriendo especialmente al sistema de autoconstrucción. Fernandez-Galiano, L., *La Quimera moderna : los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid, Hermann Blume, 1989, pp. 11 y 16.
- ⁵² Aparece bajo el nombre abreviado de Comisaría de Urbanismo de Madrid en numerosas disposiciones legislativas de la época.
- ⁵³ El mismo artículo, el número 2, precisa que se computarán las viviendas edificadas al amparo de la ley de 17 de julio de 1946 sobre construcción de viviendas protegidas por las empresas industriales. Con respecto a las empresas recién llegadas, el artículo 13 señala que deberán construir viviendas para la totalidad de su plantilla fija. También indica que a partir de entonces las nuevas instalaciones y las ampliaciones autorizadas por los Ministerios de Trabajo e Industria requerirán un informe favorable del INV con respecto al problema de la vivienda del personal. Las condiciones de la actuación de las empresas y de la colaboración de la Delegación Nacional de Sindicatos se detallan en una orden conjunta del Ministerio de Trabajo y de la Secretaría del Movimiento de 12 de julio de 1955.

- ⁵⁴ Para llevar a cabo su plan, Laguna no vacilará en actuar sobre las reservas de zonas verdes definidas por el plan de ordenación urbana de Madrid, aprobado definitivamente en 1946 y obra de Pedro Bidagor, que ocupa entonces el cargo de director técnico de la Comisaría. De hecho, los dos hombres, radicalmente diferentes, mantienen relaciones muy conflictivas. Ver Fernandez-Galiano, L., *La Quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid, Hermann Blume, 1989, pp. 19-21
- ⁵⁵ Para más información acerca de los poblados satélites que se proyectan entonces ver Terán, Fernando de, *Planeamiento urbano de la España contemporánea: historia de un proceso imposible*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978, pp. 288-290.
- ⁵⁶ Para detalles sobre los poblados de absorción y el plan de ordenación de la Comisaría ver: Valero Bermejo, Luis y C.M., "Los poblados de absorción", *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 176-177, 1956, pp. 45-48.
- ⁵⁷ Sobre la experiencia de los poblados dirigidos, en su primera etapa, remitimos al libro de referencia al respecto: Fernandez-Galiano, L., *La Quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid, Hermann Blume, 1989.
- ⁵⁸ El decreto de 1º de julio de 1955 que instituye el Plan indica explícitamente que se "estimulará la adopción por las empresas constructoras de nuevos sistemas constructivos que provoquen un mayor rendimiento de la mano de obra" (disposición 7), y que "se establecerá el empleo de aquellos elementos tipificados que ahorren materiales de producción deficitaria" (disposición 9).
- ⁵⁹ Los grupos, entre seis y doce viviendas, tenían que edificarse en todas las provincias españolas en terrenos cedidos gratuitamente por los ayuntamientos, lo que se alcanzó en sólo cinco provincias. Ver al respecto José Fonseca, "El primer concurso de viviendas experimentales", *Vivienda y Urbanismo*, n.º 1, 1957.
- ⁶⁰ Se presentan brevemente esos concursos en *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 176-177, 1956, p. 44.
- ⁶¹ Para un estudio detallado de esta operación remitimos al libro: VVAA, *La vivienda experimental. Concurso de viviendas experimentales de 1956*, Madrid, Fundación Cultural COAM, 1997.
- ⁶² Para más detalles sobre esos concursos y más ampliamente sobre todos los estudios relacionados con vivienda económica ver Sambricio, Carlos, "La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959" en Sambricio, Carlos (coord.), *La Vivienda en Madrid en la década de los años 50: el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid, Electa, 1999, pp. 13-83; pp. 28 a 35.
- ⁶³ Un balance sintético de la operación se ofrece en José Fonseca, "El primer concurso de viviendas experimentales", *Vivienda y Urbanismo*, n.º 1, 1957.
- ⁶⁴ Ver los artículos 34 y 35 de la citada ley.
- ⁶⁵ Decreto de 26 de octubre de 1956 por el que se establecen las bases para el desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda en lo que se refiere al suelo, desarrollado por la orden de 27 de junio de 1957.
- ⁶⁶ Dato del Estudio Económico del Banco Central citado por Cotorruelo Sendagorta, *op. cit.* p. 125.
- ⁶⁷ El plan supone una elevación de la producción de material cerámico del 60% con respecto al año anterior: Cotorruelo Sendagorta, *op. cit.*, p. 128.
- ⁶⁸ Instituto de Cultura Hispánica, *Estudios Hispánicos de Desarrollo Económico. Fascículo III. La vivienda y el crecimiento económico*, Madrid, 1957, p. 49.
- ⁶⁹ Se trata de la circular 7 que introduce las limitaciones siguientes: 75% de los anticipos sin interés previsto para las viviendas de 3ª categoría, no debe exceder de 60.000 pesetas, que se eleva después a 70.000 pesetas, para las de 2ª categoría, el 50% de los anticipos debe tener un límite de 70.000 pesetas, y para las de 1ª categoría, el 35% de los anticipos no debe superar 80.000 pesetas. En el caso de las viviendas construidas por los Patronatos de Funcionarios, civiles o militares, los anticipos se aumentan de 10.000 pesetas. Se alude a esa circular en la conferencia dada por el Ministro de la Vivienda, Arrese, en ocasión de la III Asamblea Nacional de los Delegados Provinciales del Ministerio de la vivienda de 19 de noviembre de 1958. Esa conferencia ofrece datos muy importantes al respecto de la situación financiera del departamento que utilizamos en este estudio. Se reproduce en Arrese, José Luis de, *La política de la vivienda. Textos y discursos*, Madrid, 1959.
- ⁷⁰ Ver III Asamblea Nacional de los Delegados Provinciales del Ministerio de la vivienda de 19 de noviembre de 1958, Arrese, José Luis de, *op. cit.*

- ⁷¹ Remitimos a la obra de referencia al respecto: Sambricio, Carlos (coord.), *La Vivienda en Madrid en la década de los años 50: el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid, Electa, 1999.
- ⁷² En los textos legislativos se designa también como plan bienal para Madrid para los años 1958-1959.
- ⁷³ En el salón de Ciento, presentando el Plan de Urgencia Social de Barcelona, 22 de abril de 1958.
- ⁷⁴ En el discurso pronunciado con motivo de la votación del proyecto de ley del Plan de Urgencia Social de Madrid en las Cortés, José Luis de Arrese subraya al respecto “la poderosa industria creada en su periferia puede degenerar en concentración fabril, con olvido de su auténtica misión de ciudad residencial encargada de albergar la administración del Estado y de ejercer con decoro la capitalidad de España”.
- ⁷⁵ El decreto precisa que se crean dentro del primer grupo de viviendas de renta limitada. Sin embargo, se ajustan a las normas constructivas y sanitarias de las viviendas del segundo grupo, de hecho, se incorporarán finalmente a ese grupo. Pero en las estadísticas se tomará la costumbre de computarlas separadamente.
- ⁷⁶ Esas cifras no son fortuitas. Las 30.000 pesetas corresponden al valor del mínimo anticipo sin interés que se concedía a las viviendas de mínima categoría de renta limitada grupo II, y se fija sin tener en cuenta la devaluación de la moneda. La segunda cifra resulta de un cálculo para acercarse al importe que, según los economistas, la economía nacional puede dedicar a los préstamos complementarios. Ver III Asamblea Nacional de los Delegados Provinciales del Ministerio de la vivienda de 19 de noviembre de 1958, Arrese, José Luis de, *op. cit.*
- ⁷⁷ Para construir viviendas subvencionadas, basta con rellenar una sola página, mientras que con los anticipos sin interés se necesita largos trámites y numerosos documentos para la constitución de la hipoteca. Ahorra tiempo y dinero a los servicios del Ministerio en las fases de elaboración del proyecto y de edificación, suprimiendo la vigilancia de la marcha de la obra para la entrega del dinero. También elimina la fase costosa y ardua de recuperación del dinero.
- ⁷⁸ El decreto de aplicación del PUS precisa que estarán comprendidas, a efecto de cómputo, las viviendas protegidas, bonificables, de renta limitada, terminadas en el plazo de los dos años, con superficie útil entre 38 y 150 metros cuadrados.
- ⁷⁹ La organización de poblado dirigido representa, “durante el periodo de construcción, el conjunto de familias trabajadoras y de clase media que desean la edificación de su vivienda, aportando, bien su trabajo personal o bien recursos económicos de diversa cuantía; las cuales merecen la ayuda y tutela del Estado en esta tarea, que se prestará por el INV y la Comisaría, a través de esta organización”. A su frente, se encuentra una gerencia formada por el arquitecto jefe en representación de los beneficiarios, un representante del INV y uno de la Comisaría, y auxiliada por personal técnico y administrativo del INV. Los gastos de la organización son satisfechos por los beneficiarios.
- ⁸⁰ Desaparece el sistema de prestación personal. Se autoriza la modalidad de viviendas subvencionadas y se extiende el dispositivo a operaciones realizadas sobre terrenos ajenos a la Comisaría con el Decreto de 15 de enero de 1959.
- ⁸¹ Última disposición de la ley de 13 de noviembre de 1957.
- ⁸² Ver III Asamblea Nacional de los Delegados Provinciales del Ministerio de la vivienda de 19 de noviembre de 1958, Arrese, José Luis de, *op. cit.*
- ⁸³ Ver la conferencia anteriormente citada.
- ⁸⁴ Bringas, José Manuel, “Veinticinco años de política de la vivienda”, *Arquitectura*, n.º 66, 1964, pp. 58-62, p. 61.
- ⁸⁵ Cifras de la Dirección General de la Vivienda citados por el informe del BIRD: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), *El desarrollo económico de España*, Madrid, Oficina de programación y coordinación económica, Madrid, 1962. El capítulo XIX del informe está dedicado al tema de la vivienda.
- ⁸⁶ Instituto de Cultura Hispánica, *op. cit.*, pp. 27-29.
- ⁸⁷ La evaluación de los resultados del plan resulta muy difícil y sólo se pueden hacer aproximaciones. En efecto, las cifras pueden variar según las fuentes. Además, se plantea el problema de que debido al tiempo transcurrido entre la aprobación de los proyectos y su terminación, programas de viviendas incluidos en el plan se acaban en 1961-1962. Con respecto

a las viviendas bonificables y protegidas, nos parece conveniente tenerlas en cuenta ya que la disposición sexta del Decreto de 1 de julio de 1955 de creación del plan indica que las viviendas construidas bajo la legislación anterior “se descontarán de las que se incluyen como totales en el presente Plan.” De hecho, parece que desde el principio la distribución de las viviendas prevista no era más que indicativa.

⁸⁸ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), *op. cit.*, pp. 560-561.

⁸⁹ Esa posición se resume en la famosa frase de Arrese: “No hacemos un país de proletarios sino un país de propietarios”. Sin embargo; en la presentación del proyecto del Plan de Urgencia Social en las Cortes, realza los beneficios de la renta libre con escala móvil de las viviendas subvencionadas y no trata de la venta de las viviendas como una práctica a estimular, al contrario: “Dejo a un lado la venta de pisos, aunque hoy absorbe casi por completo el negocio de la construcción, porque no es una tercera fórmula ni siquiera una posible solución al problema de la escasez, sino un fenómeno surgido precisamente de la escasez y encaminado a aprovecharse de ella.”

⁹⁰ De las 450.000 viviendas en construcción en la primera mitad de 1961, casi 100.000 se situaban en Madrid: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), *op. cit.*, p. 559.

⁹¹ Benlloch, Luis, “El censo de la vivienda en España”, XIV Semanas sociales de España, *op. cit.*, p. 40.

⁹² La ruptura entre administración local y central en materia urbanística fecha de la creación del Ministerio de la Vivienda al que se incorporan los servicios de Urbanismo mientras la Dirección General de Administración local queda en el Ministerio de la Gobernación: Terán, Fernando de, *op. cit.*, p. 343.

⁹³ Para cifras sobre la insuficiente dotación de los barrios ver Instituto de Cultura Hispánica, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁹⁴ Citado por Cotorruelo Sendagorta, Agustín, p. 82.

⁹⁵ Y la situación perdurará a lo largo de la dictadura: Estapé, Fabián y Amado, Mercé, “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”, en Josep Fontana (ed.), *España bajo el Franquismo*, pp. 206-214, p. 211.

⁹⁶ José Manuel Bringas, “Veinticinco años de política de la vivienda”, *Arquitectura*, n.º 66, 1964, pp. 58-62, p. 62.

⁹⁷ Fabián Estapé y Mercé Amado, “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”, en Josep Fontana (ed.), *España bajo el Franquismo*, pp. 206-214

⁹⁸ José Manuel Bringas Trueba, “El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976. Comentarios.”, en *Arquitectura*, Año 4, Número 47, noviembre 1962, pp. 59-62, p. 59.



La boa y el elefante.
Sobre los equipamientos de los barrios

EVA HURTADO TORÁN

LAS ARQUITECTURAS que la promoción pública de vivienda ha generado en nuestro pasado autárquico, constituyen, como es bien sabido, una significativa parte de la aportación de los mejores arquitectos españoles al tardío Movimiento Moderno. La fórmula que integraba la ordenación de un nuevo núcleo, el planteamiento de los tipos de vivienda y la inclusión de sus equipamientos, de la mano de un único equipo profesional, permite estudiar sus condiciones como un modelo de laboratorio. Fueron estrategias que caracterizaron unos procesos acelerados, unitarios y autónomos, que en diferentes tramos cronológicos y escalares, han sido estudiados con unanimidad de juicio. Es indiscutible el interés de una experiencia tan extensa, y capital para explicar recorridos políticos, profesionales y arquitectónicos fundamentales para la arquitectura española de la segunda mitad del xx, en sí misma y como sustrato de la contemporaneidad.

Pocas veces se ha detenido el foco en una fracción de esas arquitecturas que, siendo singular, era también resultado de un esfuerzo de integración en los poblados, donde manejando las mismas herramientas se amplía la reflexión sobre programas y tipos: son los edificios destinados a dotar a los barrios de los necesarios equipamientos básicos que hicieran posible su autosuficiencia. Estos proyectos, tan olvidados, comparten caracteres con las propuestas de viviendas, destilados aquí por su condición subsidiaria a la vez que singular y simbólica. Austeridad y urgencia son condicionantes ineludibles que arrojan resultados inesperados, brillantes en ocasiones, embriones experimentales, sin duda, de obras de madurez. Propuestas construidas con cierto retraso cronológico respecto de los barrios, en una amplia serie de ejemplos muy poco divulgados, en los que se diluyen o concretan autorías y que requieren de un estudio detallado para poner en valor su significado y completar el escenario de la arquitectura de una época.

El marco legislativo que regula las sucesivas iniciativas en vivienda social en la España que evoluciona des-

de la posguerra hasta finales de los sesenta, trata de paliar los acuciantes retos que la inmigración y la infravivienda plantean. Los nuevos barrios partirán así de unas condiciones que se mantienen entre lo rural y lo urbano, de cuya evolución podemos ya extraer conclusiones para nuestras ciudades del siglo XXI. Si disponemos de escasa documentación original de los proyectos de vivienda tramitados por el Instituto Nacional de la Vivienda¹, la Obra Sindical del Hogar y el resto de instituciones que protagonizaron el escenario de la vivienda social, cuando se trata de edificaciones complementarias, los expedientes son aún más escasos y dispersos. Estando siempre presentes en los planes y planos de ordenación, son los elementos generadores del espacio público y estructurantes de los barrios, en sus iniciales intenciones, pero rara vez se llevan a cabo en el tiempo y con los medios materiales y profesionales previstos.

Frente a las actuaciones en entornos urbanos con propuestas de sutura e hibridación con la ciudad existente e intentos de suave interrelación social, más orientada a viviendas gremiales y a paliar problemas concretos, las llamadas unidades vecinales de nueva creación, con sus variantes y denominaciones diversas, ponen sobre la mesa otra vertiente del debate. “Nuestras ciudades crecieron con la forma inconfundible de los polígonos discontinuos.”² Los barrios de nueva creación son periféricos, en ocasiones sustituyeron asentamientos espontáneos de chabolas, cuando no aprovechaban terrenos limítrofes en sentido amplio no aptos para otros tipos de desarrollos inmobiliarios, inadecuados o difíciles por condiciones de topografía, terreno o distancia a centros urbanos, van formando anillos edificados de bajo coste que circundan los ensanches decimonónicos. Sus características de nueva urbanización, aislamiento y autonomía los sitúan como experimentos integrales en los que los arquitectos controlan un proceso que va desde las propuestas urbanísticas hasta los detalles de acabado y ajueres de vivienda. En este contexto, tanto desde la Administración como desde



Nuestra Señora del Tránsito, Cubillo.

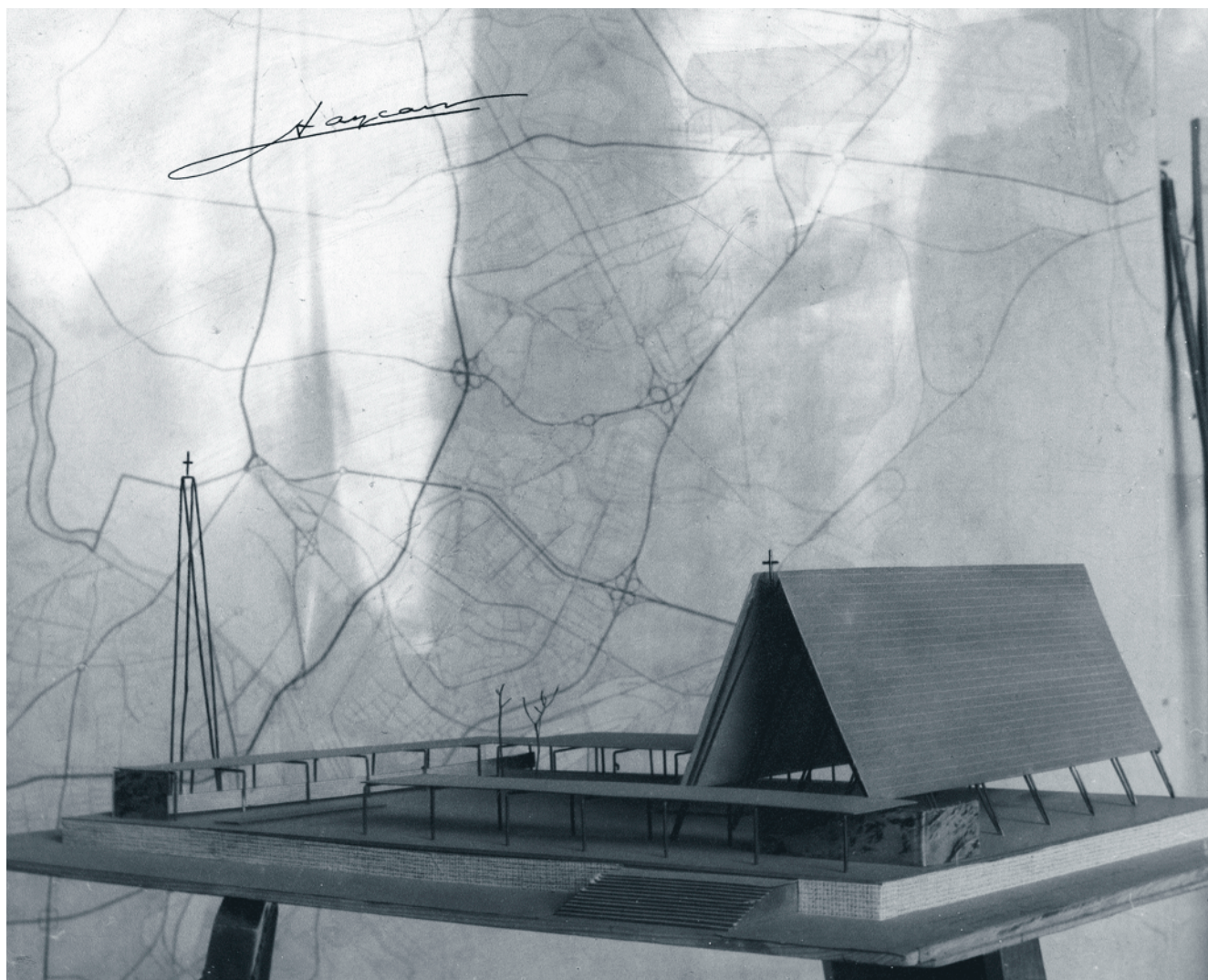
promotoras benéficas o privadas, se considera imprescindible la construcción de las dotaciones mínimas que hagan posible la vida cotidiana de sus habitantes sin necesidad de desplazarse: guarderías, escuelas, iglesias, capillas, casas sindicales, clubes o galerías comerciales, forman el acompañamiento más habitual de las promociones de viviendas y, como ellas, extraen de la austeridad y el anonimato elementos de innovación y radicalidad que implican cuestiones de calado respecto de lenguaje, tipo y función. La España de los años cuarenta a sesenta, aunque saliendo de la posguerra y sometida al régimen franquista, demanda por ósmosis, la redefinición de asuntos relacionados con los ritos y usos culturales y religiosos que hacen crisis en el entorno occidental. Serán las arquitecturas de lo social en nuestra particular cultura arquitectónica del final del Moderno, las que mejor podrán tantear estos cambios con propuestas restringidas en lo económico, pero muy abiertas en lo urbanístico y arquitectónico, y desarrolladas de la mano de los que siendo jóvenes entonces, se convirtieron, también gracias a estos ejercicios, en los maestros de nuestra arquitectura española.

Este texto no puede ser exhaustivo ni cronológica ni geográficamente. Se propone trazar unas pinceladas deliberadamente aleatorias para indicar objetos de rescate, algunos ya sólo de sus archivos, cuyos autores son arquitectos reconocidos que han tenido una participación significativa en proyectos de vivienda social, entendiendo que sus proyectos de edificios para equipamiento de los barrios ayudarán a explicar el resto de su trabajo y la evolución de la obra de protección pública española. El papel del azar en la selección de los datos que a continuación se desgranarán, se confirma como aviso y aliciente para mantener abierto el tema. A la vista de imparables operaciones de demolición, urge introducir recursos actuales de análisis, que remuevan sensibilidades para interpretar estas actuaciones cincuentenarias, en clave de memorias

urbanas imprescindibles y ejemplos arquitectónicos y de planeamiento, a tener en cuenta para pensar el paisaje urbano contemporáneo. En el conjunto de las ciudades españolas la fórmula repite escenario. A la ciudad de crecimiento desintegrado sucede la llamada ciudad difusa, cuyos sistemas de infraestructuras y comunicaciones de reciente y desaforado desarrollo trasladan a escala regional la situación heredada sin modificarla sustancialmente. Si en Madrid se construyeron casi 110.000 viviendas entre 1940 y 1975, en 116 barrios de promoción oficial en la periferia de entonces, el rastreo de edificios y espacios públicos cuya razón de ser es un barrio de viviendas periférico y de nueva creación, augura sorpresas³.

En andaduras iniciales tras la Guerra Civil, las promociones de Regiones Devastadas y del Instituto Nacional de Colonización aportan numerosas referencias significativas. Las Escuelas de Capataces en Gimeneles (1945) y en Bastigueiro (1948), o el pueblo de Esquivel casi una década después, obras de Alejandro de La Sota; los de Villalba de Calatrava, Belvis del Jarama, Vegaviana o La Vereda, a los que el arquitecto José Luis Fernández del Amo⁴ da forma entre 1955 y 1964, son los más conocidos. Sus edificios institucionales desarrollan el esquema urbanístico tradicional completo, cuya plaza mayor con ayuntamiento e iglesia ordena el conjunto desde el punto más alto, completándose con cantina, centro cívico, juzgado, clínica, correos, escuelas, artesanías y un numeroso conjunto de dependencias. Son arquitecturas de inspiración vernacular, no desprovistas de referencias monumentales o simbólicas, pero que se adentraron por caminos compositivos y de abstracción que explicarían posteriores experiencias urbanas.

Desde la Obra Sindical del Hogar y sus delegaciones, se promueven viviendas con edificaciones complementarias para atender a los agricultores. La casa sindical (1946) que preside las 54 viviendas protegidas con



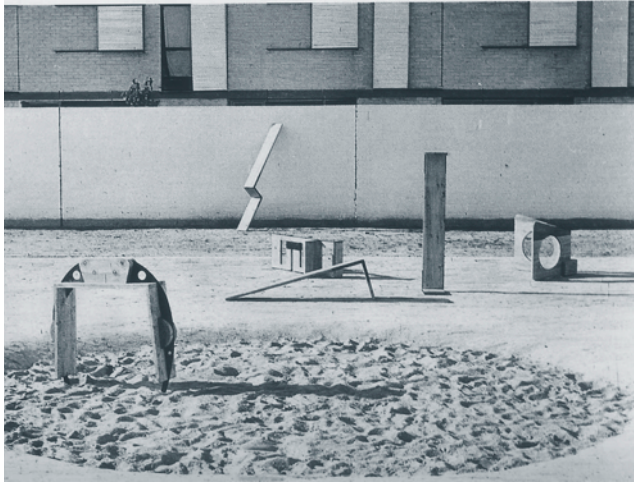
corrales en Quintanar de la Orden, se encarga a Rafael Aburto⁵, quien trabaja en una arquitectura de caracteres monumentales y abstractos a la vez, que como en las edificaciones del EUR de Roma del 42, manifiestan inquietantes hibridaciones con el Moderno.

En las capitales coexisten operaciones de absorción de chabolismo que irán pasando a las instituciones municipales creadas en los cuarenta y cincuenta.

En la Colonia de San Fermín⁶ de Madrid, los equipamientos se ubican tanto en edificios exentos como en soportales comerciales adosados a los frentes de vivienda con fachada a la avenida. Quedan el cuartel, abandonado, el colegio de 1946 ahora centro cultural y el lugar de la casa de baños sustituida en 1970 por un centro de mayores⁷. En la ciudad de Cádiz, involucrada en un plan de viviendas sociales de envergadura a ambos lados del eje del ferrocarril, destacan por su arquitectura y su atención a lo público, la barriada España (1950) también de Aburto, el centro social del Grupo de Viviendas de San Severiano (1950), de Regiones Devastadas, o el conjunto del Grupo Varela (1952), de Francisco Hernández-Rubio, como parte del catálogo de arquitectura de dotaciones, cuyo estudio pormenorizado está pendiente de desentrañar⁸.

En Barcelona los polígonos promovidos desde el Patronato Municipal de la Vivienda como San Martí (1956) o el del S. O. del Besós (1958), se conciben ya como unidades vecinales autosuficientes que requieren de importantes equipamientos⁹. En la segunda fase de Besós desarrollada en los sesenta, es cuando se acometen éstos ya con criterios actualizados respecto de una estricta zonificación entonces superada. En ellos, como en las Viviendas del Congreso Eucarístico (1952), la crítica local será áspera acerca de planteamientos y plazos, pero muy especialmente debido a la insuficiencia y retraso en la construcción de sus edificios complementarios.

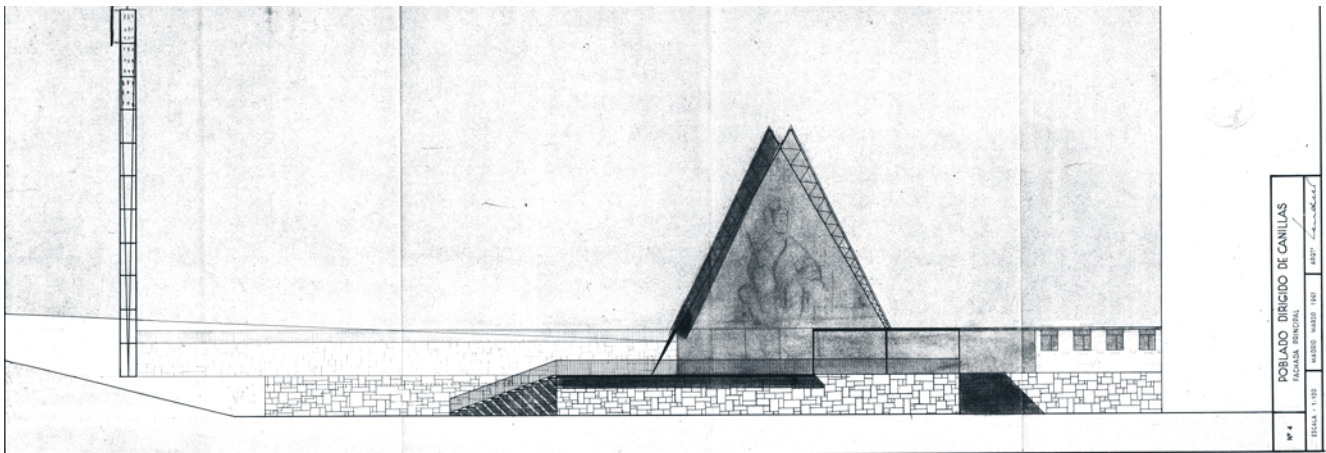
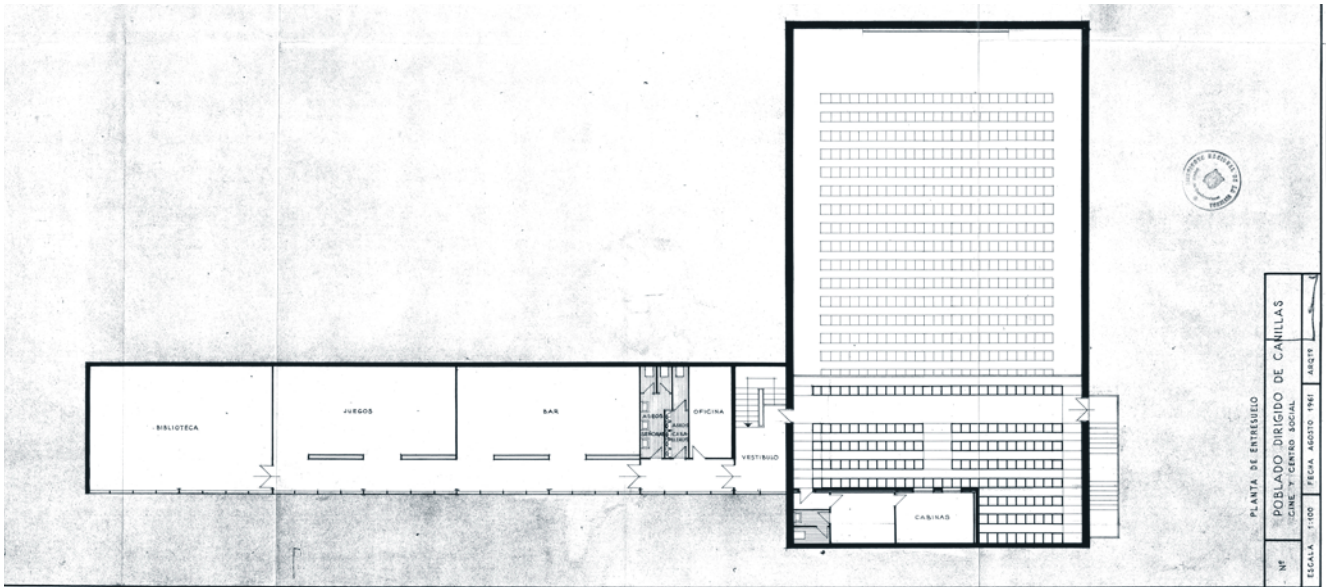
De los escasos ejemplos de equipamientos integrados en los edificios de viviendas, al modo de las unidades de habitación o las supercuadras brasileñas, con antecedente en la Casa Bloc de la Barcelona racionalista y republicana, tenemos en Madrid algún ejemplo tan singular como fallido: los dos bloques de 600 viviendas para la Urbanización del Río Manzanares (1953) que proyectaran Oiza, Romany, Sierra y Milczynski para el Hogar del Empleado¹⁰. En las plantas bajas de dos magníficos bloques de ocho alturas y 300 semidúplex cada uno, se incluían centro infantil, club con salón de actos, cooperativa



Juegos de niños en Caño Roto,
1959, Ángel Ferrant. (en FDEZ GALIANO:
La quimera moderna, p 42).



176



Entrevías. Plano de edificios complementarios (en "Entrevías. Transformación urbanística de un suburbio de Madrid" Mº de la Vivienda, OSH. 1965).

de tiendas, residencia de solteros, sacristía y restaurante además de aparcamientos. Ante la imposibilidad de conseguir permiso del INV para construir en las proximidades del Palacio Real y con la legislación sobre volúmenes de vivienda social, el tipo de dúplex en un gran bloque con galería se retomaría años más tarde en la promoción de Calero, de la misma oficina técnica del HE, ya con Luis Cubillo. Aquí la inserción del edificio en la trama del grupo de Covadonga, arma sólo la residencia de solteros y los locales comerciales en el edificio, construyendo capilla y economato como edificaciones independientes¹¹. La iglesia parroquial de Nuestra Señora de Lluc, con salón de actos propiedad del Colegio Obispo Perelló fue un proyecto del arquitecto José Ferragut Pou¹², inicialmente visado en Baleares en 1962, que sufrió cambios hasta su terminación en 1965. Su interés está en el gran espacio interior diáfano de piedra y madera, con inmensas vidrieras laterales. Las viviendas de Santa María Micaela (1958-61) de Santiago Artal en Valencia, o las promociones de José Antonio Corrales en Coruña y Vigo, mediados los sesenta¹³, son otros ejemplos de ensayos de densidad.

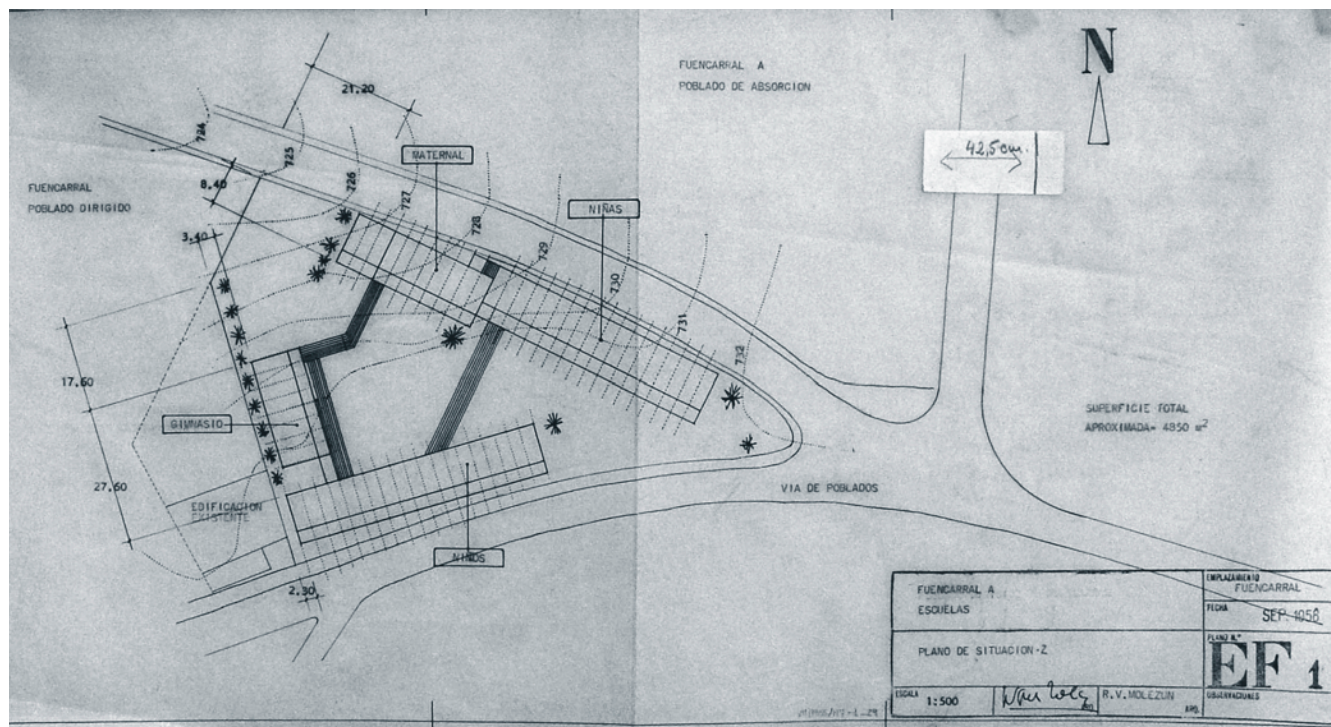
En 1963 la revista *Hogar y Arquitectura* publica varios monográficos sobre las Unidades Vecinales de Absorción de Madrid: Fuencarral, Hortaleza, Canillejas, Vallecas, Pan Bendito y Villaverde, que respondían a un programa de urgencia para la construcción de más de 6.000 viviendas en la capital¹⁴. Bajo la coordinación general de Luis Labiano y con García Palencia en urbanización, se tuvieron que aceptar propuestas de edificación prefabricada, tradicional o mixta como medida de ajuste a las realidades de la industrialización española del momento. Se planificó la construcción acelerada mediante adjudicación directa y a terminar en el plazo de tres meses. Este programa incluía edificaciones complementarias en cada unidad, formadas por iglesia filial parroquial, guardería infantil, pabellones escolares, locales comerciales, pabellón de servicio asistencial sanitario y de servicios administrativos, casa de baños y locales cerrados para basu-



ras, que se publican exhaustivamente. Todos los proyectos de sus equipamientos muestran equivalentes dosis de contención. La indagación en formas singulares (iglesias) o sistemas de agregación modular (escuelas), va de la mano de propuestas constructivas muy sencillas. La interesante propuesta de prefabricación integral que se llevó a cabo en la UVA de Fuencarral, hoy desaparecida, se refleja también en sus edificaciones complementarias. Su iglesia parroquial es una pequeña nave de gran delicadeza que juega con los lienzos de fachada dentados y planos en un prisma de base rectangular y espacios servidores de acceso e interiores organizados mediante diagonales. El ahorro en medios se extiende a la volumetría y construcción a favor de una propuesta de gran eficacia¹⁵.

En la década de los cincuenta, Fuencarral se anexiona al municipio de Madrid, a la vez que acogerá varias de las iniciativas del INV y la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid. Cinco son los primeros asentamientos para población necesitada. Las Unidades Vecinales de Absorción, de Oíza y Sota, que han sido reciente e inexplicablemente demolidas y la UVA ya comentada. Se sumaron a éstos, unos años después, los dos poblados dirigidos, el de Begoña y el C de Romany, que mantiene su estricta factura de trazado y arquitectura, presididas por la serenidad y el rigor.

En el planteamiento inicial de Fuencarral A, Oíza proponía varios edificios dotacionales que finalmente quedaron en tres edificaciones, cuyo encargo y desarrollo



Escuela de niños, Fuencarral B, Madrid, 1950, R.G^a-Pablos. (de "RNA", n204, 1958, p.18).

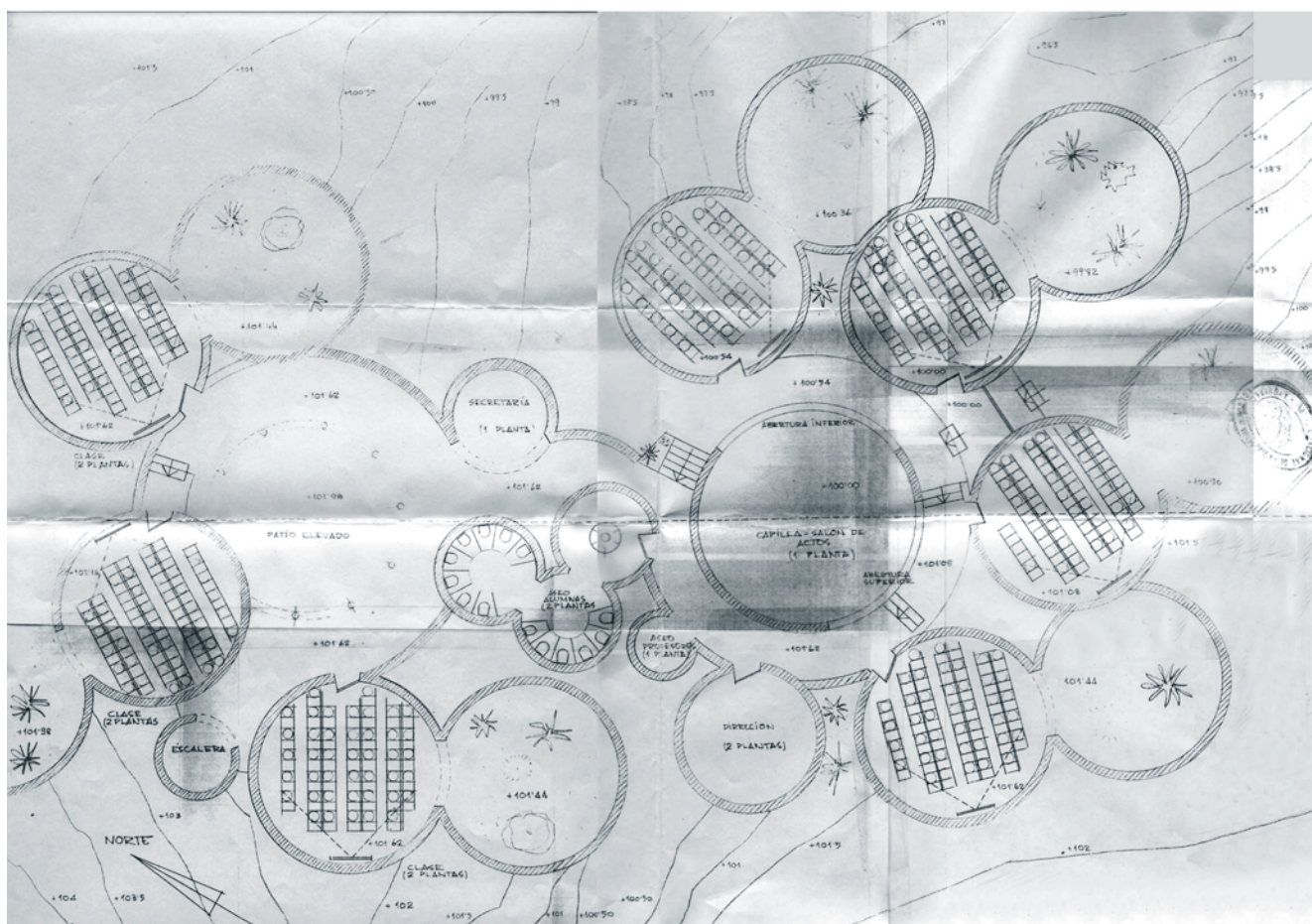
se retrasaría hasta 1956-57, cuando ya las viviendas estaban habitadas. Estos edificios acogían en unos bloques compactos alargados, locales comerciales, guardería, mercado y centro asistencial, además de un centro social que no se realizó¹⁶. Oíza utiliza la agrupación de servicios en pabellones abstractos, desligados de formas simbólicas, para ordenar los espacios libres del conjunto, y concentra funciones bajo una cubierta continua que mantiene las soluciones constructivas de las viviendas en un ajustado planteamiento, traduciendo en oportunidad la limitación económica. El único edificio conservado de Fuencarral A es el grupo escolar, que se encargó a Ramón Vázquez Molezún en los mismos años pero sin relación con los anteriores. Cuatro cuerpos de planta longitudinal se organizan ocupando los bordes del terreno en trazado sabio y aspecto anónimo, de mínimos recursos y estricta adaptación al lugar. Las cubiertas de geometrías repetidas, elegantes cerchas, cuidadosos lucernarios o desagües, confirman aquí la exquisitez constructiva que con capacidad excepcional extrae lo esencial de las condiciones de partida a favor de una arquitectura que identifica proyecto y construcción desde la naturalidad y el cariño por los detalles. La ordenación de desniveles y ajardinamiento mantiene las claves del resto del proyecto, en un edificio que sufrió una ampliación inmediata,¹⁷ cuyo mimetismo con el lugar lo hace pasar inadvertido.

En la cuidadosa urdimbre de viviendas del poblado de Fuencarral B que construyera Alejandro de La Sota, desgraciadamente hecho desaparecer desatendiendo las enseñanzas de tan temprano urbanismo sostenible, merecen especial atención los dos edificios para escuelas de niños, obra del arquitecto Rodolfo García-Pablos, exponen-

te de arquitecturas conocedoras, desde la escasez de recursos materiales, de los mejores presupuestos del Movimiento Moderno.¹⁸ La contribución de García-Pablos a las edificaciones complementarias de los barrios es extensa y siempre exquisita, en su medida, y lenguaje arquitectónico adecuados a cada actuación. Fue colaborador del HE con sus proyectos para los grupos de Montserrat en Doctor Esquerdo, donde se confía en la cualificación del espacio público entre bloques, la caracterización del barrio.

En Fuencarral C, José Luis Romany incluye una galería comercial situada en el corazón del conjunto, tan deliciosa como abandonada, pese al saludable estado del barrio. La contención del trazado y de las viviendas, que se organizan a partir de una corona perimetral de distribución principal, y unas ramificaciones interiores en fondo de saco, creaba un gran centro verde donde se sitúa la estructura de ligeros elementos metálicos que alojaba el comercio del barrio, y hoy, incluso en ruina, mantiene su interés¹⁹. La Iglesia de San José de Begoña (1966-76) de Antonio Galán y Manuel Hidalgo es un artefacto de compleja inserción en la trama del barrio, maclado con el centro escolar, aún hoy a pesar de su modificación exterior, de interés espacial indudable²⁰.

Algunos modelos del INV desarrollan conocidas soluciones como la Colonia Erillas, a través de la CBHE, y la del Perpetuo Socorro en Puente de Vallecas. En las Erillas los servicios complementarios se tenían que reunir en un edificio central de dos plantas con comerciales, guardería, club, biblioteca y sala de actos y clases, y el mismo racionalismo de paramentos de ladrillo y huecos seriados. Como invariantes, el interés del equipo por controlar el espacio público, desde el arbolado



Guardería en Ntra. Sra. de Lourdes en Batán, Madrid. Oiza. Planta (de A. COAM).

y ajardinamiento, al mobiliario de experimentación con formas de hormigón para los niños. Se construyó la guardería como edificación independiente. El tercero de los barrios que acomete la Oficina Técnica del CBHE, completa el bloque piloto de Puerta del Ángel con la serie de unifamiliares y estudios desplazados en diente de sierra que cierran el espacio común, que se quería con escuela, dispensario, cooperativa, residencia y club. En Batán la unidad vecinal conocida como Nuestra Señora de Lourdes (1955) se prolonga hasta 1967 con obras complementarias. Prevista como una unidad de barrio para 5.000 habitantes, a partir de grandes manzanas con espacio central de centro cívico, se ordenan en función de la arteria principal y las vistas a la Casa de Campo en tres núcleos con plazas peatonales y espacios verdes. Los tardíos equipamientos serán motivo de esmerado trabajo coral o ensayo de poéticas individuales, por parte de los arquitectos que habían intervenido en la planificación y construido las viviendas. El desfase cronológico da lugar a evoluciones estilísticas, entre éstas y aquéllos. La sucesión de espacios públicos de condiciones orgánicas sobre el racionalismo de los bloques de vivienda, queda salpicado por los equipamientos religiosos, comerciales y docentes. La guardería de maclas cilíndricas de Francisco J. Sáenz de Oíza (1963) avanza reflexiones que se verán en Torres Blancas. El instituto de hormigones brutalistas que cons-

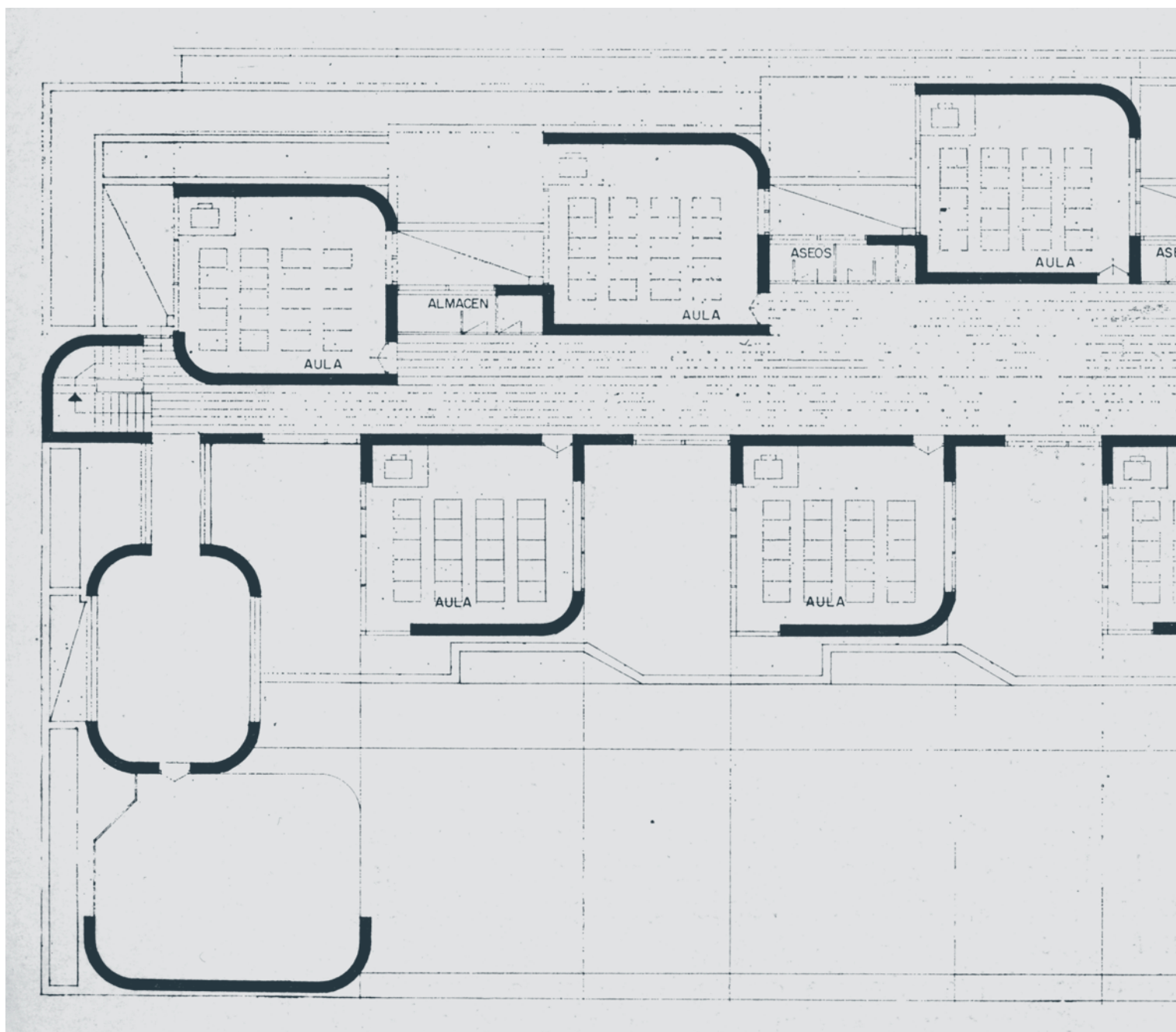
truyen José Luis Romany, Carlos Ferrán y Eduardo Mangada, se ampara bajo la justificación de las formas curvas por necesidades de contención. Los pabellones comerciales de Mangada utilizarán cubiertas que recrean el paisaje y cualifican las plazas públicas. El conjunto es "excepcional e irrepetible repertorio de un discurso polifónico pero integrador, que ha recorrido simultáneamente el camino entre el racionalismo, el romanticismo organicista y el brutalismo"²¹.

Como respuesta al realojo del chabolismo, en 1956 el INV acomete la empresa de construir una serie de Poblados de Absorción²². En 1957 la Organización de los Poblados Dirigidos encarga la redacción de un proyecto emblemático en Entrevías, con una primera ordenación a cargo de los arquitectos Sáenz de Oíza²³, Alvear y Sierra, que completará la Unidad Vecinal de Absorción extendida hasta 1975, y que reúne variadas soluciones, desde la reducida a la alta densidad. De Luis Cubillo han perdurado algunas de las dotaciones: el Colegio de las Ursulinas, resto del demolido poblado Mínimo de Palomeras (1956), la antigua Cátedra José Antonio, hoy Colegio Público Juan de Herrera, y el actual Centro de Educación de Personas Adultas y Animación Socio Cultural²⁴, en la UVA de Vallecas (1963), ejemplo de arquitectura estandarizada.

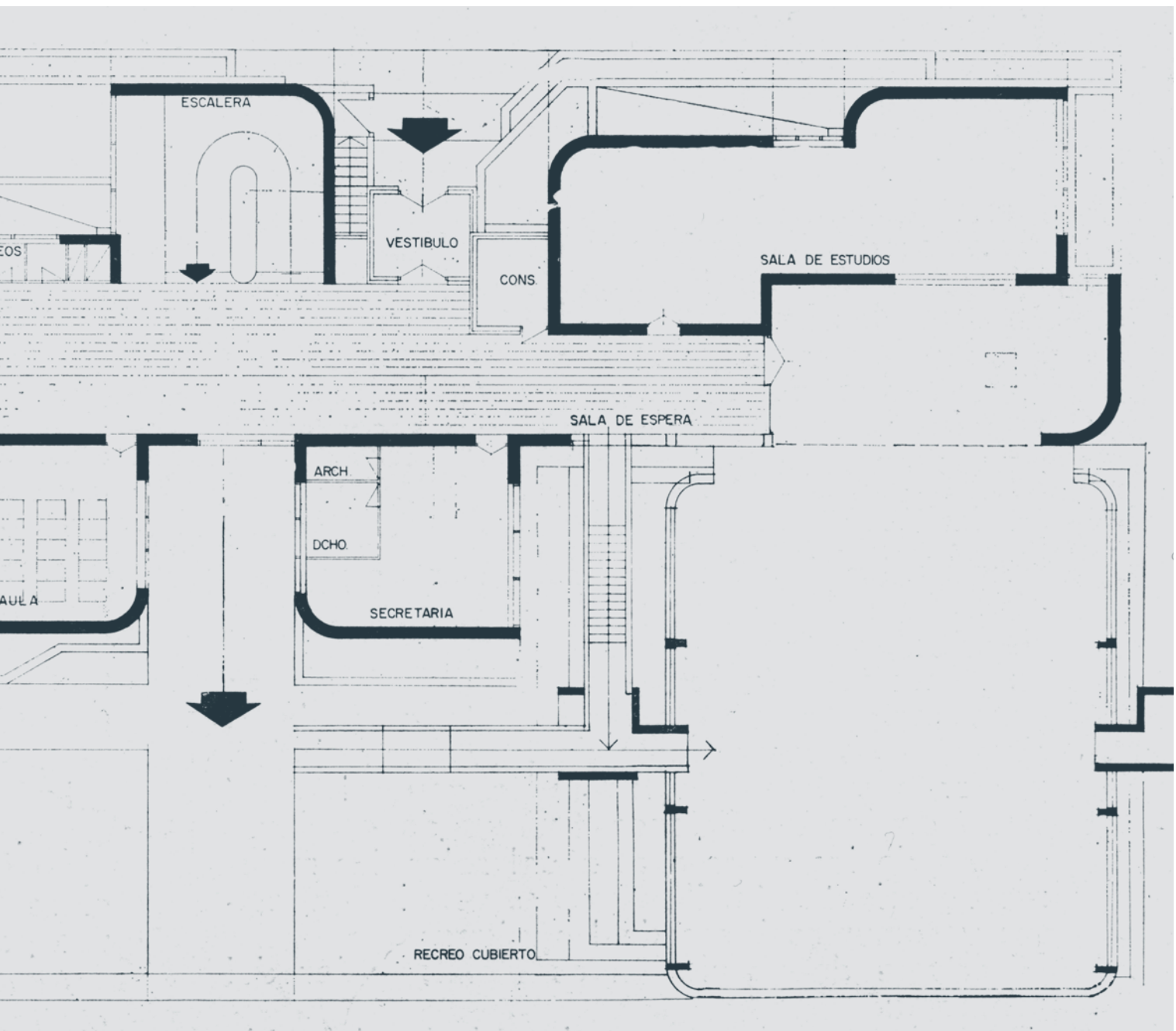
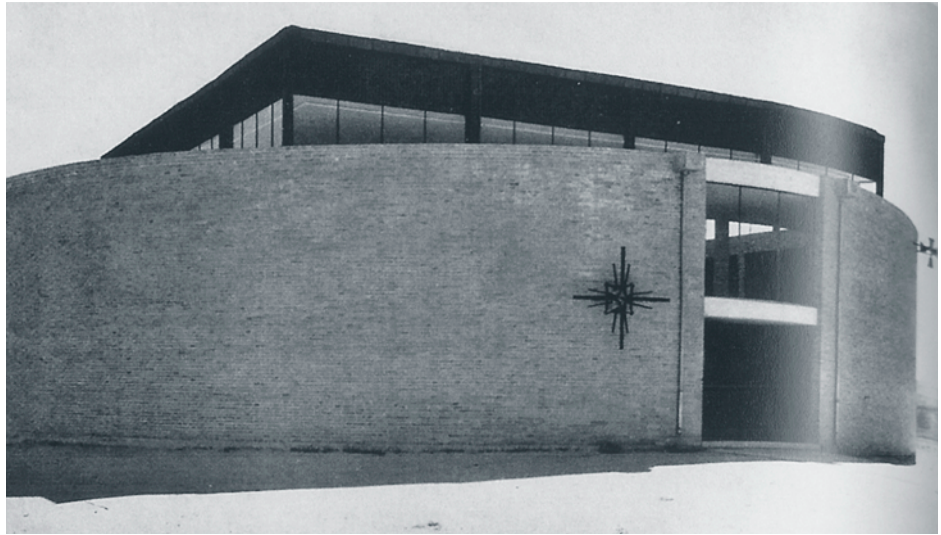
La figura del Padre Llanos a la cabeza del más poderoso movimiento de autoconstrucción de la historia

Instituto en Batán, Romany, Ferrán y Mangada.
Planta (A. COAM).

180



Iglesia parroquial de Nuestra
Sra. del Camino, 1963.
Vista exterior (en "Hogar
y Arquitectura" n.º 57, 1965).



de Madrid, tenía su centro en la capilla de Santa María del Pozo y Centro Parroquial de Entrevías (1956-58), que construyeran Sáenz de Oíza y Manuel Sierra. Parece que con antecedentes miesianos, la iglesia de Entrevías es finalmente, un argumento sobre el módulo y la seriación de los sistemas ensayados en sus viviendas baratas. La capilla se sitúa en el contexto de un barrio que se convertirá en el ensayo más ambicioso de hacer ciudad a partir de una unidad arquitectónica que se repite atendiendo a la vez a una métrica rigurosa y a una disposición abstracta. En la capilla se mantiene la atención a la geometría, pero se produce un salto fuera de la ortogonalidad que la convierte en una nítida y acertadísima excepción. Oíza, que ya había hecho varios edificios de carácter religioso, propone aquí una estructura de pórticos esviados y acartelados que ordenan los dos espacios alternativos de reunión exterior en el patio de acceso e interior en la sala propiamente de culto, cuidando por igual las posibilidades de ambos. La tipología estructural, exagerada y por ello más económica, da lugar al tipo arquitectónico. Dos naves que confluyen en el altar, una para taller y pequeña residencia complementa el espacio de culto. Con el tiempo el solar se fue colmatando increíblemente de dependencias que generosamente daban acomodo a las actividades más diversas de los vecinos del barrio. El cambio de uso que mantiene la capilla hasta hoy, preserva su condición a la vez que impide una adecuada rehabilitación de edificio tan singular. Una pieza pequeña y poco conocida, de inquietantes hormigones y luces cenitales, que con pocos recursos se inserta en la trama de la manzana sin protagonismos ni convencionalismos y responde con maestría a las condiciones del apostolado que lidera el religioso, en una experiencia arquitectónica emocionante²². La Iglesia parroquial de San Francisco de Paula y la Galería comercial de Entrevías son algunos edificios complementarios de estos años, que se irán completando durante los 70 a 90, con propuestas destacables.

El arquitecto Luis Cubillo, autor de numerosos edificios religiosos, se encargaría del poblado de Canillas, donde ensaya tipos singulares en viviendas cargadas de matices y soluciones ajustadas. Se encarga también de algunos equipamientos que engrandecen el barrio. La iglesia parroquial de Nuestra Señora del Tránsito (1956-60) se plantea desde la maqueta como una forma abstracta formada por los tres planos del suelo y la cubierta apoyada en ligeras horquillas metálicas. Un cuerpo bajo de soportal crea el gran deambulatorio exterior que funciona como contrapunto horizontal completado por la torre de delicadísimos trazos metálicos emparentados con las cerchas interiores del templo. Se añadirán aulario y casa parroquial donde estaban los soportales, reservando el pórtico a los pies de la capilla. Las líneas de luz completan la magia de una realidad construida que mantiene la firmeza y consigue explorar con mínimos recursos, el territorio de los arquetipos.

El antiguo Colegio Nicaragua, hoy Colegio Público Esperanza (1967-68), en este mismo barrio, rememora los ejemplos de escuelas al aire libre de Van Eyck, Neutra, Meyer o Beaudouin y Lods. Una trama modular de aulas orientadas al Sur se sitúa en una ladera al borde de los bloques de viviendas y alterna con patios que compensan temperaturas e iluminaciones y funcionan como cámaras de doble acristalamiento en invierno y parasol en verano, aportando privacidad e independencia a las aulas. Espacios comunes y servicios entran igualmente en el juego de módulos que crean un sólido dentado tan digno como austero en cuanto a planteamientos constructivos²⁶.

A partir de los primeros años sesenta, comienza a funcionar la Gerencia de Urbanización en la Dirección General de Urbanismo con Rodolfo García-Pablos como primer director técnico, y se concretan nuevos planes y leyes que modifican el panorama de la construcción de viviendas. Entre ellos destacan sobre todo dos: el Plan Nacional de Urbanismo y el III Plan Nacional de la Vivienda, con el que se anularán todas las legislaciones anteriores, enumerándolas expresamente, y de cuyo desarrollo



se ocupa el INV. En él se plantean variantes como la presión turística y la elevación del nivel de vida, que deben producir una variación en los tipos de vivienda hacia mayores exigencias, y se atiende a las dotaciones complementarias de los barrios, revisando los poblados de la etapa anterior, para remodelarlos en lo necesario, mejorando sus condiciones de urbanización y servicios.

La guardería infantil en el poblado mínimo de Orcasitas construida por el arquitecto Luis Labiano mediante un sistema prefabricado desmontable, permite tener en un mes la edificación complementaria lista para su utilización, con la urbanización de su área circundante. Una sola planta con una disposición clásica que se sirve de dos patios simétricos, y matiza usos pormenorizados que la enriquecen espacialmente. En el vestíbulo se dieron cita artistas y estudiantes de arquitectura que dejaron sus obras pictóricas en los paramentos²⁷.

La Iglesia parroquial Nuestra Señora de la Fuenclisa en el poblado de Almendrales (1961-65) de José María García de Paredes, se considera la primera obra importante de su carrera profesional a su vuelta de Roma, y es

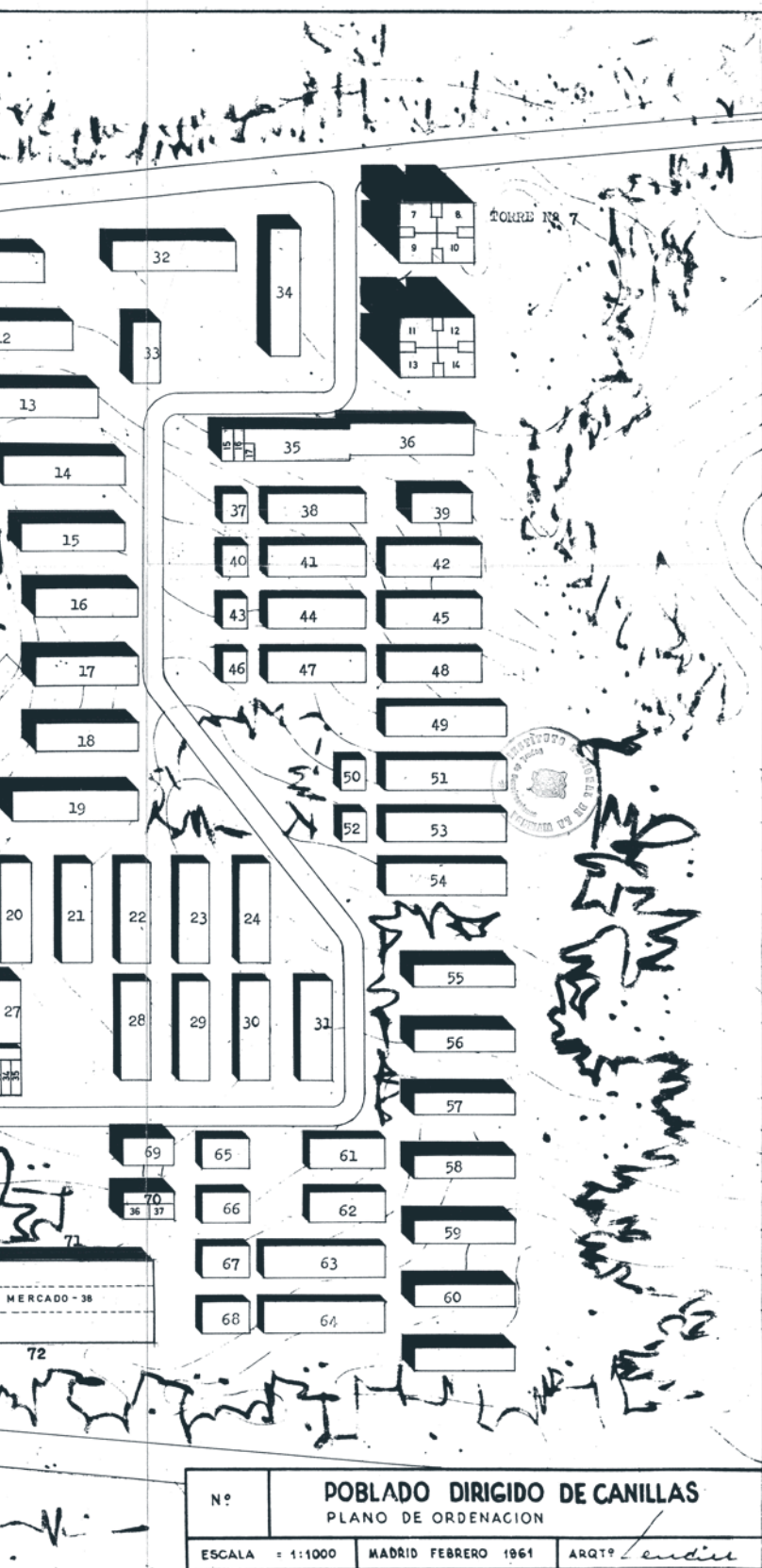
una reflexión sobre las variaciones del tipo para edificios representativos. La capilla, separada de las dependencias parroquiales por condicionamientos del lugar, parte de un sistema de organización celular de 51 unidades cuadradas de 4,2 m de lado, que lo integran todo. Módulos de cubierta con lucernario y delgadas columnas juegan a favor de la ligereza como factor de diafanidad y facilitan la construcción y ampliación, con un cerramiento continuo interior y exterior²⁸.

La UVA de Hortaleza es de 1963. Situada en el pueblo del mismo nombre, el proyecto para más de 5.000 habitantes incluía guardería, centro asistencial médico, administración, casa de baños, iglesia y casa parroquial, escuelas y locales comerciales. Se encarga al equipo formado por los arquitectos Espinosa (jefe de equipo), Higuera, Cabrera, Miró, Weber y Crespi, con los generosos plazos de 4 días para redactar el anteproyecto, 18 para el definitivo y tres meses de ejecución. La inteligencia y naturalidad con la que se lleva a cabo le hicieron merecedor de un puesto singular en los foros internacionales del momento. "El esquema viario estructura el grupo en tres zonas con



circulaciones perimetrales dejando equipamientos en el centro: iglesia, servicios sanitarios, pabellón escolar y locales comerciales.²⁹ El proyecto de la iglesia parroquial de San Martín de Porres es un edificio en L, con la nave de la iglesia en un ala y la casa parroquial en la otra. De planta rectangular asimétrica, con capillas hacia el patio, mar-

quesinas y campanil forman un ámbito que encierra un jardín, crea un nártex y reproduce el motivo de la unidad de viviendas en el austero cuerpo de campanas, construido sobre los aterrazados que ordenan el espacio público de todo el barrio. Las escuelas de planta simétrica dentada con salón de actos central, duplica recreos cubiertos



y brazos laterales de aulas con galerías. Fue seleccionado por Louis Kahn y Le Corbusier en el 10º Congreso UIA de Buenos Aires como el más humano de los 2.300 poblados presentados en todo el mundo.

En la UVA de Canillejas la Iglesia de Nuestra Señora del Camino (1963), de planta circular frente a un es-

tricto barrio de manzanas ortogonales repetidas, forman conjunto con administración, baños y asistencia sanitaria además de otros locales que figuran en el plano general. De los arquitectos Ramón Moliner, Arregui, Reina, Francisco G^a de Paredes, Mateos y el ingeniero Sarasola, que sólo construyeron dos iglesias y los comerciales con vivienda³⁰.

El Colegio Alhambra (1965-66) en la Colonia de Caño Roto del madrileño distrito de Carabanchel, de Vázquez de Castro e Iñíguez de Onzoño, es un edificio de reminiscencias nórdicas que forma parte de su serie de edificios docentes. Construyen aquí un cuerpo cuadrangular de poderosas bandas horizontales de hormigón y vidrio que genera un espacio claustral y hermético, pero conjuga inteligentemente el macizo y el vacío en planta y secciones complejas mediante giro y extensión del prisma original³¹.

Las dotaciones de Moratalaz comprenden la Iglesia parroquial Nuestra Señora de Moratalaz de Antonio Domínguez Salazar y las de Santa Ana y Nuestra Señora de la Esperanza, de Fisac (1965-66), cuyas geometrías puras e irregulares dan lugar a ejercicios de abstracción, con secciones orgánicas y tramas estructurales de huesos de hormigón. El mercado de Moratalaz, obra de autor desconocido y cronología próxima a los setenta, igual que la galería comercial de Entrevías, son ejemplos de propuestas que con rotundidad y corrección se instalan sin estridencias en una trama residencial de vocación anónima³².

Los cines forman un tipo singular para la arquitectura de los barrios, con algunos ejemplos que van desde los más clasizantes a los que adoptan lenguajes racionalistas. Los de la Elipa y Manoteras son de Ambrós Escanellas (con Quereizaeta, García Benito y García Rodríguez), realizados a principios de los 60 para la OSH. Geometrías cóncavas y convexas, que recurren a las texturas del ladrillo de gran abstracción³³, junto al cine Zafiro en Ciudad de los Ángeles de finales de la década.

De entre las numerosas actuaciones en el Gran San Blas, en cuyas edificaciones complementarias intervinieron



Centro parroquial en la UVA de Fuencarral (de "Hogar y Arquitectura" n.º 57, 1965, p. 12).

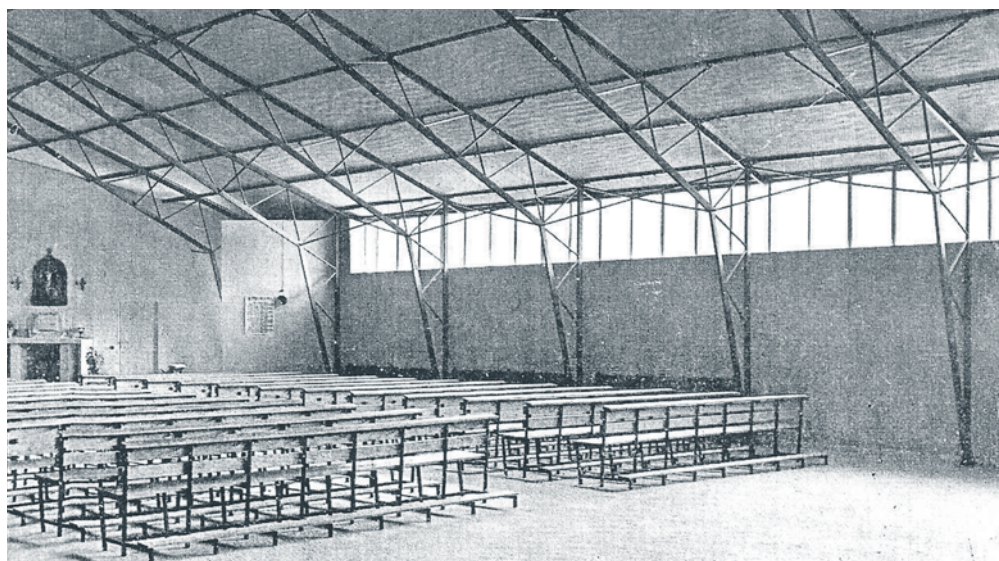
arquitectos como Aburto, con las escuelas hoy demolidas, Francisco Asís Cabrero se encarga de la Iglesia parroquial en el Centro Cívico (1962)³⁴. Es un proyecto de factura racionalista que alberga sus funciones en un rotundo volumen dentado que permite desarrollar un variado programa. Desde su traza general de planta rectangular con paseo, pérgola, baptisterio y campanario, la capilla y salón de actos comparten altar y se separan mediante corredera de madera que se aloja en el coro, de modo que la iglesia adquiere la posibilidad de ampliarse hacia allí. Las dependencias de servicio y viviendas se disponen alrededor de estos espacios y se insertan con naturalidad en la sección. El espacio que desarrolla funciones a partir del contenedor de reminiscencias industriales, construido con materiales ligeros y estructura metálica crea un tipo de edificación dotacional que hemos visto con continuidad en esta narración³⁵. De estos primeros años cabe destacar el proyecto de casa sindical (1964) de Cruz López Müller, un edificio acorde con el mayor barrio emprendido por la OSH, cuyo extenso programa contenía biblioteca, salón de actos y hogar del productor entre otras dependencias; los colegios nacionales Panamá A para niños y el Panamá B (1962) para niñas, de Carlos Picardo³⁶, que son naves independientes formando patio, que comparten el salón de uso múltiples de cubierta dentada. Se construyen con paneles de ladrillo calcáreo y huecos a distintas alturas en los pasillos, con lo que se consiguen unos volúmenes característicos de gran horizontalidad. Los colegios públicos de Alberto Alcocer y Santa Marta de Babío, encargados a Mariano García Benito, idénticos con dos alas desfasadas y servicios comunes en el centro, incluso sala de usos múltiples de forma más libre; se completa con la escuela de educación infantil Hiedra (1962) cuya "composición arquitectónica resulta grata y plásticamente movida"³⁷.

En la escuela de maestría industrial San Blas (1964-68), de Moreno Barberá con estructura metálica independizada de fachada y dos patios cuyo tratamiento orgánico recuerda a las experiencias brasileñas, la transparen-

cia y ligereza se consigue a partir de una planta muy abstracta. La escuela de ingeniería técnica industrial (1968-69), es el edificio central de un conjunto, destinado a aulario, que recurre a la luz cenital en lugar de patio. Entre los centros parroquiales de San Blas destaca el de José A. Corrales (1969-70) que con 2 capillas desfasadas y maciadas, y jardín interior a modo de claustro, forma con las viviendas, conjunto único paralelo a la calle. Con otras iglesias como la citada de Elviña, en Coruña, o la del Cristo de la Misericordia en Madrid, forman un cuerpo de investigación sobre espacios alternativos para el culto religioso³⁸.

En el magnífico anteproyecto de la no realizada Unidad Vecinal de Costa Rica para 455 viviendas propone un conjunto de volúmenes diversos que atienden a las condiciones de su perímetro e integran las edificaciones complementarias como hitos en el recorrido por las cubiertas. Preside la actuación el equipamiento social situado entre el patio y la plaza en explícita representación de la entrada y permite llegar hasta la altura intermedia del itinerario, que seguirá ascendiendo mediante un sistema de rampas para recorrer todos los bloques aterrazados dispuestos en alineaciones paralelas. Locales comerciales y profesionales que funcionan como barreras acústicas y visuales entre las viviendas y las calles, con un supermercado de cúpula piramidal en el centro de las unifamiliares, crean una red de calles interiores con garajes y cinematógrafo³⁹.

La revista *Hogar y Arquitectura* publica en 1965 el proyecto de la CBHE para la ordenación de una extensa superficie adquirida al Este de la ciudad de Granada, de los arquitectos Romany, Ferrán y Mangada. La propuesta para la finca "El Serrallo" es consecuencia de otros proyectos que el grupo estaba llevando a cabo desde años atrás, pero aquí las condiciones de autonomía permiten un ensayo de mayor pureza. Una apuesta ideológica por concentrar en una comunidad de nueva planta para 1.200 familias, los conceptos urbanísticos y sociológicos que estaban en el centro del debate, en el momento de mayor



desarrollo económico y de promociones más ambiciosas, como los poblados de Loyola y Juan XXIII en Madrid. El Plan Parcial se ocupa detalladamente del lugar, trabajando con cuestiones de territorio, vegetación o accesos, en un caso singular frente a las actuaciones urbanas. Sobre la cumbre de un terreno de fuerte pendiente se desarrolla la vía principal con el centro cívico como núcleo vertebrador que es la plaza donde se concentra el transporte público para el movimiento diario de la población, además de la iglesia y el comercio. El planeamiento se sustentaba en nuevas ideas que ponían en cuestión los postulados del Movimiento Moderno, celebrado el último CIAM, cuando nombres como Aldo van Eyck, Smithson o Team Ten anticipaban otras arquitecturas radicales por llegar. El ejemplo permite por su escala y aislamiento, ser independizado como una propuesta autónoma en el ensayo de un sistema global que crea sobre un entorno natural, una pequeña ciudad con todos sus servicios.

Decía Romany que aquéllo era como tragarse un elefante, refiriéndose a la celeridad con que Laguna realizaba los encargos de los barrios. La figura de Saint Exupery sigue siendo útil para expresar la vigencia de aquellos procesos, cuyas digestiones se produjeron con desigual ritmo y la madurez en la inserción de sus equipamientos, con desigual suerte.

A partir de los años setenta y en particular durante los ochenta, a las grandes promociones de vivienda social que han seguido realizándose en las periferias de nuestras ciudades, se han sumado intervenciones para dotarlas de servicios comunes, con felices obras de arquitectura. El proceso llega hasta el momento actual donde las operaciones de los PAUs y similares, introducen un cambio de concepto de ciudad cuyas consecuencias habrá que valorar, pero que desdibujan el sentido mismo de los equipamientos locales, trasladando los problemas a escalas urbanas novedosas donde el propio concepto de unidad vecinal autosuficiente parece superado. Herencia de modelos híbridos extranjeros, las nuevas propuestas residenciales trabajan desde parámetros de zonificación, transporte y nuevos usos de consumo y ocio de escala regional, como variables que se determinan desde el planeamiento. Densidad, dispersión, sostenibilidad, versatilidad o calidad de vida, son sólo algunas de las variables con las que los nuevos modelos, sinónimo ya de paisajes contemporáneos, se enfrentan. En el escenario de su crítica arquitectónica intervienen las experiencias en espacios públicos y equipamientos sociales, que tuvieron lugar en las décadas de los cuarenta a los sesenta, con sus luces y sus sombras. El debate está servido.

- ¹ Las normativas del INV para la presentación de proyectos de limitaban exactamente la documentación que debía contener un proyecto y su brevedad se exigía explícitamente.
- ² MOYA, Luis: "Polígonos de vivienda" en AAVV (SAMBRI-CIO, Carlos, ed.): *Un siglo de vivienda social: 1903-2003*, Madrid, Nerea, 2003. En Madrid ya el Plan General de 1941 de Bidagor apoyaba los poblados satélite en los pueblos de la corona de la ciudad, envueltos desde el Plan de 1928, en un cinturón de espacio verde no urbanizable y de bajo coste, sobre el que la Administración desarrollará su política de vivienda social.
- ³ MOYA, Luis: *op. cit.*
- ⁴ DÍEZ MEDINA, Carmen: "En recuerdo de José Luis Fernández del Amo", en "Los brillantes 50/35 proyectos", Pamplona, T6 ediciones, 2004.
- ⁵ BERGERA, Iñaki: "Desde la autarquía a la modernidad", en "Los brillantes 50/35 proyectos", *op. cit.*
- ⁶ Originalmente Colonia Alfonso XII, promovida por la Cooperativa Popular Madrileña Primo de Rivera Casas Baratas, fue destruida durante la guerra y se reconstruye en régimen de alquiler por el INV en 1941 aprovechando el trazado original. Ver AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia*, Madrid, Fundación COAM, 2007.
- ⁷ La iglesia de Ruiz de la Prada de 1951 ha sido demolida en 2006.
- ⁸ JIMÉNEZ MATA, J. y MALO DE MOLINA, J.: *Guía de Arquitectura de Cádiz*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1995.
- ⁹ AAVV: *Guía de Arquitectura de Barcelona*, publicaciones del C.O. de Arquitectos de Cataluña y Baleares, Barcelona, La Gaya Ciencia, 1973.
- ¹⁰ Los Estatutos de la Constructora Benéfica El Hogar del Empleado, definen sus objetivos: "la construcción de viviendas higiénicas de renta reducida y edificaciones complementarias [...] con la constitución de [...] cuantos organismos fomenten la cooperación y el ahorro entre las familias alojadas; cuantas tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados en sus aspectos espiritual, social, familiar y económico". Ver HURTADO TORÁN, Eva: *Proyecto para la construcción de 600 viviendas en la Urbanización del Río Manzanares 1953*, Madrid, Fundación COAM, 2002.
- ¹¹ AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia*, Madrid, Fundación COAM, 2007, y FERNÁNDEZ, M^a Antonia: *Las Colonias del Hogar del Empleado. La periferia como ciudad*. Tesis doctoral UPM (inérita).
- ¹² AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia*, *op. cit.*
- ¹³ BLAT, Juan: "Santiago Artal y la arquitectura de la vivienda en los años 50", en "Los brillantes 50/35 proyectos", *op. cit. Corrales y Molezún. Arquitectura*, Madrid, Xarait, 1983, y *Arquitectura* n.º 34, 1961.
- ¹⁴ *Hogar y Arquitectura* n.º 46 y n.º 47, 1963. Las seis UVAs de Madrid son consecuencia del Decreto del año 61 con el que el INV pretende construir 30.000 viviendas.
- ¹⁵ La UVA de Fuencarral de la OSH y A, fue obra de los arquitectos: J. M. Arangüena (jefe de equipo), C. Del Barrio, A. Ubach, V. Rodríguez, J. García y A. Soldevilla. Ver FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José María: *Realizaciones de la Obra Sindical del Hogar en Construcción Industrializada*, Gabinete Técnico del Sindicato Nacional de la Construcción, y "UVA de Fuencarral, Centro Parroquial" en *Hogar y Arquitectura*, n.º 57, 1965.
- ¹⁶ SANZ HERNANDO, Alberto (LASSO DE LA VEGA, Miguel, ed.): *In memoriam. Fuencarral A*, Servicio Histórico de la Fundación Arquitectura COAM, 2008.
- ¹⁷ Legado Molezún: SH. COAM VM/P055, y AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia*, *op. cit.*
- ¹⁸ "Escuelas en Fuencarral", en *Revista Nacional de Arquitectura*, Dirección General de Arquitectura, n.º 204, 1958.
- ¹⁹ A. COAM 3056/588. BALDELLOU, Miguel Ángel: "Neorealismo y arquitectura. El problema de la vivienda en Madrid, 1954-1966" en *Arquitectura* n.º 301, 1995, y HURTADO, Eva: *El jardín sigiloso* en AAVV (José Manuel Pozo, ed.): "Los brillantes 50/ 35 proyectos", *op. cit.*
- ²⁰ A. COAM 7536/66 y AGMº Viv. M-4-PD.
- ²¹ *Hogar y Arquitectura* 1968. AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia*, *op. cit.* y FERNÁNDEZ, M^a Antonia, *op. cit.* El instituto de enseñanza secundaria es de Emiliano Fernández.
- ²² *Revista Nacional de Arquitectura*, n.º 204, 1958: Grupos escolares en Poblados de Absorción en Vista Alegre (Diz y Ruiz Larrea); Fuencarral (García Pablos), Canillas (Faci), Villaverde, etc.

- ²³ Profusamente publicado, entre otros ver: “*Entrevías. Transformación urbanística de un suburbio de Madrid*” Mº de la Vivienda, OSH. 1965. *Hogar y Arquitectura* n.º 34, 1961, n.º 49, 1963 y n.º 101, 1972, y FERNÁNDEZ-GALIANO, Luis, ISASI, Justo, LOPERA, Antonio: *La quimera moderna. Los Poblados Dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid, Hermann Blume, 1989.
- ²⁴ AAVV: *Arquitectura de Madrid. Periferia, op.cit.*
- ²⁵ AAVV: *Arquitectura de Madrid Periferia, op.cit.* y DELGADO ORUSCO, Eduardo: *Santa María del Pozo*, en *Temas de Patrimonio* 6/2000, COAM.
- ²⁶ AAVV: *Guía de Arquitectura de Madrid periferia, op. cit.* A.IVIMA: 5651/1 y SH COAM: Legado Cubillo.
- ²⁷ *Hogar y Arquitectura* n.º 44, 1963.
- ²⁸ Restaurada en 2002 y extensamente comentada por autores como C. Flores, R. G. Amezqueta, M. A. Baldellou, R. S. Lampreave o E. Delgado, que han destacado su condición continuadora de los proyectos de Cuenca, o la relación entre la trama reticular en una parcela triangular y la quibla de Córdoba, así como el pabellón de la exposición del 58 de Corrales y Molezún. Ver resumen bibliográfico en AAVV: *Guía de Arquitectura de Madrid periferia, op. cit.*
- ²⁹ *Hogar y Arquitectura* n.º 47, 1963. *Arquitectura* n.º 70, 1964 y n.º 301, 1995. *Nueva Forma* n.º 46/47, 1969.
- ³⁰ *Hogar y Arquitectura* n.º 46 y n.º 47, 1963 y n.º 57, 1965.
- ³¹ *Hogar y Arquitectura* n.º 54, 1964 y n.º 89, 1970.
- ³² *Arquitectura* n.º 105, 1967 y n.º 311, 1997, así como AH COAM.
- ³³ ARCM 56362, 56363 y 93446.
- ³⁴ ARCM 56607.
- ³⁵ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *op.cit.*, escribió sobre las realizaciones de la OSH en construcción industrializada en Madrid (UVAs para un total de 6.088 viviendas) y Córdoba (para 2.884 viviendas).
- ³⁶ ARCM 56602 y *Arquitectura* n.º 160, 1972.
- ³⁷ *Hogar y Arquitectura* n.º 54, 1964.
- ³⁸ DELGADO, Eduardo: “Arquitectura sacra española, 1939-1975: una modernidad inédita”; y otros en *Arquitectura* n.º 311, 1997.
- ³⁹ Promovida por la OSH en 1963, figuran como autores los arquitectos M. Sierra, A. De la Vega, A. Vázquez de Castro, L. Cubillo y J. Lahuerta. La falta de licitadores en 1965 lo dejó fuera de los Planes de desarrollo. *Hogar y Arquitectura* n.º 43, 1962 y AA.VV. *Un siglo de vivienda social: 1903-2003*.



La vivienda de realojo. De las políticas urbanas a la lucha contra la exclusión social

CARMEN CASANOVA GÓMEZ

Introducción

TODOS LOS CIUDADANOS tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, manda nuestra Constitución. Pero cuando en la ciudad legal existen y coexisten “ciudades ilegales” de ciudadanos que habitan territorios, viviendas o moradas de nula o escasa habitabilidad y salubridad, tan sólo es la acción pública, con las políticas sociales y urbanísticas la que puede y debe afrontar el problema.

España era el país, a comienzos de los años 80, con mayor número de viviendas que, por ejemplo, no poseían baño ni ducha interior y el tercero con viviendas que no poseían w-c interior¹. Pero las estadísticas en esta materia no son consistentes ni rigurosas dadas las enormes dificultades que para la investigación ofrecen las personas que sufren marginación social o que están excluidos socialmente, por lo que huiéremos en lo sucesivo de ellas.

Hablar de realojos, desde el inicio, comporta la referencia a dos problemas y dos diferenciadas políticas:

- La necesidad de reestructurar o reordenar la urbe y de hacer eficaz el derecho a la ciudad de todos los ciudadanos. Este problema ha originado las políticas de realojo vinculadas a la remodelación de barrios, eliminación de bolsas de deterioro urbano o rehabilitación de centros históricos. En estos casos estamos en presencia de políticas territoriales y urbanísticas y se administran los derechos no sólo a la vivienda sino también al hábitat, al espacio público y a la accesibilidad.
- La lucha contra la exclusión social y la pobreza. Eliminación del chabolismo y de la infravivienda. En estas políticas prevalece el aspecto social, de reinserción de poblaciones especialmente vulnerables (colectivos de etnia gitana, inmigrantes, etc.) y de erradicación de la marginalidad.

Cuando se plantea la necesidad de realojar, nos encontramos siempre con una parte de ciudad segregada,

en la que los conflictos sociales adquieren plasmación espacial. Como expresaba el alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda, en la ponencia con la que participó en el año 1997 en la Conferencia Europea de la Vivienda “... la ciudad pasa de ser una comunidad que evoca un sentido de pertenencia a constituirse en unidad fragmentada [...] la mejora de las condiciones de vida de esos barrios periféricos o antiguos, deteriorados constructiva y socialmente, es una necesidad imperiosa y urgente que debe manifestarse en políticas de desarrollo social urbano y de rehabilitación de vivienda. El derecho a la ciudad, a una ciudad sostenible, envuelve y da sentido al derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, derecho básico y fundamental clave para una auténtica cohesión social”.

Conscientes de este problema, los poderes públicos de nuestro país comenzaron durante la transición y posteriormente con la democratización de los ayuntamientos y la creación de las Comunidades Autónomas, una nueva política preocupada de hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad con el fin último del logro de la más completa cohesión social. Un factor a destacar al respecto es el protagonismo esencial de los municipios en la definición de las políticas de inserción y de integración por medio del realojamiento y de la vivienda.

Hay que destacar, no obstante, que las acciones de realojo no constituyen una política en sí mismas, sino que se incardinan en políticas más ambiciosas y complejas de carácter territorial y urbanístico. Con frecuencia, como expone el Presidente de la AVS² “... las nuevas políticas de realojo han sido complementarias de más ambiciosas políticas urbanísticas que han aunado proyectos arquitectónicos de calidad, la reutilización de instalaciones y la reactivación económica de los centros urbanos”.

La instauración de la democracia en nuestro país resultó de trascendental importancia en los modos de hacer política y en la transformación social y urbanística de la ciudad.

Gracias a la presión vecinal y a los nuevos modos, pensamientos y reflexiones sobre la ciudad desde finales de los años 70 las políticas públicas de vivienda se orientan al logro de que las personas que habitan un lugar que han contribuido a construir, deben continuar viviendo en él y tienen derecho al realojo en la misma zona, transformada y mejorada (como regla general).

Y si importante ha sido la nueva organización territorial del estado autonómico y la regulación constitucional de la autonomía municipal, para desarrollar las políticas complejas de realojo, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que no se hubieran podido ejecutar, consolidarse y crecer sin la existencia de las empresas públicas municipales, provinciales o autonómicas –la mayoría integradas en AVS– que han venido gestionando las políticas de suelo y vivienda con más o menos aciertos y recursos.

Desde la perspectiva de la articulación jurídica de las políticas de realojo, es conveniente destacar que pocos instrumentos o técnicas jurídicas han innovado el panorama legislativo creado por la Ley del Suelo del 76 y sus reglamentos. Pocas novedades ha introducido la actual y profusa legislación estatal y autonómica urbanística y de vivienda y ello es importante destacarlo en un momento en el que existe en nuestro país una sobreabundancia de legislación y un exceso de burocracia. Tras la convulsión que en los años 80 supusieron aquellas políticas de remodelación de barrios preñadas de ideario, de acciones certeras, de controversia y de reflexión, en la actualidad la acción transformadora es meramente continuista y se asfixia en marañas de disposiciones de diverso rango, conflictos de competencia y sobreabundancia de controles.

Ya lo apuntaba el arquitecto Bernardo Ynzenga en el año 1992 y el problema ahora se ha profundizado "... Trasmutado en su esencia el poso de la experiencia creativa sirvió de coartada para codificar sus resultados y disecarlos en normas cada vez más rígidas. En lugar de

perfeccionar la vivienda, en tensión permanente con la evolución de la cultura, la sociedad y la tecnología, se perfeccionaron formularios. Una densa niebla burocrática de decretos, normas instrucciones y reglamentos momificó sus más mínimos detalles"³.

Si miramos hacia atrás y recordamos que la importante y singular política de remodelación de Barrios en Madrid se inicia con una no-norma, la Orden Comunicada de Sancho Rof y en la actualidad, con una maraña normativa sin precedente ni parangón en Europa no se aborda ni una sola nueva política en materia de realojos, remodelación o rehabilitación, convendría reflexionar y que los poderes públicos cambiaran de actitud para bien de las ciudades que progresivamente se van transformando en urbanizaciones de espalda a la ciudadanía.

Una cuestión es clara: la necesidad de realojar es inversamente proporcional a la accesibilidad de un ciudadano a la vivienda; para muchos la vivienda no es un derecho, es un privilegio.

La intervención pública, cuando hablamos de realojos, tendrá como objetivo la satisfacción de tres derechos básicos de los ciudadanos:

- El derecho a la vivienda.
- El derecho a la ciudad.
- El derecho al medioambiente.

El realojamiento marginal. De la chabola al piso

"Muchos ciudadanos sufren porque la política municipal tiene una función compasiva y muchas veces sólo se dedican a maquillar."⁴

En nuestro país no había existido una programación y planificación del realojamiento de la población chabolista, antes de la instauración de la democracia, con excepción de las remodelaciones internas.



La erradicación del chabolismo ha sido uno de los objetivos prioritarios de la Administración municipal y autonómica en los últimos treinta años; pero el problema es tan complejo que con frecuencia sólo se han puesto parches y no se ha atajado el conflicto personal, familiar y social que la pervivencia de chabolas e infraviviendas comporta en esta globalizada sociedad. En general se cuenta con recursos limitados en comparación con el volumen del problema.

El sistema económico occidental provoca sistemáticamente concentraciones de pobreza en el medio urbano que se incrementa en las capitales de provincia y en las grandes áreas metropolitanas, en las que el problema de bolsas de marginalidad y exclusión social se agrava especialmente.

Experiencias de realojo en nuestro país han surgido por todo el territorio (Valladolid, Tenerife, Vitoria, Sevilla, Burgos, Badajoz, Cádiz, Zaragoza, entre otras). El defensor del pueblo Andaluz en su informe especial sobre El Chabolismo en Andalucía expresaba: "Situaciones como El Vacie, Torreblanca, Los Asperones o los asentamientos de inmigrantes en el Campo de Níjar almeriense o en Palos

de la Frontera (Huelva), o la manera en que se han suprimido algunos núcleos chabolistas recientemente, están poniendo a prueba la capacidad de los poderes públicos y de toda una sociedad para asumir el reto de construir, conforme al mandato constitucional (art. 9 CE), una sociedad más justa. En los albores del tercer milenio es hora de acabar con una situación que debió desaparecer de nuestro panorama social y paisaje urbano hace muchos años, ofreciendo una alternativa digna, creíble y sostenible en términos de tutela social a estas familias. Confiamos en que este Informe Especial pueda, de alguna manera, colaborar en esa tarea, que no es fácil, pero que tampoco se puede posponer por más tiempo. El problema afecta de manera singular a las familias que se ven inmersas en él, pero su solución, liderada por los poderes públicos, nos concierne a todos".

Pero la magnitud del problema en Madrid aconseja que nos detengamos especialmente en la experiencia en esta ciudad y Comunidad: así, por ejemplo, en tanto que el problema en Valladolid se cuantifica en el realojo de 110 viviendas, aproximadamente, en Madrid, en el año 2006 quedan todavía por realojar 1.193 en la ciudad y 132 en la región⁵.



Madrid, tradicional receptora de inmigración interna y externa de otras regiones o países ha sido y es la ciudad con más chabolas e infravivienda del Estado español, y ello debido a las razones mismas del problema: crecimiento poblacional, escasez de medios y altos precios del alquiler.

A principios de los 80 la población censada en chabolas en Madrid llegaba a una cifra aproximada de 2.600 familias⁶. En la actualidad, acaba de desmontarse el más importante poblado chabolista –El Salobral– pero quedan otros, siendo el más importante asentamiento ilegal el de la Cañada Real Galiana.

Identificación del problema

El problema fundamental se produce con miembros de la etnia gitana por lo que desde el comienzo de la tarea de realojo las soluciones que se adopten no consisten únicamente en la adjudicación de viviendas dignas, se trata fundamentalmente de preparar los cauces urbanos que posibiliten la integración social, mediante la adjudicación de viviendas en los programas de la administración, la programación de viviendas especiales en un medio que posibilite la integración paulatina del grupo. Las familias de etnia gitana que viven en chabolas presentan una situación de importante exclusión social, como lo reflejan los datos siguientes, en Madrid: tan sólo un 30% tienen la documentación civil básica; un 42% de los niños en la edad correspondiente a la Educación Básica están escolarizados; la cobertura sanitaria cubre al 75%; la planificación familiar es escasa, con una media de 5,1 miembros por familia⁷.

Las características de la chabola son siempre idénticas en todos los poblados:

- No dispone de agua corriente.
- No dispone de alumbrado.
- Se construyen con material de desecho.

- Hacinamiento.
- Humedades, insalubridad: ratas, insectos.
- Están aisladas respecto al entorno circundante.

Pero no sólo estamos en presencia de un problema habitacional; donde hay chabola, hay gueto, hay un problema social (droga, delincuencia, problemas de salud y de escolarización, etc.), un problema urbanístico (frecuente ruptura de la trama urbana la situación de los servicios urbanos de alcantarillado, alumbrado público, electricidad inexistente o muy precaria, mala accesibilidad, etc.) y ambiental (estercoleros, no recogida de basuras, etc.).

Pero existe otro problema añadido que aconseja actuar con extrema sensibilidad social. Nos referimos al rechazo social que se produce en las zonas de los realojos, por los problemas de convivencia y conflictividad social que los realojados, principalmente los de etnia gitana, provocan. En Madrid, algunos distritos se han visto especialmente afectados por este problema y muchos vecinos han venido denunciando que la solidaridad tiene un límite y este es el de la salvaguarda de la seguridad personal y familiar, ya que algunos realojados suelen presentar comportamientos antisociales, cuando no son delincuentes que alteran gravemente la convivencia ciudadana. El conflicto social tiene muy difícil solución, basta echar un vistazo a los foros de Internet creados por vecinos afectados por el realojo de los chabolistas del Salobral en Madrid, o la sensibilización que en Sevilla genera el realojo del Vacie.

Los instrumentos institucionales

En Madrid, para abordar este complejo problema el 10 de enero de 1986 las tres administraciones, estatal, autonómica y local, crean el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid. Su objetivo era la erradicación del chabolismo de las familias de



población marginada, fundamentalmente gitana, asentadas en núcleos no habitables, aislados y sin infraestructuras.

Cuando el Consorcio inicia su andadura censa en el municipio 2.185 chabolas y prefabricados, obsoletos e insalubres.

Es importante destacar que la gestión de la administración en estos ámbitos se ve reforzada por la integración en los equipos multidisciplinares de gitanos, miembros de asociaciones o de la colaboración de los patriarcas gitanos.

La realidad sociocultural de los asentamientos determinaba la necesidad de una actuación en diversos frentes:

- La acción educativa.
- La acción social.
- La acción sanitaria.
- La formación laboral.

El realojo se efectúa en tres tipos de viviendas:

a) En altura (se distribuyen en todos los barrios de Madrid donde haya Promociones de Viviendas Públicas), b) De tipología especial (vivienda unifamiliar) barrios de ca-

sas bajas para agrupación de clanes familiares, c) Alojamiento provisional.

Al consorcio le sucede en el año 1998 el IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social), creado por Ley 16/98, de 27 de octubre. La exposición de motivos de dicha Ley argumenta “Después de 12 años de experiencia, el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid ha cumplido con el objetivo de proporcionar una vivienda digna a las familias censadas en 1986. Pero la realidad nos ofrece la imagen de nuevas familias sin vivienda que viven en chabolas. Y no sólo en la capital, sino también en otras localidades de la Región. El fenómeno del chabolismo, que en algún momento se pudo pensar que era pasajero en nuestra Región, hoy, al menos, podemos decir que reviste caracteres de cronicidad”.

En efecto, la característica habitual del fenómeno del chabolismo es que continuamente surgen nuevos asentamientos. Madrid, que ha sido pionera en proporcionar vivienda digna a quienes no la tenían, ha tenido hasta hace muy poco uno de los asentamiento chabolista más grande de Europa (El Salobral 1.213 personas en 400 chabolas, extendidas en 22 hectáreas).



Con la creación del IRIS se profundizó en la política social y educativa de los realojos, corrigiéndose los errores en los que incurrió el consorcio (los asentamientos provisionales se han convertido en nuevos núcleos chabolistas, el realojo en tipologías o grupos inadecuados aunque tiene factores positivos, como es la permanencia de los lazos familiares y culturales, afecta a la larga negativamente al crear guetos de marginación y dificulta evoluciones positivas de la población en el ámbito laboral, educativo y relacional).

El IRIS ha gozado de mayor dotación presupuestaria y de medios materiales y humanos para llevar a cabo el triple objetivo:

- Realojar en viviendas normalizadas a las unidades familiares que viven en asentamientos provisionales, núcleos chabolistas o guetos de la ciudad.
- Sustentar el realojo en criterios de dispersión geográfica y de adecuación de la familia al nuevo tipo de vivienda.
- Conseguir la integración social de las familias marginadas en los barrios en que son realojadas, a través de programas de capacitación para la adaptación a la vivienda y al barrio.

La experiencia del IRIS está siendo analizada por la Junta de Andalucía, y desde diversos ámbitos se reclama la creación de un organismo de estas características.

Los planes de vivienda

En general, una de las carencias mayores de las políticas de realojo ha sido la falta de instrumentos jurídicos para abordar la relación con las nuevas viviendas. Se ha planteado con frecuencia la revisión de los instrumentos jurídicos que se utilizan en los programas de realojo, generalmente mediante contratos de alquiler o de encaje en promociones de viviendas de protección pública u oficial.

La Comunidad de Madrid ahondó en estas soluciones y elaboró el denominado Programa de Viviendas de Integración Social (VIS), cumplimentando así la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo en la que se establecía que la política de vivienda de los Estados miembros debe integrar aspectos como la educación, la integración, la asistencia financiera y social, para combatir la exclusión social y la pobreza. Hasta 1997, la actuación administrativa de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda se centraba en la ejecución y complementación de los planes aprobados por el Estado, que se articulaban fundamentalmente alrededor de la tradicional figura de la Vivienda de Protección Oficial. Sin embargo, a partir de entonces, la conveniencia de satisfacer las necesidades de vivienda de los madrileños, que no se veían cubiertas con la Vivienda de Protección Oficial, pese a su indudable relevancia, llevaron a la Comunidad de Madrid a aprobar su propio Plan de Vivienda para el periodo 1997-2000, el cual estaba financiado exclusivamente con recursos propios. Dentro de este Plan de Viviendas se incluyen las Viviendas de Integración Social (VIS).

Con anterioridad a la creación de la figura de Viviendas de Integración Social y el establecimiento de Convenios entre organismos y diferentes instituciones de la Comunidad de Madrid, se venía realojando a las familias que vivían en chabolas, en barrios de tipología especial.

Las Viviendas de Integración Social son alojamientos, destinados a personas necesitadas de protección social. Estas viviendas están concebidas con una gran flexibilidad, de forma tal, que es a través de cada Convenio cuando se definen sus características; esta flexibilidad es lo que ha permitido adaptarse a los requerimientos que plantea cada grupo social y, en concreto, las necesidades de la etnia gitana, atendidos por el Convenio con el Instituto de Realojamiento e Integración Social.



Entre los objetivos de la actuación destacan:

- Crear y delimitar la figura de la Vivienda de Integración Social.
- Facilitar, además de la vivienda, instalaciones específicas que permitan una mejor calidad de vida.
- Situar a las familias, en entornos con disponibilidad de instalaciones complementarias para su capacitación y formación; así como equipamientos en el edificio y en el barrio.
- Suscribir Convenios con los organismos encargados del proceso de realojamiento.
- Anticipar las subvenciones al inicio de las obras.
- Realizar un seguimiento efectivo.
- Apoyar y ayudar de forma continuada a las familias para su adaptación.

Entre los logros alcanzados destaca:

- Se ha logrado dar vivienda a más de dos mil familias.
- A través de convenios con el IRIS se han realojado a 660 familias.

Otra característica de interés en las políticas de realojo actuales es el acompañamiento durante el realojo

y posterior, que llevan a cabo los servicios sociales. Se trata de recordar los derechos y deberes como vecino y abordar las dificultades que han surgido en la nueva vivienda. Este acompañamiento va unido a la utilización de los sistemas públicos de protección social (salud, educación, servicios sociales) por la familia y se mantendrá en el tiempo necesario que requieran los vecinos y la familia realojada.

Sin embargo, los vecinos siguen denunciando que a pesar de que estos son unos buenos objetivos, posteriormente no se llevan a la práctica. En su opinión, los servicios sociales no realizan un adecuado seguimiento de las nuevas familias que llegan a los lugares de realojo. Por ello queremos destacar otras nuevas fórmulas que se están adoptando en nuestro país, en los que la colaboración de la iniciativa privada es primordial para la continuación de las políticas sociales. Esta experiencia de especial interés es la llevada a cabo por la Fundación Lesmes, en Burgos-Programa DUAL⁸, que surge para dar atención a personas sin hogar que habitan en chabolas o infravivienda. Como elementos más innovadores:

- La complementariedad de la iniciativa privada y la administración.



- Constituyen empresas de inserción, que suponen un salto cualitativo con respecto a programas de inserción laboral convencionales, combaten la exclusión desde el propio corazón del sistema económico.
- Sensibilizar y concienciar a los ciudadanos de los barrios receptores, para reducir los prejuicios hacia el realojo de población marginada.

Las actuaciones y resultados que se han llevado a cabo durante el desarrollo de la iniciativa, elegida como buena práctica del Programa Hábitat han sido:

- Seguimiento y eliminación de asentamientos ilegales, que ha mejorado la imagen urbanística de la ciudad.
- Elaboración de un Censo de familias afectadas y realojo de 117 familias en viviendas normalizadas en la ciudad, en régimen de propiedad o arrendamiento.
- Concesión de subvenciones a los titulares de viviendas del Poblado de la Esperanza (110 familias) para la adquisición de viviendas en régimen de propiedad.
- Desarrollo del Programa de intervención social con población gitana marginada perteneciente al Poblado de la Esperanza.
- Desarrollo del Programa de lucha contra la exclusión económica y social en la Zona de Acción Social Este.
- Seguimiento periódico de familias en lista de espera.
- Persistencia del diálogo entre las fuerzas políticas y sociales para el desarrollo de políticas y actuaciones consensuadas.

En los países desarrollados, a pesar de las políticas de vivienda que se han realizado para erradicar el chabolismo, éste vuelve a reproducirse debido al aumento progresivo de la inmigración de grupos carentes de recursos económicos y con culturas dispares que requieren de un apoyo decidido y continuado por parte de la

Administración para resolver su problema de vivienda y de integración social. En nuestro país, con la crisis económica estructural que hemos iniciado ya desde el pasado año, el problema se va a acrecentar de manera ostensible y las diversas administraciones hasta el momento no están liderando el proceso.

La remodelación de barrios

La más importante operación de remodelación de barrios de toda Europa se desarrolló en Madrid entre los años 1976 y 1996 y continúa rematándose ahora bajo la dirección del IVIMA de Madrid. Si bien la remodelación de barrios de Madrid ha sido el prototipo para la reflexión y estudio en nuestro país, debido a su magnitud y proceso mismo de gestión es preciso dejar cumplida constancia de que en la actualidad en numerosas ciudades se siguen desarrollando políticas de remodelación de edificaciones y tejidos urbanos obsoletos construidos en los años 60.

Las características del proceso de industrialización tardío que se produjo en nuestro país fundamentalmente a partir de los años sesenta, tuvieron grandes repercusiones a nivel territorial, social y urbano en la ciudad de Madrid. Se produce una masiva emigración del campo a la ciudad. El denominado Plan de Remodelación de Barrios ha sido un proceso de remodelación urbana en el que la Administración acepta el liderazgo de las Asociaciones de Vecinos que afectó inicialmente a 30 barrios de muy diferentes características con un total de 39.000 viviendas construidas para una población alojada de alrededor de 150.000 personas. La inversión realizada por la Administración alcanzó los 310.000 millones de pesetas hasta el 1995 y en la actualidad se continúa con el plan.

La tipología de los asentamientos de la infravivienda madrileña a principios de los setenta, se clasifican en:



- Los barrios-pueblo formados por importantes concentraciones de chabolas: Palomeras, El Pozo del Tío Raimundo, Meseta de Orcasitas.
- Los pequeños enclaves chabolistas.
- Asentamientos de minorías étnicas, fundamentalmente gitanas.
- Los núcleos de vivienda pública precaria ejecutados por el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar: Unidades Vecinales de Absorción, Poblados Dirigidos, Poblados Mínimos y Poblados Agrícolas.

Las causas

Dos fueron los principales procesos o modelos de desarrollo⁹:

Prolifera el tipo de crecimiento espontáneo o no planificado, prolongaciones desordenadas de la estructura urbana existente, apoyadas en infraestructuras viarias, antiguos caminos o núcleos rurales anexionados, mezclándose las tipologías edilicias antiguas y las nuevas.

Los polígonos de vivienda social, ya sean de iniciativa pública o privada, de escasa y deficiente calidad arquitectónica y constructiva, sin estructuración interna, con abuso del bloque abierto y de los espacios libres in-

terbloques, con una progresiva degradación de la calidad de vida de los ciudadanos:

- Falta de integración con el resto de la trama urbana.
- Desarticulación interna y falta de elementos identificadores.
- Mala calidad de la urbanización y de la edificación.
- Escasez de espacios libres.
- Falta de actividad debido a la política de zonificación que impide el desarrollo de actividades económicas.
- Falta de equipamientos.
- Invasión del espacio público por el automóvil.

La metodología de trabajo y los instrumentos jurídicos

La instauración de la democracia resultó de trascendental importancia en los modos de hacer política y en la metodología de trabajo para desarrollar un profundo cambio urbanístico y arquitectónico en los barrios de población básicamente obrera de la periferia sureste madrileña. Inicialmente la remodelación afectó a 30 barrios. El volumen de suelo afectado 837,8 ha y su ejecución coincide en el tiempo con la primera década de recuperación de la democracia. Todavía ahora se siguen remodelando barrios, con inversiones de las distintas administraciones. Así, por

ejemplo, en 2006 el Ministerio de la Vivienda aportó 225,5 millones de euros para la remodelación de Barrios de Madrid y Barcelona. Estas subvenciones forman parte de convenios específicos firmados al margen del convenio de Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.

“El Programa de barrios en remodelación es la actuación conjunta de renovación del patrimonio residencial más ambiciosa que se ha efectuado durante las últimas décadas en la ciudad de Madrid. El factor de oportunidad política es imprescindible si queremos entender la magnitud de la inversión pública realizada y las excelentes condiciones de acceso a la propiedad de las nuevas viviendas que supuso.”¹⁰

El proceso de la Remodelación de barrios se pone en marcha a partir de la contestación que provoca en la población afectada los planes previstos de renovación-expulsión de la población residente. Suelos inicialmente periféricos ganan centralidad con el tiempo, levantando importantes expectativas inmobiliarias. Las viejas periferias con el crecimiento de la metrópoli van ganando centralidad. El Plan General de Ordenación Urbana de 1963 cambia la calificación del suelo, declarándolo urbanizable. Aparecen entonces expectativas de realizar nuevas plusvalías. Una catarata de Planes Parciales pone su interesada atención sobre los viejos asentamientos chabolistas. Bajo pretextos varios de sanear la ciudad, mejorar el entorno urbano, agrandar los viales, late una misma consecuencia: el desalojo de los chabolistas hacia nuevas periferias con indemnizaciones tan precarias como la chabola que han levantado con sus manos¹¹.

Como reacción, las asociaciones de vecinos madrileñas ponen en marcha un poderoso movimiento por la vivienda que, en el marco político de la transición democrática española, da lugar a un proceso singular tanto por sus características (participación y control vecinal) como por sus dimensiones. Se negaron a ser desalojados de sus barrios. Reclamaron que los barrios tuvieran infraestructuras y equipamientos y reivindicaron el derecho a participar.

Las características del proceso, que nunca revisó el carácter de plan o programa formal, y que se desarrolla durante los años 80 y primeros de los noventa, fueron las siguientes:

- La Administración participa activamente, en estrecha relación con las organizaciones vecinales y sus técnicos, posibilitando la expropiación o adquisición del suelo necesario e invirtiendo en infraestructuras, equipamientos y vivienda.
- Se garantiza la permanencia de los habitantes de las chabolas y de la vivienda oficial en ruina en el mismo suelo que previamente habían colonizado sin que se produzca proceso de expulsión alguno.
- Los censos de realojados son elaborados por las organizaciones vecinales.
- Se produce una estrecha relación vecinos-técnicos-administración no exenta de conflictos que se resuelven vía negociación y consenso. De hecho, los vecinos participan de forma directa a través de Asambleas y Comisiones de Control en el diseño de sus viviendas y barrios.
- La rapidez del proceso que, en menos de una década, levanta el equivalente a una ciudad intermedia.
- El modelo de ciudad generado, bajo el principio de construir viviendas haciendo ciudad. Las viviendas (100 m² de superficie media) cuentan con estándares de calidad altos, superiores incluso a la promoción privada del momento. Los nuevos barrios disponen de buen diseño urbanístico con un alto grado de equipamiento y dotaciones.
- La adquisición de la nueva vivienda en ningún caso supera el 10 por 100 de los ingresos familiares de los beneficiarios¹².

En 1976, el ministro Joaquín Garrigues Walker firma un documento por el que se compromete a la construcción de nuevas viviendas para los vecinos chabolistas



de Orcasitas, debido a la importante presión vecinal. Este fue el embrión de las políticas de remodelación de barrios que tuvieron en Madrid su máxima expresión.

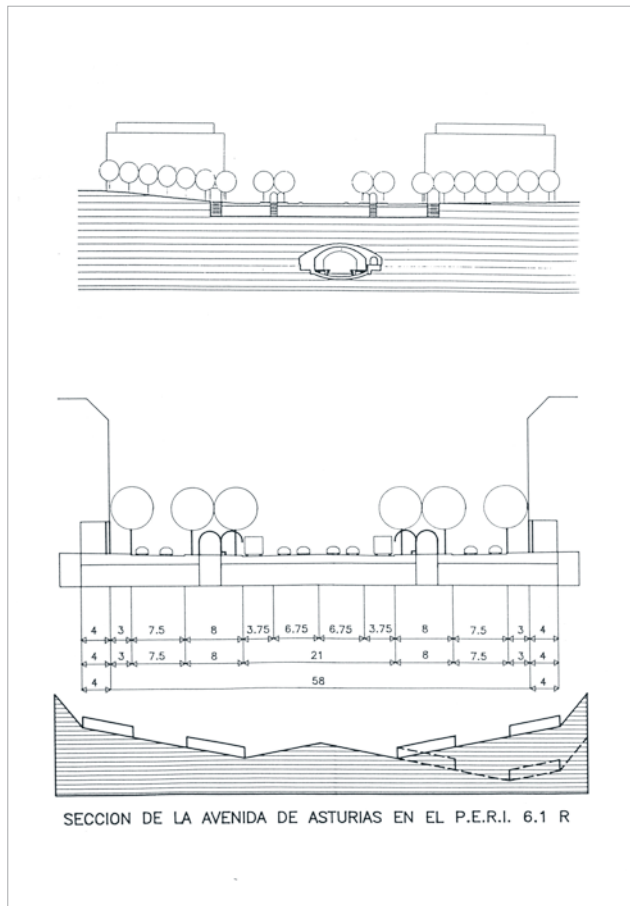
OREVASA, la sociedad pública creada para la gestión del núcleo más importante de toda la remodelación, Palomeras, es una muestra de este método de trabajo. Creada en 1977. En su Consejo de Administración participan por igual representantes de la Administración y de la Coordinadora Vecinal que agrupa a 11 asociaciones de vecinos. El tamaño y complejidad de la operación exigía una fuerte intervención de la Administración en materia de expropiación de suelo, promoción de las nuevas viviendas y adjudicación de éstas. Inicialmente este papel lo asume el Ministerio de Obras Públicas para posteriormente, a partir de 1983, con la creación de la Comunidad de Madrid pasar a hacerlo el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).

Desde ese momento, las Asociaciones vecinales se colocaron en el papel de la acción para demandar de las nuevas administraciones democráticas una vivienda digna y unos barrios reurbanizados y mejor dotados. Ese protagonismo tan fuerte de los vecinos llevó a la Administración a poner en marcha recursos financieros y humanos impensables en esos momentos. Cuando se constituyen los ayuntamientos democráticos, el proceso se desarrolló

a través de una sociedad estatal VISOMSA y con convenios con el Ayuntamiento, que en el año 1981 crea la EMV. Se abre la etapa en que los ayuntamientos reciben financiación para el inicio de sus políticas públicas de vivienda.

Es la constitución de la Comunidad de Madrid en 1983 la que sanciona legalmente el régimen jurídico de estas remodelaciones e incorpora a la administración autonómica a la concertación interadministrativa, como fórmula institucional e instrumental para abordar un complejo problema que afectaba no sólo al derecho a una vivienda digna de los ciudadanos, sino también el propio derecho a la ciudad que ahora ha sido sancionado por la moderna legislación estatal (Ley del Suelo de 2007). El IPPV traspasará la competencia a la Comunidad de Madrid, quien a partir de 1984, a través del IVIMA, continúa con la política de remodelación de barrios iniciada por el Estado.

La participación vecinal identificó y marcó todo el proceso. Una de las muchas claves que explican el éxito de la Remodelación reside en la eficiente articulación entre un movimiento vecinal organizado, los técnicos que diseñan las viviendas y los nuevos barrios y los diferentes organismos de la Administración que intervienen en el proceso. Los técnicos son elegidos por los vecinos y son los vecinos los que controlan la ejecución de las obras. Los censos de viviendas y locales eran elaborados por los vecinos.



La Administración provee los fondos dedicados a la expropiación de suelo, la construcción y financiación de las nuevas viviendas, las infraestructuras, los equipamientos y en todo el proceso la negociación como la negociación colectiva en el mundo laboral es clave.

Los resultados y las deficiencias¹³

- 28 barrios remodelados sobre una superficie de 837,8 ha.
- 310.000 millones de pesetas de inversión pública.
- 38.792 viviendas construidas, con una superficie media de 100 m², adquiridas en propiedad en mesualidad que no superan las 5.000 pesetas mensuales en plazos no inferiores a 35 años.
- 149.000 personas realojadas procedentes de los poblados chabolistas construidos por la población inmigrante de origen rural; viviendas provisionales públicas (UVA, Poblados Mínimos, Agrícolas y Poblados de Absorción) construidas para alojar población chabolista; y poblados dirigidos formados por población procedente del centro de la ciudad o sujetos a procesos de expropiación forzosa.
- Creación de tres grandes parques (Orcasitas, Palomeras Sureste y Palomeras Norte). Centros cívicos de Meseta de Orcasitas, Pozo del Tío Raimundo, Orcasur, UVA de Vallecas, San Blas y San Fermín.

- Un objetivo enunciado explícitamente era que el precio a pagar por la nueva vivienda nunca superara el 10 por 100 de los ingresos familiares. Para alcanzar este objetivo se concedieron préstamos por el 20 por 100 del valor de la vivienda a un 5 por 100 de interés anual durante un periodo de amortización que oscila entre los 35 y 50 años.
- Los mejores arquitectos se implicaron en los nuevos proyectos.
- Políticamente se consideró que con esta actuación se saldaba en los ámbitos de actuación la deuda social contraída.

Sin embargo, esa experiencia tan singular tenía unas fragilidades que ya a finales de los años 80 desde diversos ámbitos, sobre todo académicos, se apuntaron:

- Se había continuado con la técnica del “zoning”, dando la espalda a la generación de espacios de actividades económicas que permeabilizaran empleo y residencia. No se crearon ámbitos comerciales adecuados.
- No se había actuado con un auténtico plan o programa, que posibilitara continuar con políticas más ambiciosas de transformar y crear ciudad y de estrategia territorial.
- Muchos equipamientos han dejado de gestionarse estando en la actualidad carentes de contenido.
- Se desaprovecha la oportunidad para, gracias a una gran inversión pública, proyectar políticas alternativas: arquitectura bioclimática, residuos, etcétera.
- Las incertidumbres y características del proceso de realojo llevan a fórmulas que no siempre son las más adecuadas: altas densidades iniciales para liberar suelos que permitan proseguir con la operación.
- La integración de los nuevos barrios en la trama urbana es desigual en función de los procesos específicos que los originan. Pobre integración en su ecosistema natural.



Con todo, la mayor crítica que se ha hecho a esta acción pública es la de la gran cantidad de recursos públicos que se emplearon no siempre con racionalidad y con la consiguiente desigualdad en su distribución, con respecto a otros habitantes, otras ciudades, otras regiones. Saludar una deuda social con las más combativas asociaciones vecinales creó desigualdad respecto a otros ciudadanos menos concienciados políticamente pero igualmente desfavorecidos.

Otras Comunidades Autónomas como la de Andalucía, Extremadura o País Vasco también emprendieron políticas de remodelación de barrios, cuyas características son similares, pero sin el elemento del protagonismo del movimiento vecinal como eje vertebrador de la estrategia y de la acción.

Las operaciones de renovación,
rehabilitación y reestructuración urbana

Si la remodelación de barrios fue la operación de realojo por excelencia de la década de los 80, a mediados de la década y hasta nuestros días los poderes públicos emprenden una serie de acciones encaminadas a la regeneración de los cascos históricos y a la eliminación de bolsas de deterioro urbano todavía insertas en el continuo urbano. Unas y otras han generado importantes operaciones de realojo que han de analizarse por separado.

La rehabilitación de cascos históricos

Los centros históricos de nuestras ciudades presentan, en general, unas características que los han convertido en áreas degradadas e inhabitables. El proceso de degradación progresiva ha sido imparable.

Un ejemplo paradigmático de política pública decidida en parar y acotar el proceso de degradación del centro ha sido la llevada a cabo en Barcelona en la Ciutat Vella, con la puesta en marcha de diferentes programas sectoriales de intervención que han transformado profundamente el distrito. Programas que afectan al urbanismo, la vivienda, las infraestructuras, los espacios públicos, el equipamiento y las dotaciones, bienestar social, la revitalización económica, movilidad, accesibilidad y seguridad. Ciutat Vella fue durante siglos el centro político, industrial, comercial y financiero de Barcelona.

La pérdida de peso económico y la marcha de las clases de mayor renta a otras zonas de la ciudad hacen que estos barrios se vean pronto afectados por los problemas derivados de la falta de renovación del tejido urbano, deterioro de la vivienda, asentamiento de actividades marginales precarias. El paso de los años acentuó los problemas, generando importantes bolsas de marginalidad social y urbana. Por otra parte, el grado de centralidad del distrito incrementó la movilidad con todas sus secuelas: congestión, caída de la calidad ambiental por ruido, contaminación, riesgos.

En 1987 se diseñó una acción política de concertación y financiación interadministrativa que configuró las Áreas de Rehabilitación Integrada, un instrumento del MOPTMA que permite articular las actuaciones de todas las administraciones en una determinada zona de cada ciudad.

Se creó el Área de Rehabilitación Integrada para Ciutat Vella. Desde 1987 a 1994 se han canalizado inversiones hacia Ciutat Vella por valor de 86.000 millones de pesetas y se han realojado en el propio distrito a 1.300 familias.

Urbanismo y vivienda han ido de la mano en esta actuación, sus objetivos eran:

- Generación de suelo para desarrollar políticas de vivienda tanto de promoción pública como de iniciativa privada.
- Acometer la rehabilitación integral del mayor número posible de edificios adquiridos con el fin de destinarlos al realojo de familias afectadas por la reforma urbanística.
- Promover la rehabilitación privada de los edificios y viviendas de Ciutat Vella.
- Conservación del patrimonio arquitectónico.
- Generar nuevo espacio público para atenuar la degradación existente en la trama urbana y permitir su renovación física.
- La creación de parques y zonas verdes ocupa un lugar significativo, al igual que la mejora del viario (se han plantado más de 4.000 árboles).
- La transformación de la fachada marítima del distrito es otro elemento destacable.

Las actuaciones de liberación de suelo se realizan con la ayuda de la capacidad expropiatoria de la Administración municipal. Todas las familias residentes en zonas de remodelación tienen la posibilidad de escoger entre una indemnización económica o su realojamiento en viviendas de promoción pública.

Hay que destacar que existió un proyecto urbanístico con un orden de prioridades, y un importante equipo humano al frente de todo el proceso. De otra parte se consiguió un amplio consenso y participación vecinal.

La ciudad mejoró en ese ámbito, pero socialmente el problema de degradación no ha terminado. La inmigración extranjera ha ocupado paulatinamente sus edificios y la marginalidad se ha implantado en sus calles. La revitalización y regeneración de los cascos históricos sigue siendo la gran asignatura pendiente del urbanismo español.

Las bolsas de deterioro urbano

Con esa denominación se describieron en Madrid una serie de ámbitos insertos en la trama urbana, todas ellas, por primera vez, planificadas en el Plan General del 85. Su ejecución comienza a finales de los 80 y culmina a finales de los noventa. Se transformó una superficie cercana a las 300 ha. Estos ámbitos de la ciudad, con el mismo origen que el de los barrios en remodelación tienen una población con características diferenciadas de los habitantes de los barrios remodelados antes de la entrada en vigor del Plan General, son vecinos con escasa formación y sin conciencia política que quedaron excluidos de las operaciones de remodelación. Las características de la población residente en estas áreas degradadas son:

- Mayoría de grupos marginales: ancianos, gitanos e inmigrantes ilegales.
- Un elevado grado de analfabetismo.
- Un bajo nivel de rentas familiares.
- Un alto porcentaje de parados o trabajadores eventuales.

En el estudio denominado Operaciones Urbanas y Bolsas de Deterioro. 1995-1999. GMU. Abril de 2000, se describen las operaciones y sus características:



- Se albergan 2.000 viviendas. Con una inversión de 130.000 millones de pesetas para la expropiación, urbanización y realojos.
- Estas operaciones tenían como objetivo el desarrollo y la modernización económica y social de la ciudad, a la vez que se continúa con la política municipal de lucha contra la marginalidad.

Las críticas que desde algunos sectores académicos, profesionales y políticos se hicieron a estas operaciones son que por primera vez en una renovación o remodelación, el propio ayuntamiento imprimía a toda la operación una política de gestión inmobiliaria que rentabilizara las mismas, con la adjudicación de suelo a la iniciativa privada.

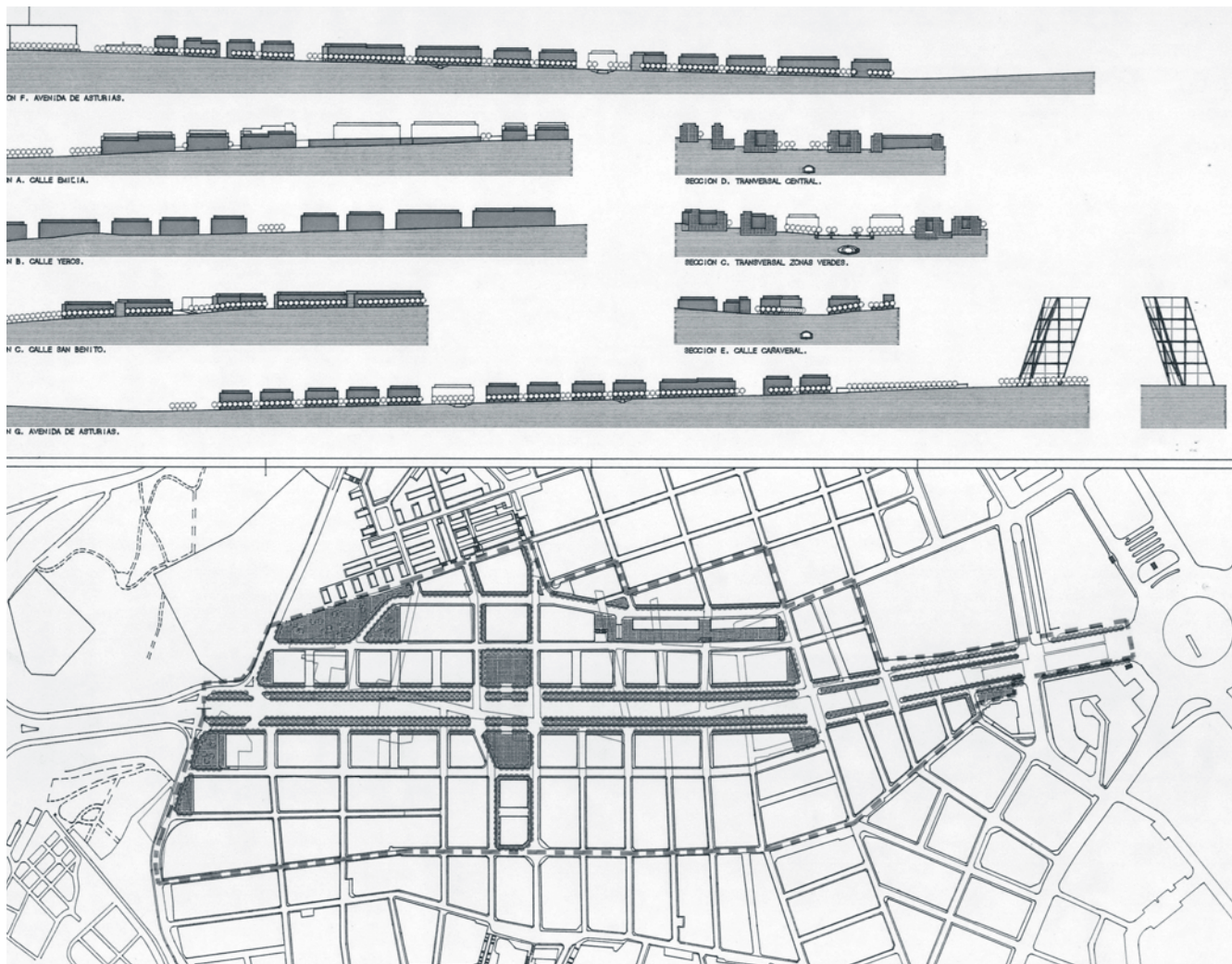
Así pues, la característica diferenciadora principal con las operaciones de remodelación de barrios, eminentemente pública, es precisamente la incorporación de la iniciativa privada al proceso con un elaborado programa de rentabilización pública. Este modelo de actuación se ha desarrollado por todo el Estado español, desde las operaciones de remodelación de bordes de Zaragoza hasta la renovación de barrios de Baracaldo, pasando por diversas operaciones en Jaén, Huelva, Valladolid o la macrooperación de cirugía urbana y alta rentabilidad de la transformación de Sevilla producida como consecuencia de la Expo 92.

La voluntad municipal es la de crear ciudad, mediante la integración de estos ámbitos en la trama urbana circundante, la previsión de nuevas dotaciones públicas (zonas verdes, espacios deportivos y equipamientos) y la introducción de la calidad arquitectónica en los nuevos espacios y edificios.

La ubicación de estas áreas ha dejado de ser periférica. En general, afectan a viario estructurante y presentan una situación de aislamiento y difícil accesibilidad; además, son áreas carentes de servicios y equipamientos urbanos. El aspecto social es un importante elemento, al tratarse de ámbitos con numerosa edificación deficiente.

En el ámbito urbanístico son operaciones que requieren una intervención urbanística completa mediante acciones de planeamiento, gestión, urbanización y edificación.

Estas operaciones tuvieron una destacada incidencia en el mercado inmobiliario, pues liberó suelos urbanizados en posiciones de centralidad para la iniciativa privada, mediante el sistema de expropiación. Lo cierto es que en estas operaciones publicitadas con un carácter eminente social, se introdujo la técnica de la concertación público-privada en ámbitos de suelo con muy difícil gestión y que habían generado por virtud del planeamiento unas importantes plusvalías. Aquí el realojo para evitar la exclusión social no es el objetivo, es la necesidad más conveniente para rentabilizar un suelo ya muy caro en esos momentos.



Como decíamos anteriormente, la gestión es enteramente municipal, no intervienen otras administraciones públicas. El Ayuntamiento redacta, tramita y aprueba el planeamiento preciso, tramita la expropiación, urbaniza y realoja a través de la Empresa Municipal de la Vivienda que realoja a dos mil familias. Los realojos se producen en VPP. El adjudicatario paga los costes de expropiación, proyecto de urbanización y realojos, cede los suelos dotacionales y edifica las parcelas lucrativas.

El marco jurídico. Instrumentos y técnicas

Un problema tan complejo, con tantos derechos e intereses en conflicto, con inversiones públicas tan cuantiosas y tan larga duración en el tiempo precisa de potentes mecanismos que garanticen la permanencia en el tiempo y la seguridad jurídica de cuantos agentes intervienen en el proceso.

Desde la perspectiva jurídica es preciso adelantar que la legislación urbanística y de vivienda de la democracia poco ha innovado, salvo en lo relativo a la aprobación de los Planes de Vivienda iniciados en la década de los 80, y la legislación básica de régimen local. No obstan-

te, algunas técnicas ya existentes se han perfeccionado y a ellas nos referiremos a continuación. Pero vaya por delante la constatación de que los más destacados instrumentos jurídicos coadyuvantes de las políticas de realojo están contenidos en cuerpos normativos preconstitucionales, Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, Ley del Suelo del 76 y Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958.

Las empresas públicas

En primer lugar, poco se hubiera podido gestionar sin la creación prácticamente generalizada en nuestro país de las Empresas Públicas municipales o autonómicas de vivienda y suelo. La gestión del realojo es una actividad eminentemente pública que precisa de recursos humanos y económicos que sólo pueden ser aportados por el sector público. No podemos entrar aquí en las disquisiciones de índole jurídico que ha venido planteando la doctrina en función de las diversas fuentes que rigen la materia de las modalidades de promotor público de vivienda, máxime con las últimas innovaciones que introduce la reciente LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.



Tan sólo hemos de apuntar que el artículo 128.2 de la Constitución Española, dispone “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

En el ámbito local, la normativa de aplicación está compuesta por la Ley 7/1985, de 2 de mayo, Reguladora de las Bases de Régimen Local, El R.D.L. 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Es este último reglamento el que aún es aplicado para la constitución de las sociedades municipales, pues es la única disposición que regula de forma detallada el procedimiento de creación de dichas sociedades. Su art. 89 ha sido reproducido en otros textos normativos¹⁴.

Pero la administración institucional no sólo está integrada por sociedades municipales; una amplia gama de institutos IVIMA de Madrid, Instituto de la Vivienda de Málaga, patronatos como el patronato de la vivienda de Cádiz o empresas públicas SGV, se encar-

gan o se han encargado de la gestión de tan importante ámbito de la actividad pública.

En el ámbito urbanístico es preciso destacar el importante Decreto 1169/78, de 2 de mayo, de Constitución de Sociedades Urbanísticas, que permitía la gestión indirecta de todo el complicado proceso de preparación del planeamiento y de los diversos instrumentos de gestión.

En el ámbito estatal la legislación es más compleja y ha dado origen a abundante doctrina y jurisprudencia. Hasta el año 1988 la norma vigente fue la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas. El Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, distingue en sus artículos 4 y 5, las siguientes figuras: a) Organismos autónomos, que pueden adoptar una de estas formas: De carácter administrativo, De carácter comercial, industrial o análogos; b) Sociedades estatales, distinguiendo entre: Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos y demás entidades estatales de derecho público, Entidades de derecho público, con personalidad jurídica, que por ley hayan de ajustar sus actividades al Ordenamiento jurídico.

En la actualidad la materia ha sido regulada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por lo que respecta a la administración autonómica, y debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 668/1983, que determinó que corresponde al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (y consecuentemente las bases del régimen jurídico de las empresas públicas con forma pública de personificación), no existe legislación propia reguladora de la materia, por lo que son las Leyes de Hacienda y Presupuestos de las diferentes CC.AA., siguiendo el sentido de la Estatal, las que suelen contener en su Título Preliminar de Principios Generales la clasificación de los Organismos Autónomos y las Sociedades autonómicas, que se regulan por la legislación estatal.

Mención especial en este apartado organizativo merecen los consorcios. El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística regula en su Título I Capítulo Primero, Sección Tercera estos instrumentos de cooperación instrumental de las diversas administraciones públicas.

Su art. 12 determina:

1. Las Administraciones públicas podrán consorciarse para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas.
2. A los consorcios se podrán incorporar particulares, previo convenio acerca de las bases que hayan de regir su actuación.
3. Tanto el acuerdo a que se refiere el número anterior como los demás actos necesarios para la constitución definitiva del consorcio requerirán:
 - a. Que la actividad cuyo desarrollo se aborda en común esté dentro de la esfera de capacidad de los sujetos consorciados.

- b. Que cada uno de dichos sujetos cumpla con los requisitos que la legislación que le sea aplicable establezca como necesarios para obligarse contractualmente y para disponer de fondos de su propiedad o a su cargo.

Posteriormente todas las legislaciones urbanística y de ordenación del territorio de las comunidades autónomas así como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, han venido a regular estas figuras. Las modernas regulaciones autonómicas y estatal, tan sólo han ampliado el objeto de la gestión consorciada, pero desde nuestro punto de vista no han innovado y desarrollado adecuadamente el anterior régimen jurídico y desde luego las comunidades autónomas han desaprovechado la oportunidad de que los consorcios urbanísticos hayan sido un eficaz instrumentos para agilizar la gestión urbanística y la tramitación del propio planeamiento.

A pesar de la deficiente regulación, los consorcios urbanísticos se han mostrado como un potente instrumento de gestión de las políticas de vivienda y suelo encaminadas a que las administraciones públicas actúen como agentes-operadores de suelo y vivienda mediante la concertación de todos los agentes implicados en el proceso, incluidos los propietarios de suelo y por tanto han contribuido de forma sustancial a la solución del problema habitacional de los más desfavorecidos en sus respectivos ámbitos territoriales.

Los estándares urbanísticos

Otro aspecto a destacar es la importancia de los estándares urbanísticos. El derecho al realojo no puede desvincularse del derecho a la ciudad. Entre la batería de disposiciones urbanísticas que la importante Ley del Suelo del 75 propició,



una de las novedades legislativas de mayor calado fue la fijación de estándares de equipamientos. En la orden de 24 de noviembre de 1976, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Calidad y Diseño de las Viviendas Sociales, se hace referencia a los siguientes equipamientos sociales mínimos y obligatorios: comercio de uso diario, guardería infantil y Centro de Educación General Básica. Pero el salto cualitativo se produce con el reglamento de Planeamiento aprobado por R.D. 2159/78, de 23 de junio. Aunque dicha disposición deja una cierta libertad al planificador para la implantación de los equipamientos docentes, asistenciales, socioculturales, deportivos, sanitarios, de espacios verdes y de servicios públicos, el panorama de reequipamiento de las ciudades cambia sustancialmente a partir de esas fechas y en la medida que se fueron aprobando los nuevos planeamientos municipales de la democracia.

En la actualidad las comunidades autónomas en sus legislaciones autonómicas urbanísticas han introducido la fijación de estándares urbanísticos o de reservas para dotaciones, con mayor o menor fortuna; la situación más controvertida ha sido la que plantea la legislación de la comunidad autónoma de Madrid que obliga a reservar suelo para vivienda de integración social incluso en los suelos sectorizados de actividades productivas. En general es preciso señalar que si bien existe una aceptación unánime

a la fijación de estándares en relación con la cesión gratuita de suelos para equipamientos y dotaciones públicas, la norma suele ser excesivamente rígida y provoca problemas de adaptación a la cambiante realidad social: donde se planificó un colegio ahora es preciso un centro de atención a la tercera edad y donde se planificó un uso asistencial ahora deberían implantarse apartamentos tutelados para los sectores de riesgo, y así hasta donde la variopinta conflictividad y estructura social va demandando en cada momento. El problema sigue siendo que la vida y la sociedad cambian más rápidamente que el derecho y éste con frecuencia deviene rígido, burocrático y de lenta respuesta.

El derecho de realojo y retorno

También debemos referirnos al importante tema del derecho de realojo y retorno de los moradores de ámbitos degradados. Deber que en la actualidad todos han de asumir, administraciones públicas y privadas, Juntas de Compensación, Asociaciones de propietarios o agentes urbanizadores, pero que no siempre ha sido así.

Cuando una actuación urbanística comporta el desalojo de moradores del lugar que habitan legalmente, el derecho debe ocuparse de regular dicha situación,

para evitar que la carestía de los precios de las nuevas viviendas y la escasez de recursos de los que habitualmente viven en espacios a reurbanizar, renovar o remodelar, comporten que el morador sea realmente despojado de su vivienda.

Tradicionalmente, en nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico, no se regulaba el derecho de realojo de los habitantes del lugar. Por primera vez en actuaciones sistemáticas, se introdujo la regulación en la Ley 8/90, de Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo y en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio. A partir de esa fecha son las legislaciones autonómicas la que introducen expresamente la regulación de este derecho, prácticamente en los mismos términos que la legislación estatal. La disposición adicional quinta de la Ley 8/90, disponía:

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional con su importante sentencia 61/97, de 20 de marzo, el párrafo segundo de esta disposición, al entender que incide en un terreno material, la ejecución del planeamiento sobre el que el Estado no tiene competencias, en tanto que el apartado primero se encontraba en el bloque de la expropiación forzosa, por lo que no se anulaba. No obstante, como ya hemos adelantado la práctica totalidad de leyes urbanísticas autonómicas que se promulgan a partir de la década de los 90 incorporan entre los deberes de los propietarios del suelo urbanizable y urbano la necesidad de realojar a los ocupantes legales y de garantizar su retorno siempre que sea posible. Posteriormente la Ley 6/98, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, declaraba expresamente vigente la disposición adicional cuarta en sus apartados 1º y 3º.

La vigente LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, también regula este tema¹⁵.

No obstante, y como conclusión cabe señalar que esta institución jurídica del realojo no ha preocupado mucho al legislador y que el resultado final de su regulación actual es dispersa e incoherente y llena de lagunas. Hasta el momento los problemas que origina la segregación social y espacial y los hábitats degradados no han sido abordados en profundidad y de forma integral por el derecho urbanístico.

En la práctica, cuando la gestión es pública siempre se garantiza el derecho de realojo incluso de los ocupantes ilegales y ahora de retorno de los legales, y la moderna legislación urbanística ha regulado este derecho entre los deberes de los propietarios o promotores de suelo, pero sólo para los ocupantes legales, aunque en la práctica, con convenios con la administración actuante, también se procede a realojar a los ocupantes ilegales con aportaciones económicas.

La expropiación y su ejecución por concesionario

Siendo eminentemente públicas las actuaciones y gestiones de realojo, ni que decir tiene que el instrumento más eficaz y generalmente utilizado ha sido el instituto expropiatorio, cuya legislación básica, como ya hemos dicho, data de los años 50.

La gran novedad introducida en la democracia ha sido la incorporación de la iniciativa privada a los procesos de expropiación mediante la gestión del sistema por concesionario.

Esta técnica es introducida en nuestro derecho por el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que determinaba en su art. 211: "El Estado, las entidades locales y las entidades urbanísticas especiales podrán ejecutar los planes de ordenación a través de concesión administrativa, cuando el sistema de actuación sea el de expropiación".

Además el art. 212 completaba el régimen jurídico en los siguientes términos:

1. La concesión se otorgará mediante concurso que se tramitará con arreglo al procedimiento de contratación aplicable en razón de la administración actuante.
2. Las bases del concurso para la concesión fijarán los derechos y obligaciones del concesionario, de la administración y de terceros, y, como mínimo, comprenderán los siguientes extremos: a) plan cuya ejecución se conceda y polígono o unidad de actuación a que afecta, b) obras e instalaciones que el concesionario debe ejecutar, expresando las que ha de entregar a la administración y las que no se transfieran a ésta, c) obras e instalaciones de la administración cuyo uso temporal se entrega al concesionario, d) plazo de ejecución de las obras y, en su caso, de explotación de los servicios públicos en la zona a urbanizar, sin que este último pueda exceder de treinta años, salvo que por la ley reguladora del servicio de que se trate se establezcan otras determinaciones, e) situación respectiva de la administración y el concesionario durante el plazo de concesión de explotación de los servicios, con especificación de las facultades de vigilancia que corresponden a la primera, f) determinación de los factores a tener en cuenta para la fijación de los precios de venta de los solares resultantes; reservas para edificios y servicios públicos, asistenciales y sociales; reservas para viviendas de protección oficial y para cesión de terrenos en régimen de derecho de superficie, y, en su caso, tarifas a aplicar por la explotación de los servicios concedidos, con descomposición de sus factores para los supuesto de revisión, g) clase, cuantía, plazos y forma de entrega de las obras ejecutadas por el concesionario, axial como de las participaciones en metálico o en terrenos edificables que correspondan a la administración concedente, h) canon de concesión, que podrá consistir en la entrega a la administración

de una participación en los beneficios del concesionario, bien sea en metálico o bien en terrenos edificables o edificados, i) deberes de conservación hasta su entrega, y de mantenimiento y conservación de los servicios hasta la terminación del plazo confesional, j) relaciones entre el concesionario y los propietarios de terrenos en el ámbito de ejecución del plan y entre aquél y los adquirentes de solares edificables, hasta tanto se ejecute totalmente el plan en la zona concedida, k) sanciones por incumplimiento y demoras, l) casos de resolución y caducidad y sus consecuencias, m) garantía de la concesión a cargo del concesionario, que no podrá ser inferior al 3 por 100 del importe total de las obras de ejecución, según el estudio económico financiero del plan a ejecutar, n) las demás circunstancias que se deduzcan de la legislación general de contratos del Estado y de la de régimen local, cuyos preceptos serán aplicables como supletorios y en cuanto reguladores del procedimiento.

La legislación autonómica ha asumido este régimen jurídico, completándolo y perfeccionándolo y en todas las comunidades autónomas se han puesto en marcha actuaciones de gran relevancia en las que el sistema de actuación es el de expropiación atribuida a concesionario; sistema que se ha demostrado como de gran operatividad y con una asunción de los costes sociales a cargo de la iniciativa privada que de otra forma no hubiera sido posible.

La legislación en materia de vivienda protegida y los planes de vivienda

Por último es preciso hacer una breve referencia a la importante legislación en materia de vivienda protegida, con la que se definieron sus tipos, financiación, requisitos y régimen jurídico general de las viviendas con algún régimen de protección oficial, algunas de las cuales están destinadas a parte de la población realojada.

En el año 1963 se promulga el texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, que es desarrollada por el Reglamento de 14 de junio de 1968.

En este Reglamento se define como “viviendas de protección oficial”, las que dentro de un plan Nacional de la Vivienda y de los programas de actuación se construyan con arreglo a proyecto que el Instituto Nacional de la Vivienda apruebe, por reunir las condiciones que se señalan en este Reglamento y en las correspondientes ordenanzas.

Este reglamento sigue aplicándose supletoriamente a la legislación de las Comunidades autónomas, que son las que han sustituido al INV en la gestión del régimen de protección. Esta norma derogó casi 100 órdenes y decretos, pero dejó vigente otras 100 disposiciones; este dato es significativo de la complejidad y dispersidad normativa de la regulación de la vivienda de protección oficial.

El Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que en su Exposición de Motivos justifica su oportunidad porque la legislación reguladora de la actuación del Estado en materia de vivienda se ha producido a través de una pluralidad de normas sucesivas creadoras de diferentes sistemas de fomento y protección. El último intento legislativo de alcance general fue el de la Ley de vivienda social de mil novecientos setenta y seis. La multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas y la ausencia de un sistema financiero que respaldase ese intento legislativo han determinado, entre otras circunstancias, un deterioro progresivo de la oferta de viviendas de protección oficial, a pesar de todos los intentos realizados para simplificar el sistema y promover la financiación por parte de las instituciones de ahorro.

Una primera conclusión extraemos: no ha habido un auténtico esfuerzo del legislador para sintetizar, simplificar y armonizar la profusa legislación de normas. Es una característica del Estado español construido y con-

solidado en los últimos treinta años: construir un Estado de derecho con sobreabundancia de leyes, decretos, órdenes, leyes autonómicas, competencias, planes, etc.

En esa maraña normativa en la que se siguen aplicando y no pocas disposiciones de los años 60, surge el primer Plan Cuatrienal de Vivienda en el año 80, en plena crisis económica y a propuesta conjunta de los Ministros de Urbanismo y Economía con la intención, dice su preámbulo de “entre los objetivos políticos fijados por el gobierno se encuentra, con carácter prioritario, la superación de la crisis económica generadora simultáneamente de inflación y desempleo. La lucha frente al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizándolo un volumen importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos. La importancia del sector vivienda en la regulación del mercado de trabajo justifica el interés del gobierno en apoyo de esta línea de actividad, en su esfuerzo por generar rápidamente puestos de trabajo”.

Dentro de este y de los futuros planes que se han ido aprobando cada 4 años, un paquete de viviendas son destinadas a los sectores de población que deben ser realojados.

Y concluimos con una reflexión: el chabolismo, la infravivienda, la ciudad desestructurada e inhabitable es una profunda herida de las sociedades modernas que exigen para solucionarlas ambiciosas y revolucionarias políticas sociales y multisectoriales que ni la maraña burocrática y competencial española ni las actuales poco innovadoras actuaciones estatales y autonómicas pueden solucionar. La vivienda, el urbanismo y por tanto las políticas de realojo son un asunto de Estado de primera magnitud que sólo puede abordarse desde la concertación de todas las administraciones y con un gran pacto al modo de los añorados Pactos de la Moncloa.

- ¹ Conferencia Europea de la Vivienda. La vivienda como factor de cohesión en la construcción europea. CECODHAS, 1997.
- ² Urbanismo. Buenas Prácticas. AVS.
- ³ “De la pasión del orden y la razón a la pasión burocrática.” Bernardo Ynzenga. Revista *Alfoz* n.º 87-88.
- ⁴ “Políticas urbanas de lucha contra la exclusión.” Forum 2004 de Barcelona. Intervención de Stephan Peu, alcalde de Saint Denis.
- ⁵ Memoria del IRIS, año 2006.
- ⁶ Consorcio para el realojamiento de la Población marginada de Madrid. Programa a corto y medio plazo. Madrid, 1986.
- ⁷ Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid.
- ⁸ <http://habitat.aq.upm.es>
- ⁹ Informe sobre Suelo y Urbanismo de la Comisión de Expertos. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Vivienda, octubre de 1984.
- ¹⁰ Ramón López Lucio. “El Programa de Barrios en Remodelación.” Un siglo de Vivienda social (1903/2003) EMV, 2003.
- ¹¹ “Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid (España).” Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como GOOD.
- ¹² “Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid (España).” Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como GOOD.
- ¹³ <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu/bp258.html>
- ¹⁴ Artículo 89 del RSCL: “la gestión directa de los servicios económicos podrá serlo en régimen de Empresa privada, que adoptará la forma de responsabilidad limitada o Sociedad Anónima, y se constituirá y actuará con sujeción a las normas legales que regulen dichas Compañías mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones previstas por este Reglamento”. En términos similares se refiere a las sociedades mixtas.
- ¹⁵ Artículo 16: “Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística. e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente”.



Ciudad y vivienda social en la España democrática: muerte y resurrección de la carta de Atenas

CARLOS GARCÍA VÁZQUEZ

El punto de partida: la carta de Atenas

“CADA HABITACIÓN de estas putrefactas y pestilentes viviendas alberga una familia, a veces dos. Un inspector de sanidad anotó que en una de ellas encontró al padre, la madre, tres hijos, ¡y cuatro cerdos! En otra un misionero había visto un hombre enfermo de viruela, su esposa, que se estaba recuperando del octavo parto, y los niños corriendo por allí medio desnudos y llenos de porquería. Aquí hay siete personas viviendo en una cocina subterránea, con un niño pequeño muerto en la misma habitación. Más allá una viuda pobre, sus tres hijos y un niño que había muerto hacía trece días. Su marido, que era conductor de coches, se había suicidado hacía poco.”¹

Esta cita, extraída del libelo que publicó el sacerdote Andrew Mearns en 1883, revela los orígenes del que fue el mayor problema al que tuvieron que enfrentarse los arquitectos de la modernidad en los años 20 del siglo pasado: la cuestión de la vivienda. En el Berlín de esa década, Mies van der Rohe, Walter Gropius o Ludwig Hilberseimer aún podían horrorizarse con las postrimerías de aquella tragedia cuando atravesaban el Scheunenviertel². Igual le ocurría a Le Corbusier, cuando visitaba el distrito XVIII de París, a Frank Lloyd Wright cuando se adentraba en los barrios negros del sur de Chicago o a Josep Lluís Sert cuando deambulaba por el Raval barcelonés.

En los años de juventud de las generaciones que alumbraron el Movimiento Moderno, la crisis de la vivienda afectaba a millones de personas. Eran conscientes de que la principal tarea que tenían por delante era ingente. Décadas de *Art Urbaine*, de entender el urbanismo como una cuestión de forma, habían sido incapaces de solucionar un asunto que, por su escala, se había convertido en un problema de salud pública³. Por ello la Carta de Atenas, redactada por Le Corbusier a partir de las conclusiones del IV congreso CIAM (celebrado en 1933 en un crucero Marsella-Atenas), tenía algo de diagnóstico médico. Hablaba de la biología y la psicología de los

ciudadanos, y abundaba en términos como “órgano”, “cáncer”, “salubridad” o “patología”.

La Carta de Atenas, heredera de un urbanismo social cuya tradición se remontaba a finales del XIX pretendía inaugurar una nueva ciudad cuyo espíritu y forma eran muy diferentes de los del *Art Urbaine*, instituido por la alta burguesía decimonónica. Por lo que se refiere al primero, la apuesta que puso sobre la mesa era contundente: identificar ciudad y vivienda. Esta última fue reconocida como el centro de las preocupaciones urbanísticas y referencia obligada de sus previsiones (artículo 79). Para asegurar que la vivienda quedara inscrita en el código genético de la ciudad moderna, la Carta de Atenas la declaró “célula de habitación”, su elemento biológico primordial, primario y fundacional: “El hogar es el núcleo inicial del urbanismo. Protege el crecimiento del hombre, alberga las alegrías y dolores de su vida cotidiana” (artículo 88). La agrupación de estas células generaría, en secuencias sucesivas, las “unidades de habitación”, los barrios y, finalmente, la ciudad misma.

El primer paso estaba dado: la ciudad era, ante todo, sus viviendas (y no los teatros, parques y bulevares que protagonizaron las transformaciones urbanas del siglo anterior). Pero no era suficiente. El espíritu de la Carta de Atenas también determinaba que la crisis habitacional tan sólo podría solucionarse si el estado tomaba el mando: “El interés privado, que sacia a una minoría mientras condena al resto de la masa social a una vida mediocre, merece severas restricciones. Debe estar subordinado siempre al interés colectivo, de modo que cada individuo tenga acceso a esos goces fundamentales que son el bienestar del hogar y la belleza de la ciudad” (artículo 95). De esta manera, la Carta de Atenas denunciaba décadas de especulación con la vivienda obrera, décadas que habían repartido por la geografía global de la industrialización funestas tipologías residenciales: los *dumbbells apartments* neoyorquinos, los *Mietskaserne* berlineses, los *slums* londinenses... Todas ellas estaban muy por debajo de los

215

estándares que la modernidad planteó como límite de la dignidad humana, el denominado *Existenzminimum*¹. Para superarlo, la construcción de viviendas debía ser sustraída de la lógica de la ciudad del *laissez-faire* y ser asumida por el Estado. Es decir, cuando la Carta de Atenas decía “vivienda” quería decir “vivienda social”.

Pero esta cuestión era inseparable de la gestión del suelo urbano: “Hace años que los intentos de equipar la ciudad se enfrentan [...] al petrificado estatuto de la propiedad privada. El suelo, el territorio del país, debe estar disponible en cualquier momento y a un valor equitativo” (artículo 94). Para dotar al estado de un instrumento legal que le permitiera asumir la gestión de este asunto, la Carta de Atenas apostaba por uno ya existente pero que hasta entonces había estado en manos de los poderes económicos: el plan urbanístico. Éste debía esbozar el futuro de la ciudad, describir su carácter, prever su desarrollo y limitar sus excesos. La ciudad moderna debía “someterse” a su rigor. Tan sólo así dejaría de ser el resultado de las iniciativas accidentales derivadas de las acciones de los especuladores; tan sólo así el azar cedería ante la previsión; tan sólo así las iniciativas privadas se subordinarían a los intereses colectivos (artículo 84).

Vivienda social y plan urbanístico. Éste era el binomio sobre el que la Carta de Atenas sostuvo el espíritu de la ciudad moderna que pretendía construir. Pero nada que hubiese sido redactado por Le Corbusier podía substraerse a concretarse en una expresión arquitectónica. Tras dicho espíritu subyacía una determinada forma urbana que se había ido configurando en los CIAMs. En el de Bruselas, celebrado en 1930 y dedicado a la cuestión del barrio, Gropius planteó el dilema que era necesario resolver para abordar la concreción de la arquitectura y la forma urbana de la ciudad moderna: ¿“casa baja”, “casa media” o “casa alta”? La respuesta llegaría tres años más tarde, en el IV CIAM, y vendría de la mano de la Carta de Atenas, que consagró a la “casa alta” como la única opción realista para afrontar el problema de la vivienda so-

cial. Supuestamente, ésta garantizaba distancias razonables entre los distintos órganos funcionales de la ciudad, evitando los desplazamientos excesivos asociados al modelo suburbial disperso (artículo 79). La altura, además, permitía ahorrar un suelo que era necesario para las actividades de esparcimiento (artículo 82).

Con la apuesta por la “casa alta” la Carta de Atenas cerraba un debate de décadas, un debate que una generación absolutamente decepcionada con los resultados obtenidos reabriría cuarenta años después, acusando a estos bloques en altura de “alienantes”. Y es que, convencida de que la solución del problema de la vivienda social pasaba por su racionalización en clave industrial, la modernidad apostó por la prefabricación y la estandarización, por una arquitectura de masas construida para las masas. Ello derivó en una “célula de habitación” sin cualidades, en un esquema generador de edificios esquemáticos, barrios esquemáticos y ciudades esquemáticas. La identidad, el carácter y lo individual fueron inmolados en el altar de la “fordización” y “taylorización” de la industria de la construcción. El modelo urbano resultante fue un espacio isótropo puntuado por una secuencia inacabable de idénticos bloques en altura que flotaban en un océano verde.

La Carta de Atenas se publicó en 1943 y se convirtió en la biblia del urbanismo moderno. Su espíritu y su forma guiaron la reconstrucción de las ciudades europeas y norteamericanas tras la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzó uno de los periodos de crecimiento más prolongados de la historia del capitalismo: el denominado Estado del Bienestar. Durante esta etapa, el binomio que guiaba el espíritu de la Carta de Atenas fue asumido por gobiernos y ayuntamientos. Por un lado, la figura del plan general de ordenación urbana se institucionalizó, siendo reconocido por la mayoría de las legislaciones de los países desarrollados como una figura legal obligatoria, la columna vertebral del urbanismo, encargada de trasladar las teorías de la modernidad a la realidad.

Viviendas Municipales de Córdoba
VIMCORSA, Urbanización Plan Parcial
E-1, Córdoba, 2003.
Arquitectos: Luis Jiménez Soldevilla,
Jesús Ojeda Vargas
y Martín Gómez Muñoz.



Por otro, la cuestión de la vivienda social se convirtió en un asunto de Estado. Durante las décadas de los 50 y 60, la reconstrucción de las ciudades consistió, básicamente, en la edificación de enormes conjuntos de viviendas sociales. Millones de personas sin recursos que habitaban en antros, normalmente situados en los centros urbanos, fueron realojados en altos y monótonos bloques de apartamentos.

En la España franquista, el régimen no asumió la cuestión de la vivienda social como una de sus prioridades hasta finales de los años 50. En el último tercio de esa década, la escala que había adquirido el fenómeno de la infravivienda, con cerca de 400.000 chabolas repartidas por todo el país, la hizo insostenible. Fue el miedo a posibles revueltas populares lo que convenció al entorno del dictador de la necesidad de afrontarla de manera decidida. Ello obligó a reestructurar el aparato burocrático y legislativo. En 1957 se creó el Ministerio de la Vivienda, que acabó con una fragmentación administrativa que, hasta entonces, había confiado la construcción de viviendas sociales al Instituto Nacional de la Vivienda (INV), la Organización Sindical del Hogar (OSH), los ayuntamientos, las diputaciones y una serie de patronatos gremiales. La etapa que se abrió en 1957 tomó impulso en 1959, cuando se aprobó el Plan de Estabilización y Liberalización. Se abrió así el periodo económico más floreciente del franquismo, que se prolongaría hasta 1973. El plan fortaleció la industrialización y el sector financiero, pero acabó arruinando el campo, lo que provocó nuevas riadas migratorias que agravaron, aún más si cabe, el problema de la infravivienda en las grandes ciudades.

Aunque sin una sólida base teórica, para afrontar la producción en masa de viviendas sociales el Ministerio adoptó buena parte de los dictados de la Carta de Atenas, optando por un modelo de ciudad isótropa, funcional y dispersa que no tenía precedentes en la realidad española⁵. Asociados a este modelo nacieron los “polígonos de viviendas”, operaciones unitarias que, de una ta-

cada, proyectaban, urbanizaban y edificaban enormes extensiones de terreno, normalmente situadas en los extraradios urbanos. Paradigma de este tipo de actuaciones fueron las 13.000 viviendas construidas en 1968 en el polígono de Bellvitge (L'Hospitalet de Llobregat), una sucesión de bloques en altura de una única dirección y factura arquitectónica, donde fueron alojadas 40.000 personas (fig. 1). Muchas de estas barriadas se construyeron sin equipamientos escolares, comerciales, recreativos y de zonas verdes, dotaciones que se relegaban a etapas posteriores que nunca llegaban. Estaba claro que, tras décadas de desidia pero acuciado por la gravedad de la situación, al régimen no le quedaba otra que abordar el problema de la vivienda desde una óptica meramente cuantitativa. A pesar de ello, los polígonos permitieron a ciudades como Madrid y Barcelona “torear” los violentos impulsos de las sucesivas olas migratorias que llegaban a sus maltratadas periferias.

Las vicisitudes de los 80:
“las condiciones han cambiado”

Con el Estado del Bienestar europeo y la relativa prosperidad de la última etapa del franquismo, acabó la Crisis del Petróleo de 1974. Se puso en marcha entonces un proceso de reestructuración económica orientado a promover el capital privado, considerado como el auténtico motor del crecimiento económico. Esta reestructuración coincidió con un modo de desarrollo basado en un nuevo paradigma tecnológico: la informática y las telecomunicaciones. Según Manuel Castells⁶, el “tardocapitalismo” es el fruto de la confluencia y la interacción entre el proceso de reestructuración económica y el modo de desarrollo informacional.

El tardocapitalismo puso en crisis el binomio sobre el que se sustentó el espíritu de la Carta de Atenas: plan urbanístico y vivienda social. Tal como describe



Empresa Municipal de Suelo Industrial S.A., Proyecto de Urbanización del Polígono Industrial Pelagatos, 1988. Arquitectos: Servicios Técnicos Municipales.

Peter Hall⁷, esta última comenzó a ser cuestionada en la década de los 70. Suele señalarse la voladura de Pruitt-Igoe como el simbólico punto de partida de una campaña orquestada por los nacientes poderes tardocapitalistas para desacreditar la vivienda social. Pruitt-Igoe era un barrio de Saint Louis (Estados Unidos) que, cuando se inauguró en 1955, fue aclamado internacionalmente como un modelo experimental inspirado por la Carta de Atenas. Sin embargo, los sucesivos recortes presupuestarios y la falta de mantenimiento provocaron un aceleradísimo proceso de decadencia. Poco a poco sus habitantes fueron abandonando los pisos hasta que, con un índice de ocupación de tan solo el 35%, se transformó en un semiruinado gueto de población negra. Sus 36 bloques y 2.800 apartamentos fueron demolidos en 1972, diecisiete años después de ser construidos (fig.2).

La voladura de Pruitt-Igoe, que fue grabada y ampliamente difundida por las televisiones de medio mundo, se presentó ante la opinión pública norteamericana como evidencia del fracaso, tanto de los programas públicos de construcción de vivienda social, como de la arquitectura moderna en general. Los sociólogos denunciaron que los altos bloques prescritos por la Carta de Atenas afectaban negativamente a los inquilinos. El desarraigo, la delincuencia y la pobreza parecían tener su origen, no ya las injusticias sociales propias del sistema, sino en la ar-

quitectura y el urbanismo modernos. En la década de los 80 se extendió esta idea: la vivienda social era poco atractiva y socialmente dañina. Los efectos fueron devastadores: en 1990 había en Gran Bretaña cien mil viviendas públicas vacías, y la oleada de demoliciones de bloques de apartamentos construidos en los años 50 y 60 se había disparado⁸.

Los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan supieron rentabilizar este desprestigio con fines políticos. La sensibilidad pública contra la vivienda social permitió que, entre 1981 y 1988, Reagan recortara los presupuestos destinados a tal fin un 80%, a pesar de que, como demostraría el censo de 1990, en Estados Unidos había dos millones de personas sin hogar. También en Gran Bretaña las viviendas sociales construidas por la administración se redujeron al mínimo. La puntilla la dio Margaret Thatcher quien, propugnando la casa en propiedad, inició una campaña de venta de viviendas municipales al tercio de la población británica que, en 1981, vivía en ellas. A partir de entonces, las únicas políticas que los gobiernos de estos dos países asumirían para afrontar la carencia de viviendas sería alquilar habitaciones en cochambrosas pensiones a aquéllos cuya presencia en las calles era más incómoda, los "sin techo".

Pero no sólo se trataba de la vivienda social. También el otro término del binomio que soportaba el espíritu de la Carta de Atenas, el plan urbanístico, comenzó a ser atacado en los albores del tardocapitalismo. Como apunta Peter Hall⁹, la Crisis del Petróleo supuso la irrupción de la pobreza y la obsolescencia funcional en las ciudades. El consenso del que había gozado la figura del plan general empezó entonces a ser cuestionado. El poder político exigía que la planificación se adaptase a la situación y que actuase a medida que los problemas se iban presentando. La nueva realidad urbana era múltiple y conflictiva, y para afrontarla no eran ya posibles los objetivos pactados a largo plazo que caracterizaban a los planes generales convencionales. Se reclamaban así estrategias de

intervención menos ambiciosas, lo que ponía en crisis el prístino modelo urbanístico dictado por la Carta de Atenas y adoptado por la mayoría de legislaciones nacionales europeas.

Cuando en la década de los 80 se reactivó el crecimiento económico, los ayuntamientos, que no contaban con instrumentos adecuados para enfrentarse a la lógica económica tardocapitalista, comenzaron a arrinconar los planes generales para dedicarse a apoyar el crecimiento urbano. Dadas las circunstancias de aguda crisis económica y social vividas unos años antes, éste dejó de ser algo que había que controlar, una función que tradicionalmente había desempeñado el plan, para pasar a ser algo que había que generar a cualquier coste, aunque ello supusiese lanzarse a los brazos de los promotores privados.

Así comenzó el desmantelamiento del sistema de planificación heredado del Movimiento Moderno. A mediados de los 80, el futuro del plan general no podía ser más incierto. Había quien predecía su definitiva desaparición, que es lo que parecía estar ocurriendo en algunas ciudades norteamericanas. De esta manera se abrió paso lo que Hall denominó la “ciudad de los promotores”¹⁰. La desregulación tardocapitalista había llegado al urbanismo.

Sin embargo, la puesta en crisis de la figura del plan general resultaba paradójica, ya que la globalización había generado un grado de polarización social desconocido en occidente desde la Segunda Guerra Mundial. Esta constatación era especialmente evidente en Estados Unidos, donde, entre 1968 y 1998, la proporción de pobres pasó del 12,5% de la población al 14%; donde casi un tercio de los ciudadanos negros y latinos vivía bajo el umbral de la pobreza; donde los ingresos mensuales de 1/5 de los habitantes superaban los de los 4/5 restantes¹¹... Y no se trataba de una situación transitoria que obedeciera a un reajuste estructural: la desigualdad parecía haber venido para quedarse. Saskia Sassen está convencida de

que la polarización social es intrínseca al orden tardocapitalista, donde los trabajos de bajo nivel salarial son clave para el crecimiento económico¹². Ello convierte al declive social no ya, como ocurría durante el Estado del Bienestar, en un indicativo de decadencia, sino en algo complementario del desarrollo.

En estas circunstancias, las políticas sociales eran más necesarias que nunca, y dada la retirada del Estado de cada vez más ámbitos de la vida pública, tan sólo podían ser garantizadas por el urbanismo. En los 90, además, se pusieron en evidencia los corrosivos efectos derivados del desmantelamiento de los servicios sociales, del abandono de los espacios públicos... También se demostró que la desregulación podía derivar en ineficiencia, como ocurrió en Londres, la cuna de la “ciudad de los promotores”. Los enormes errores que se cometieron en Canary Wharf, precisamente por la ausencia de una planificación urbanística adecuada (como el ferrocarril ligero que quedó obsoleto antes de inaugurarse), hizo que, en 1991, los propios promotores reclamaran reglas urbanísticas más estrictas, un marco legal que garantizara el futuro de sus inversiones.

Una cosa estaba clara: la concepción y financiación de ciertos aspectos de la ciudad, como las infraestructuras del transporte, no podían pasar al sector privado. Tampoco la vivienda social. Las decenas de familias acampadas en Hyde Park cuando estalló la burbuja inmobiliaria en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher evidenciaron que, tal como denuncia Ricard Pie: “[...] la sociedad no puede dejar en manos de un mercado imperfecto –que exterioriza los costes e interioriza los beneficios– la resolución del problema de la vivienda”¹³.

Por todo ello, en Europa no se llegó a cuestionar seriamente la vigencia del plan urbanístico, mucho menos en España, un país que acababa de salir de la dictadura y estaba deseoso de probar las mieles del Estado del Bienestar. Sin embargo, los años de crisis habían puesto en evidencia los numerosos desencuentros existentes

entre la Carta de Atenas y la lógica económica tardocapitalista, por lo que sí se abrió paso el reclamo de la necesidad de redefinir los instrumentos urbanísticos heredados del Movimiento Moderno, de refundar el plan para que fuera operativo en la sociedad y la economía contemporáneas. De lo que se trataba era de no dar la espalda a las dinámicas que estaban transformando las ciudades, donde ya no eran viables ni el rigor, ni las prospecciones de futuro que caracterizaban al plan general heredado de la Carta de Atenas.

El epicentro de esta reflexión, que ocuparía a los teóricos del urbanismo durante la segunda mitad de la década de los 80, se situó en Italia. En 1984 Bernardo Secchi, profesor de Urbanística en el Istituto Universitario di Architettura de Venecia, escribió en la revista *Casabella*¹⁴ un artículo titulado “Le condizioni sono cambiate”. En él, hacía referencia a una serie de novedosos fenómenos que, en los últimos diez años, habían irrumpido en las ciudades europeas: fin del crecimiento urbano, descenso de la población, desmantelamiento industrial, terciarización de las zonas residenciales... Tras ellos subyacía la radical mutación que estaban sufriendo la sociedad y la economía en su tránsito hacia el tardocapitalismo.

A pesar de todo, Secchi se manifestaba ardiente defensor del plan general. Estaba convencido de que este cúmulo de nuevas circunstancias no era incompatible con el espíritu que condujo a la Carta de Atenas. El plan debía seguir afirmando su naturaleza ética e intentar dotar de cohesión a la fragmentada sociedad postmoderna. Tan solo así lograría representarla y, con ello, recuperar la legitimidad perdida. Lo que estaba en cuestión, por tanto, no era el espíritu, sino la forma urbana dictada por la Carta de Atenas.

Dos temas eran cruciales en la nueva tesitura: las dinámicas sociales postmodernas y la reutilización de la ciudad existente. Con el primero, Secchi manifestaba su interés por responder, desde el plan general, a las necesidades de la sociedad contemporánea, separada por un

abismo de la masa homogénea que contempló la Carta de Atenas, donde primaban el consenso y la apuesta por los valores comunitarios. La sociedad postmoderna, en cambio, era una “sociedad de minorías”, múltiple, compleja y escasamente cohesionada, fragmentada en infinidad de grupos de intereses. El nuevo plan general debía reconocer esta realidad, y la mejor forma de hacerlo no era, precisamente, intentando alojarla en un indiferenciado océano de “casas altas”.

De hecho, la “sociedad de minorías” encontraba fiel reflejo en la forma de las ciudades, que no eran ya el espacio isótropo, medible y coordinado que proyectaron los planes de ordenación modernos, sino una colección de lugares discretos con significados contradictorios. Esta complejidad había puesto en crisis la lógica funcional dictada por la Carta de Atenas. Sus famosas cuatro funciones (residencia, trabajo, ocio y circulación) prefiguraban un organismo urbano donde cada pieza tenía un alto grado de autonomía, lo que fomentó la monofuncionalidad. Muy pronto, los barrios exclusivamente residenciales se convirtieron en “ciudades dormitorio”. En la urbe de los 80, en cambio, las características sociales de cada una de sus partes no se correspondían con las funcionales (como demostraban los *yuppies*, que habitaban en antiguos almacenes reconvertidos en *lofts*) ni las funcionales con las morfológicas (como evidenciaban los palacios aristocráticos de los cascos históricos, reconvertidos en centros culturales).

El segundo de los temas que centró la atención de Secchi, el de la reutilización de la ciudad existente, tenía que ver con el estancamiento, y en muchos casos descenso, de población que estaba experimentando la inmensa mayoría de las ciudades europeas. Londres estaba perdiendo habitantes desde mediados de la década de los 60, al igual que Liverpool, Manchester, París, Lyon, Marsella o Milán. En estas circunstancias, Secchi sancionaba: “La ciudad y el territorio en el que viviremos en los próximos años ya está construido”¹⁵.

Ello no significaba que no fueran a crecer. Se preveía que, en las siguientes décadas, la elevación de la calidad de vida de una sociedad cada vez más opulenta y exigente produciría una gran demanda de reformas urbanas: equipamientos educativos, culturales, deportivos, comerciales... y viviendas más amplias y mejor equipadas. Aunque no en la escala de las décadas de los 50 y 60, para dar respuesta a estos requisitos se necesitaría suelo. Secchi, sin embargo, pensaba que no había que seguir dilapidando el entorno rural y natural que rodeaba las ciudades, y que llevaba décadas siendo sistemáticamente arrasado. Había otra forma de conseguir ese suelo, concretamente rescatándolo del interior del tejido urbano preexistente.

Efectivamente, el tardocapitalismo indujo en las ciudades una radical reestructuración productiva. La tradicional base económica de los países desarrollados, la industria, fue transferida hacia lugares con salarios más competitivos. El desmantelamiento de las actividades industriales dejó tras de sí un paisaje desolador: miles de complejos fabriles obsoletos y abandonados, miles de hectáreas cuyo suelo, y a menudo también subsuelo, estaban contaminados. A estos enclaves, ahora disponibles como zonas de crecimiento urbano, había que sumar las cientos de viviendas que permanecían deshabitadas en los cascos históricos de las ciudades, desechadas hacía años por una clase media seducida por los encantos de las residencias unifamiliares de “suburbia”.

Este potencial de suelo disponible, unido a una creciente sensibilidad social en favor de la sostenibilidad ecológica, permitió que la contención del crecimiento territorial se postulara como algo incuestionable: ¿para qué seguir dilapidando el territorio natural y agrícola de la periferia de las ciudades, si dentro había espacio suficiente para encajar los más que tímidos crecimientos poblacionales que se esperaban para las próximas décadas? Nació así un concepto que haría fortuna: el de “crecimiento interior”. Proponía que las ciudades desarrollaran la multitud de zonas obsoletas y preservaran la periferia.

El reconocimiento de que, en las siguientes décadas, el principal problema de las ciudades europeas no sería el crecimiento físico y poblacional, sino la elevación de la calidad de vida de sus habitantes, abrió una fractura con la lógica de la Carta de Atenas, cuyo objetivo era ordenar la expansión de las ciudades para acoger a los miles de personas que vivían hacinadas en atestados tugurios. El aumento del nivel de vida no apelaba a lo cuantitativo, sino a lo cualitativo; no se trataba de crecer, sino de reutilizar la ciudad existente. Para afrontar esta tarea, el plan general debía definir nuevas estrategias: reducir las previsiones de expansión del suelo urbanizable y seleccionar, en el interior de la ciudad y con argumentos sólidos, las áreas de intervención. Secchi proponía centrar la atención en las zonas urbanas incompletas, marginadas y degradadas, elementos “maleables” cuyas propiedades o funciones eran fácilmente modificables, y que había que “coser y ligar” con su entorno.

Secchi denominó “planes de tercera generación” a los que, en la década de los 80, comenzaron a afrontar el reto de reformulación por él propuesto. Los diferenciaba así de los “planes de primera generación” de los años 50, cuyo principal objetivo era la expansión urbana; y de los “planes de segunda generación” de los años 70, influenciados por la Tendencia y empeñados en dotar a la ciudad de adecuados servicios sociales. Los “planes de tercera generación”, en cambio, se caracterizaban por limitarse a la modificación de la ciudad existente (rechazando el crecimiento suburbano) y por intentar adecuar el espacio urbano a la sociedad de minorías.

Uno de los primeros encuadrable en este concepto fue el del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado en 1985 y en cuya redacción participaron Giuseppe Campos Venuti y el propio Bernardo Secchi. Supuso una revisión drástica de los planteamientos que habían guiado el desarrollismo franquista, y que habían arrasado los cascos históricos y plagado las periferias de polígonos de viviendas. Para evitar que Madrid siguiera



Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa S.A., Urbanización del sub-sector 01 de Torre-sana, 2009. Arquitecto: Manuel de Solà-Morales i Rubio.

devorando su extrarradio, planteaba revertir los nuevos crecimientos sobre sí misma, suturando y articulando el tejido urbano existente. En lo referente al transporte, proponía potenciar el transporte público y congelar la construcción de macroinfraestructuras viarias.

A pesar del salto cualitativo que supuso como concepción de ciudad, el plan de Madrid encontró enormes dificultades en su confrontación con la realidad. Las profundas transformaciones que la ciudad experimentó a comienzos de los 90 tuvieron un difícil encaje en el conservador y restrictivo espíritu de los “planes de tercera generación”. Las consecuencias de este desajuste fueron: un aumento desorbitado del precio del suelo que generó un gravísimo problema de vivienda, y el colapso de las vías de transporte. Ello obligó a revisarlo drásticamente, recalificando suelo residencial para la creación de 150.000 nuevas viviendas y proyectando la ejecución de grandes arterias viarias.

Tal como había denunciado Secchi diez años antes, las condiciones habían cambiado... pero no para configurar un escenario estable a partir del cual establecer un nuevo paradigma urbanístico capaz de igualar en vigencia las cuatro décadas de la Carta de Atenas. Los años 90 no eran los años 20. Las condiciones habían cambiado, para no dejar de hacerlo en el futuro. Tal como reconocía Zygmunt Bauman, “flexibilidad” se había convertido en la palabra clave de la recién inaugurada era tardocapitalista. Auguraba modas que van y vienen, auguraba precariedad laboral, auguraba inestabilidad social¹⁶.

El papel de AVS en la transformación de las ciudades españolas

En este caldo de cultivo nació la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), fundada en 1988 por iniciativa de 28 empresas y organismos públicos. A fin de suplir los sectores que la lógica de la “ciudad de los promotores” tendía a abandonar por su escasa rentabilidad,

su tarea era doble. Por un lado, retomar la construcción de viviendas sociales destinadas al cada vez más amplio sector de la sociedad española que había quedado fuera del mercado de la vivienda libre (nadie podía prever, cuando se fundó AVS, que en poco más de una década una inusitada escalada de precios haría que, en numerosas ciudades del Estado, a dicho sector se incorporasen las clases medias). Por otro lado, promover y desarrollar suelo urbanizado donde construir dichas viviendas. En este caso se trataba de liderar operaciones de transformación urbana que, por su complejidad, la cantidad de actores implicados o la necesidad de asumir costes sociales elevados, tan sólo podía emprender la Administración. La confluencia de estos dos objetivos demuestra que, a finales del siglo xx, el binomio que configuró el espíritu de la Carta de Atenas estaba vigente: construir viviendas seguía significando construir ciudad.

Sin embargo, las actuaciones llevadas a cabo por AVS en los 20 años que han transcurrido desde su fundación evidencian hasta qué punto el debate de los años precedentes logró desestabilizar el modelo urbano perfilado por la Carta de Atenas. En casi todas ellas es perfectamente audible el eco del mensaje lanzado por Bernardo Secchi en 1984.

En primer lugar, hay que constatar que, a diferencia de lo que ocurría a comienzos del siglo xx, y a pesar de que, cuantitativamente, siguiera siendo el sector edificado más importante de la ciudad¹⁷, la vivienda había dejado de ser un tema central para la teoría de la arquitectura. La retirada de los poderes públicos dejó su construcción en manos de promotores que tan sólo respondían a las leyes del mercado. Ello indujo a una homogeneización global de los tipos de residencias... y al desinterés de los arquitectos por el asunto.

Sin embargo, la experimentación todavía era posible. La irrupción de la “sociedad de minorías” hizo que una de las primeras cuestiones que hubo de abordar AVS, en este caso ante la poca predisposición de los promotores privados a asumir riesgos, fuera el patrocinio de experiencias

Viviendas Proyectos y Obras Municipales de Santa Cruz de Tenerife S.A., "Cuevas Blancas", 336 viviendas, oficinas, locales y garajes, 2004. Arquitectos: N3 Arquitectos S.L y Virgilio Gutiérrez Herreros, y José de la Torre Belmonte.



innovadoras dentro del campo de la vivienda. Numerosos eran los nuevos requisitos sociales y tecnológicos que habían surgido: la apuesta por la sostenibilidad, la inserción de las tecnologías de la información... pero, sobre todo, el gigantesco cambio humano que estaba sufriendo un país recién salido de cuarenta años de dictadura. Esta revolución social abrió el mercado de la vivienda en infinidad de direcciones: hacia las parejas sin hijos, hacia los ancianos, hacia las personas que vivían solas, hacia las familias monoparentales, hacia los estudiantes y jóvenes "mileuristas" que compartían piso, hacia los inmigrantes... Mientras que la familia tradicional entraba en un lento pero imparable declive, todos estos colectivos disparaban su representación en el cada vez más complejo arco social español¹⁸.

Los primeros resultados encuadrables en esta línea de investigación comienzan a estar a la vista. Aunque tímidamente, cada vez más propuestas de vivienda pública indagan en territorios específicos de colectivos sociales determinados. Los más habituales son las viviendas proyectadas para jóvenes o estudiantes, como las de Santa Caterina de Miralles Tagliabue EMBT, las de Manresa de Sabaté & Associats o las de Mataró de Durán & Grau. También habría que destacar las viviendas para ancianos, como las de Palma de Mallorca de Garcías-García-Golomb-Hevia-Velasco.

En muchos de estos casos es perceptible cómo la reivindicación de la multiculturalidad, del género, de la sexualidad, de la edad, de los gustos personales han arrasado la arquitectura masificada, prefabricada y modulada por la que apostó la Carta de Atenas. Curiosamente el reclamo de identidad arquitectónica, de personalización, ha resucitado un neopintoresquismo que recuerda a la Italia de posguerra, cuando, por motivos muy diferentes, también la abstracta e indiferenciada arquitectura racionalista fue tachada de alienante. El toque neorrealista que comparten muchas de las actuaciones de AVS pone en evidencia este hecho. Pionero en la tradición de las lamas, los volúmenes salientes, los quiebros, los desplazamientos de huecos,

los cambios de texturas y materiales, fue el bloque de viviendas que Josep Llinàs construyó en la calle del Carme de Barcelona en 1995 (fig. 3), una arquitectura plagada de guiños que fueron justificados como respuesta al complejo entorno histórico donde se ubica. Muchos arquitectos siguieron este camino: el pintoresquismo urbano como antídoto contra las alienantes cajas de zapatos de la modernidad (viviendas de Bravo & Contepomi en Porta Cambó de Barcelona, las de Dolores Alonso en Alicante, las de Enrique Fernández-Vivancos en Castellón...). Otros optaron por incidir en el uso del color (viviendas de Sabaté & Associats en Manresa, las de Peña y Lejárraga en La Unión...). Pero también estaban los que seguían pensando que la isotropía, la modulación y la abstracción formaban parte de la lógica de los programas de vivienda social, por lo que se optaron por reproducirlas con dignidad (viviendas de Ercilla, Campo y Mangado en Lakua; las de ITAU en Salburúa; las de Manuel de las Casas en Alcobendas, etc.).

Como hemos comentado, otra idea de Secchi que hizo fortuna fue la del "crecimiento interior". Muchas de las actuaciones de AVS se encuentran, no ya en la última periferia urbana, sino rellenando huecos que habían quedado dentro de las ciudades. Frente a la arrogancia de los polígonos franquistas, aquellos paquetes de miles de viviendas que se imponían sobre el territorio sin ningún tipo de consideración hacia la ciudad preexistente, estas promociones se plantean como atentas y delicadas operaciones de "cirugía urbana".

En la mayoría de las ocasiones, los huecos provienen de antiguas áreas industriales que quedaron obsoletas tras la brutal reconversión productiva que siguió a la Crisis del Petróleo. Es el caso de Bolueta, en Bilbao (fig. 4). El traslado de una de las fundiciones más antiguas del País Vasco permitió liberar ocho hectáreas de terreno altamente degradadas y contaminadas, situadas entre la carretera de Galdácano y el río Ibaizabal. Ello ocurre en una ciudad cuyas disponibilidades de suelo están prácticamente agotadas y donde se concentra una gran demanda de viviendas,



Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 90 VPO-RAPPA en Rota (Cádiz), 2002. Arquitecto: Guillermo Vázquez Consuegra (fotógrafo: Fernando Alda).



Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial IMPSOL, "c/ Anòia", c/ Anòia 63-67 de Sant Andreu de la Barca (Barcelona), 2006. Arquitecto: Joan Pasqual i Argenté.

procedente de personas que no pueden hacer frente a los desorbitados precios del mercado libre de la capital vizcaína (de los más altos del Estado). La empresa pública ORUBIDE plantea construir en Bolueta 1.110 viviendas (650 de ellas protegidas). Siete bloques abrirán la ciudad al río, co-siéndola con los núcleos urbanos de Santutxu y Txurdinaga.

Otras veces, las oquedades de la ciudad interior provenían de la liberación de servidumbres infraestructurales. Ello ocurrió en la zona de la antigua Estación de Zafra, en Huelva (fig. 5), un triángulo de 28 hectáreas de superficie situado entre el casco urbano y el puerto. El desmantelamiento de la estación y del depósito de minerales asociado a ella, supuso para la ciudad una oportunidad histórica: la posibilidad de acercarse a la ría, de la que había sido segregada en 1964 por el Polo de Desarrollo, que consagró los privilegiados terrenos ribereños a los grandes complejos petroquímicos. En los bordes de dicho triángulo la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) construyó bloques de vivienda en altura. En las áreas centrales se resolvieron las carencias equipacionales del colindante casco histórico. El engarce con el puerto se confió a un parque.

En alguna ocasión, el crecimiento interior sobre áreas obsoletas ha afectado a zonas residenciales. Es lo que sucedió en la remodelación de los barrios de Ventilla y Valdeacederas (fig. 6), 40 hectáreas de tejido urbanizado situadas en el madrileño distrito de Tetuán. Las casas de esta zona, resultado de desarrollos urbanísticos informales y espontáneos que comenzaron a finales del siglo XIX, padecían un alto grado de deterioro físico que, en algunos casos, se correspondía con realidades sociales que rozaban la marginalidad. Los asentamientos de infraviviendas se complementaban con colonias y poblados de absorción de los años 40, 50 y 60, cuyas condiciones constructivas y espaciales habían quedado muy por debajo de los estándares contemporáneos. El plan de 1985 previó realojar a las 2.706 familias que habitaban en las áreas más degradadas del barrio. El Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) asumió esta actuación, que tenía ante sí otro reto: "coser" la zona con el

tejido urbano colindante para acabar así con un aislamiento derivado de su compleja topografía. La Avenida de Asturias, una vía de seis carriles, 58 metros de anchura y 1,3 kilómetros de largo, la conectó con uno de los centros neurálgicos del Madrid contemporáneo, la Plaza de Castilla. A partir de ella se estructuró una nueva trama urbana.

Por último, dentro de la casuística de los "crecimientos interiores", cabe destacar casos que han pretendido "acabar" la ciudad en su borde exterior. Ésa fue la intención de la Empresa Municipal da Vivenda e Solo de Santiago de Compostela (EMUVISSA) en la periferia sur y este de la capital gallega, concretamente en las zonas de Castiñeirío, Lamas de Abade y A Muíña (fig. 7). El plan general consideraba que la desestructuración propia de las periferias urbanas contemporáneas era un fenómeno a corregir. De ahí que se plantease la "regeneración" de la fachada exterior de la ciudad y la resolución de su vinculación con el entorno natural y rural, los montes y "outeiros" que la rodean. Se aspiraba a detener el proceso de desdibujado que sufrían los bordes urbanos, así como la suburbanización del entorno. Para conseguirlo, se proyectaron una serie de bloques de densidad media que, combinados con viviendas unifamiliares, resolvían la transición entre la edificación dispersa de origen rural y el entramado urbano de la ciudad compacta.

Áreas industriales, desmantelamientos infraestructurales, barrios obsoletos o flecos urbanos... la "cirugía urbana" se ha convertido en un manifiesto, en una forma de enfrentarse a la "ciudad interior" que nunca contempló la Carta de Atenas. Funciona a escalas muy diversas: de las 40 hectáreas de Valdeacederas-Ventilla a las 6 de Bolueta... o los pocos centenares de metros cuadrado de un único edificio. En efecto, algunos de los mejores ejemplos de vivienda social construidos en España en los últimos años no forman parte de un conjunto urbano planificado como tal, son bloques insertos en tejidos preexistentes, normalmente consolidados y a menudo dentro de los cascos históricos. Tal es el caso de las 63 viviendas en la Alfalfa (Sevilla) de Carrascal y de la Puente (5.084 m² de



Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias S.A. VISOCAN, 355 Viviendas “Ciudad del Campo” en Tamaraceite (Gran Canaria), 2008. Arquitectos: Marcos Andrés Medina y Catalina Barrios, Carlos Javier Castellano y Carlos Espina, Juan José Martínez Altamira, Fernando Pons y Alejandro Sabater, Antonio Rivero, José Julio, Víctor y Alberto Quevedo y Ana Fernández-Palacios.

superficie); de las del barrio de San Matías (Granada) de Juan Domingo Santos; o de las de la calle Virgen de Belén (Alicante) de Dolores Alonso (568 m² de superficie). La “cirugía” se convierte así en “acupuntura urbana”.

A veces, ésta consta de varias “agujas”. Es lo que ocurre en la manzana definida por las calles Casta Álvarez, Armas, Sacramento y Aguadores (fig. 8), en pleno casco histórico de Zaragoza, una zona cargada de valores históricos y simbólicos, pero altamente degradada desde el punto de vista social y físico (tanto en cuanto al tejido edificado como al espacio público). La intervención, asumida por Zaragoza Vivienda, afecta a una serie de solares y edificios de esta manzana de forma rectangular. Además de la construcción de 82 viviendas, pretende suplir algunas de las necesidades dotacionales y de espacio público del barrio. En su extremo oriental, una pequeña plaza oxigenará el denso entramado urbano medieval. Un centro cultural, que también se encargará de gestionar el uso público del interior de la manzana, se abrirá hacia ella. El objetivo es complementar las funciones residenciales con otras que conviertan la zona en un lugar de referencia y relación social, la única manera de acabar con su marginalidad.

Cirugía y acupuntura urbanas. La ciudad contemporánea parece no estar ya en condiciones de asimilar la aplastante lógica masiva de los polígonos franquistas, donde miles de viviendas y decenas de hectáreas de

suelo urbanizado irrumpían de la nada en breves lapsos de tiempo. El escándalo social y mediático provocado por las 13.500 viviendas que el controvertido promotor Francisco Hernando tiene la intención de construir en Seseña (Toledo) lo ha puesto en evidencia.

Sin embargo, la periferia sigue gozando de una gran vitalidad. Tal como vimos cuando analizábamos el caso del plan de Madrid, el “crecimiento interior” demostró ser incapaz de absorber la demanda de viviendas que se produjo cuando, tras la entrada en la Unión Europea (1986), el país enfiló una nueva espiral de crecimiento económico. Aunque a finales de los 80 la población de la mayoría de las ciudades españolas permanecía estancada, miles de personas, que llevaban décadas viviendo en condiciones altamente precarias, aspiraban a alcanzar una mayor calidad de vida.

Ello explica que los teóricos de la ciudad de los años 70 y 80 no pudieran eludir la cuestión de la periferia. La abordaron desde una premisa: los bloques residenciales no podían seguir funcionando como fichas que se movían sobre un tablero o, mejor dicho, sobre una *tabula rasa*. Era necesario superar la forma urbana dictada por la Carta de Atenas, era necesario volver la mirada hacia la ciudad histórica, que siempre se caracterizó por la vinculación tipología edilicia-forma urbana. En España, este debate fue especialmente virulento, ya que coincidió con una feroz reacción contra los polígonos franquistas. La confluencia de este



rechazo con la desatada pasión por la ciudad histórica hizo que la alternativa al polígono proviniese, no como hubiera sido de esperar, de un proceso de reflexión en torno a las condiciones y problemáticas propias de las nuevas periferias urbanas, sino de la recuperación de la ciudad del XIX.

En efecto, a finales de los años 70, el urbanismo español rehabilitó intelectualmente los ensanches decimonónicos, el *Art Urbaine*, tan denostado por la modernidad. Las “casas altas” y las *tabulas rasas* habrían de dejar paso a barrios densos, estructurados por calles-corredor definidas por manzanas cerradas de mediana altura que cobijaban en su interior patios ajardinados. También el océano verde, que servía de base al isótropo tablero de la Carta de Atenas, habría de ser suplantado por espacios públicos tradicionales: bulevares, plazas, paseos, etc. Por último, la monofuncionalidad habría de ser erradicada en favor de una rica mezcla de residencias con comercios, oficinas y equipamientos públicos, es decir, las desoladas “ciudades dormitorio” habrían de ser reemplazadas por ciudades vivas a todas horas del día.

Pionero en la apuesta por el modelo del ensanche fue el barrio de Pino Montano de Sevilla, proyectado por Cruz y Ortiz en 1980. Pero aún más elocuente del debate suscitado en la España de finales de los 70 en torno a la periferia, fue el caso del polígono de Almanjáyar en Granada (fig. 9), que estuvo a punto de convertirse en una especie de Pruitt-Igoe andaluz. Esta zona gigantesca, 170 hectáreas situadas en el borde más problemático de la ciudad (la salida hacia Jaén), fue ordenada en 1976 por Fernando Terán con un plan inspirado por la Carta de Atenas: bloques aislados rodeados de zonas verdes y conectados entre sí por anchas avenidas. El cambio de rumbo que asumió el urbanismo español en esos años derivó en el desprestigio de

esta propuesta, a la que se atribuyó el fracaso social de la iniciativa (el barrio se había convertido en un gueto gitano). La inseguridad y el acelerado deterioro hicieron el resto, hasta espantar definitivamente a la iniciativa privada.

En 1987, la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) decidió reconducir la situación con un Plan Especial de Reforma Interior que apostaba por el modelo del ensanche: calles corredor, manzanas cerradas, mayor densidad, mezcla de funciones, espacios públicos... incluso se diseñó un mobiliario urbano pretendidamente “singular”. A las consabidas recetas extraídas de la ciudad tradicional se sumó una colección de equipamientos públicos de carácter general (edificios de la administración, parque de bomberos, estación de autobuses...). Finalmente se consiguió revertir el proceso de decadencia y transformar Almanjáyar en una nueva área de centralidad urbana. Todo ello sobre la base de una decidida apuesta por la vivienda (se construyeron más de 7.000).

Actualmente, la nostalgia de la ciudad tradicional pervive en las periferias contemporáneas, evidencia de lo cual es la más que discutible preferencia de las delegaciones de urbanismo de los ayuntamientos españoles por el modelo del ensanche decimonónico. Una de las actuaciones más emblemáticas en este sentido ha sido la llevada a cabo por la sociedad Ensanche 21 en Salburúa (Vitoria). También la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid (VIVA) apostó por dicho modelo para conjurar las desgracias de la zona este de la ciudad, una periferia durísima donde se alternan poblados gitanos, granjas abandonadas y enclaves donde se practica el tráfico y consumo de drogas.

¿Hasta cuándo seguirán las administraciones públicas de este país eludiendo una reflexión teórica seria en torno a la cuestión de las nuevas periferias urbanas? El

Instituto Balear de l'Habitatge IBAVI,
56 Viviendas Manuel Azaña, Palma
de Mallorca, 2004.
Arquitectos: Boris Pena y Jaime Sicilia.



Viviendas Municipales de Sabadell S.A. VIMUSA,
"Gran Via / Carretera de Prats", 1995.
Arquitectos: Jaume Bach Núñez
y Gabriel Mora Gramunt.

tiempo lo dirá. Mientras tanto, la realidad insiste en demostrar que el siglo XIX es un cadáver imposible de resucitar. En los últimos años las periferias de las ciudades españolas han sufrido un salto de escala que ha hecho que incluso los términos que la Carta de Atenas usaba para referirse a ellas hayan quedado obsoletos. Este fenómeno se explica por el inusitado desarrollo económico experimentado desde mediados de la década de los 90. Secchi se equivocaba: la población de las ciudades españolas, o al menos la de sus periferias, no se había estancado definitivamente. Este nuevo periodo de bonanza económica se ha visto acompañado de la llegada, en poco más de una década, de cuatro millones de inmigrantes, lo que ha desatado una auténtica revolución demográfica¹⁹. En 2001, la población extranjera ocupaba ya medio millón de hogares que, en 2011, se convertirán en más de un millón. Ello significa que, en un futuro inmediato, este colectivo se convertirá en el principal demandante de viviendas sociales.

Como decimos, esta explosión demográfica ha generado una nueva expansión suburbana que ha desbordado las periferias tradicionales. Las actuales son gigantes y complejas, estructuras polinucleares donde, al contrario de lo que se anunció en la década de los 80, el papel de las infraestructuras de comunicaciones y transportes es vital. Ello ha vuelto a situar las cuestiones de la escala y las infraestructuras, en el centro del debate. Por primera vez en varias décadas, la Carta de Atenas no es contemplada, simplemente, como un modelo a superar.

El término "área metropolitana" es claramente inadecuado para definir estas periferias urbanas fragmentadas y policéntricas. François Ascher²⁰, profesor del Institut Français d'Urbanisme, ha propuesto un nuevo concepto para representarlas: "metápolis". Su reflexión partió de la constatación de que las urbes contemporáneas no crecían ya por dilataciones, sino por la integración en su funcionamiento de zonas alejadas, no contiguas y no metropolitanas. Este fenómeno está indudablemente vinculado al uso del automóvil, pero también, y muy especialmente a la aparición de transportes colectivos de alta velocidad como el AVE, que han permiti-

do que miles de personas trabajen a centenares de kilómetros de su lugar de residencia. Una metápolis es un espacio territorial de escala regional cuyos habitantes y actividades económicas están integrados en el funcionamiento cotidiano de una gran ciudad. Ello explica que el mercado de muchas de las viviendas que se construyen en las periferias de Segovia o Ciudad Real esté en Madrid. Lo mismo ocurre con las de Tarragona o Lleida con respecto a Barcelona o, de una manera más compleja, con el cuadrilátero Sevilla-Córdoba-Granada-Málaga cuando se concluya la red de alta velocidad andaluza.

Las nuevas infraestructuras del transporte están favoreciendo la intermitencia de la urbanización y la irrupción del denominado "efecto túnel", es decir, de enormes vacíos (los lugares donde el tren no efectúa paradas) separando densos núcleos de actividad. Como consecuencia de ello, la metápolis es profundamente heterogénea y discontinua desde el punto de vista urbano. Sus principios organizativos derivan de los sistemas de transporte de alta velocidad, generadores de flujos de comunicación que determinan nuevas jerarquías territoriales donde las estaciones de AVE, más que las autopistas, asumen el protagonismo.

Las áreas metropolitanas han desbordado, no ya los límites municipales, también los provinciales y regionales, lo que ha generado un nuevo problema al urbanismo heredado de la Carta de Atenas. Numerosas cuestiones quedan fuera de los ámbitos jurisdiccionales (normalmente de rango local) a los que se circunscriben los planes tradicionales. Esta razón ha puesto de actualidad una cuestión que nació en los años 20 del siglo pasado, pero que en este país se encuentra en su más tierna infancia: el planeamiento regional, que reclama la creación de gobiernos metropolitanos, de equipamientos regionales, en definitiva, de un urbanismo que controle el crecimiento, coordine los planes locales y las políticas de transporte y de impuestos.

Desde el punto de vista de la forma urbana, el salto de escala que supone la metápolis, la brutalidad inherente a esta nueva realidad de ámbito territorial, parece haber comenzado a convencer a los ayuntamientos de que



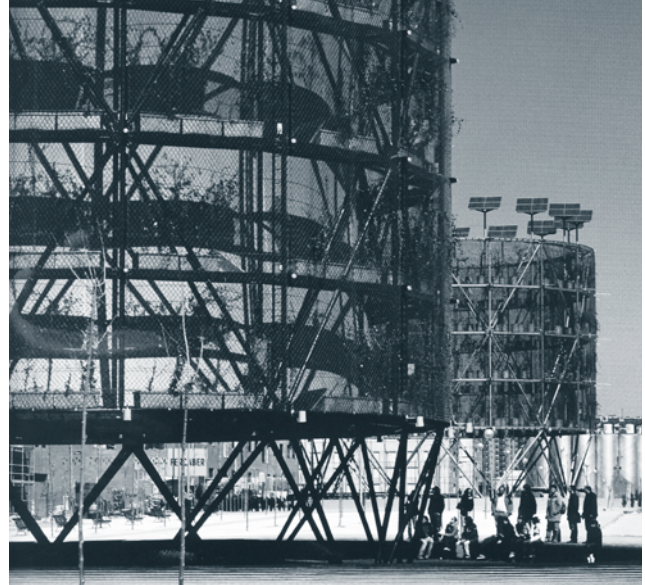
228

Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, "Santa Caterina", 59 viviendas para personas mayores en c/Colomines 3-5 de Barcelona, 2005. Arquitectos: EMBT Arquitectes Associats S.A.

el modelo del ensanche no es el más apropiado para abordar su colonización. Desgraciadamente, más que un proceso de reflexión sobre esta cuestión, se ha optado por volver a poner sobre la mesa modelos inspirados por la Carta de Atenas. Aunque revisando aspectos como la monofuncionalidad residencial (que se ha corregido insertando comercios y, la gran novedad de la última década, oficinas y equipamientos públicos), parece que el país empieza a mirar con otros ojos a la denostada figura del polígono²¹. Muchas actuaciones llevadas a cabo por AVS en los últimos años lo demuestran.

En Paterna (Valencia) se encuentran las más de 90 hectáreas del Llano del Cura (fig. 10), un típico *terrain vague* de las periferias metropolitanas, una zona indefinida, sin carácter, de bordes imprecisos y situada junto a una autovía (la CV-35). La Sociedad Urbanística Municipal (SUMPA) asumió la construcción de 1.700 viviendas que se complementan con un importante paquete de equipamientos (polideportivo, cementerio, centros comerciales y zonas verdes resultantes de la regeneración ambiental del barranco d'En Dolça). El objetivo es concentrar en el Llano del Cura los principales equipamientos públicos del municipio. Las áreas residenciales se agrupan, como dictaba la Carta de Atenas, en conjuntos de "casas altas" rodeadas de amplios parques.

En el área metropolitana de Barcelona se halla Vic, a más de 70 kilómetros de distancia de la capital catalana. La Plana de Vic es uno de los escasos parajes agrícolas que aún perduran en ella. Para preservar su carácter, el Institut Català del Sol (INCASOL) decidió concentrar la edificación residencial en polígonos de blo-



Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid EMVS, Acondicionamiento bioclimático en el vial C-91 de la UE-1 del Ensanche de Vallecas, Madrid, 2007. Arquitectos: José Luis Vallejo, Diego García-Setién y Belinda Tato, ecosistema urbano arquitectos S.L.

ques en altura. Tal es el caso de las 20 hectáreas de la zona de El Griell (fig. 11), situada entre el núcleo urbano y la autovía C-17. Siguiendo el principio de los "ecotonos", enunciado por el catedrático de Ecología del Paisaje Richard T. T. Forman, el encuentro entre ciudad y territorio se solventará creando un microdominio cuyas cualidades mezclan las de sus vecinos. El resultado es un enclave claramente contemporáneo, resuelto con edificios de densidad media-alta que liberan gran cantidad de suelo, muy similar al modelo de la Carta de Atenas. También la idea de Le Corbusier de la supermanzana (vías de tráfico local encerradas por un anillo de supervías de tránsito regional) se ha puesto en práctica en esta interesante operación.

Intervenciones como la de El Griell cierran, por el momento, la compleja deriva efectuada por el binomio ciudad-vivienda social en la España posfranquista. En esta especie de camino de ida y vuelta, que pasa por estaciones tan interesantes como la de la "ciudad interior", la Carta de Atenas ha recuperado parte de un prestigio que le fue arrebatado, probablemente de manera precipitada, durante el acalorado debate de la segunda mitad de la década de los 70. La figura del polígono parece resurgir sobre sus cenizas, eso sí, humanizado, arquitectónicamente edulcorado, con estándares constructivos mucho más exigentes, dotado de espacios públicos y más complejo desde el punto de vista funcional. Afortunadamente, no volverá a recuperar la consideración de paradigma único con que lo instituyó la Carta de Atenas, y tendrá que compartir las complejas periferias metropolitanas que ahora ocupa con propuestas de muy diversa índole.

- ¹ Citado en HALL, Peter (1996 [1988]), *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX* (Ediciones del Serbal, Barcelona), p. 27.
- ² En 1900, el 50% de la población de Berlín vivía en *Mietskasernen*, atestados bloques de viviendas de alquiler.
- ³ En aquellos años, tener una existencia más o menos prolongada dependía, en gran medida, del barrio donde se habitaba. Así, mientras que el promedio de la esperanza de vida de los habitantes de los barrios burgueses de Londres se situaba en los 55 años, la de los de los barrios obreros era de 29 (datos de 1887).
- ⁴ La normativa de vivienda alemana establecía un mínimo de 2 m² de superficie y 0,2 m² de ventana por habitante.
- ⁵ Hasta ese momento, y con décadas de retraso con respecto al resto de Europa, los planes urbanísticos españoles no habían asumido este cambio de modelo.
- ⁶ CASTELLS, Manuel (1995 [1989]), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional* (Alianza Editorial, Madrid) pp.190 y ss.
- ⁷ HALL, Peter: *op. cit.*, pp. 373-412.
- ⁸ Francia hizo pública su intención de demoler 300.000 viviendas de las *banlieues* en un periodo de cinco años.
- ⁹ HALL, Peter: *op. cit.*, pp. 332-351.
- ¹⁰ *Ibid.*, pp. 353-372.
- ¹¹ SOJA, Edward W. (2000), *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions* (Blackwell Publishers, Oxford), pp. 266-267.
- ¹² SASSEN, Saskia (1991), *The global city. New York, London, Tokyo* (Princeton University Press, Princeton), p. 10.
- ¹³ PIE, Ricard, "Vivienda pública y construcción de ciudad", Urbanismo. Buenas prácticas, p. 7.
- ¹⁴ SECCHI, Bernardo (1984), "Le condizioni sono cambiate", *Casabella*, N.º 498-499.
- ¹⁵ SECCHI, Bernardo (1989), *Un progetto per l'urbanistica* (Giulio Einaudi, Turín), p. 47.
- ¹⁶ BAUMAN, Zygmunt (2000), *Liquid modernity* (Polity Press, Cambridge), pp. 130-168.
- ¹⁷ El 80% del tejido construido de una ciudad corresponde a residencias.
- ¹⁸ A pesar de ello, las normativas que regulaban, y siguen regulando, el diseño de las viviendas sociales en España proceden, en su mayor parte, de los años previos a la muerte del dictador. Ello explica su inadecuación a la hora de responder a las demandas de la "sociedad de minorías", así como la necesidad de que sea la propia Administración la que asuma el patrocinio de las experiencias novedosas que le puedan dar respuesta.
- ¹⁹ Entre 2001 y 2007, el 77,11% del crecimiento de la población española se debió a la llegada de población extranjera.
- ²⁰ ASCHER, François (1995), *Métapolis. Ou l'avenir des villes* (Éditions Odile Jacob, París).
- ²¹ Ensanches y polígonos coinciden en una cosa: la apuesta por la alta densidad, que se ha convertido en uno de los estándares de la sostenibilidad urbanística.



Mercado residencial y necesidades de vivienda: situación actual y perspectivas de futuro

GONZALO BERNARDOS DOMÍNGUEZ

Introducción

EN LA ACTUALIDAD, el mercado residencial probablemente esté inmerso en la recesión más larga e intensa de la historia reciente de España. Una crisis en gran medida consecuencia de la prolongada etapa de auge observada entre 1998 y 2005. En dicho periodo, entre otros factores, la elevada disponibilidad de crédito, el vigor de una nueva fuente de demanda por motivo uso (los inmigrantes) y la impresionante actividad desarrollada por los inversores en la adquisición de viviendas, hicieron posible la aparición de un gran "boom" inmobiliario. En este marco, un significativo número de profesionales (promotores, intermediarios y financieros) únicamente tuvieron en cuenta la rentabilidad esperada, despreciando absolutamente el riesgo incurrido. Para ellos, éste era prácticamente cero, dada la expectativa de una gran demanda de vivienda actual y futura. La obtención de un fácil, rápido y elevado flujo de beneficios legitimó las estrategias empleadas y llevó al baúl de los recuerdos el tradicional "principio de prudencia". No obstante, en un escaso periodo de tiempo, la demanda pasó de ser prácticamente infinita a casi nula y algunas de las anteriores estrategias, antaño consideradas como geniales, fueron ahora calificadas de suicidas. En definitiva, numerosos profesionales olvidaron dos principales básicos de la actividad inmobiliaria que en los últimos tiempos la coyuntura les ha recordado de forma cruenta: el mercado residencial tiene un carácter eminentemente cíclico y el precio de las viviendas, tal y como sucede con el de prácticamente cualquier activo, unas veces sube y otras baja.

En el presente artículo analizaré la situación actual del mercado residencial en España y sus perspectivas de futuro. No obstante, para efectuar un adecuado diagnóstico de ambas, previamente me remitiré al reciente pasado. Por tanto, en el primer apartado explicaré el proceso de formación del "boom" inmobiliario acontecido entre 1998 y 2005. En el segundo, detallaré las principales cau-

sas que provocan la actual crisis inmobiliaria y su influencia sobre el PIB. En el tercero, indicaré las soluciones a adoptar para salir de la recesión actual y, finalmente, en el cuarto, las perspectivas del mercado residencial en un próximo futuro.

El último "boom" inmobiliario (1998-2005)

En el periodo comprendido entre 1998 y 2005, el precio de la vivienda libre aumentó un 159,5% y un 104,1%, en términos nominales y reales, respectivamente (véanse figuras 1 y 2). En relación a su poder adquisitivo, la compra de una vivienda representativa costaba a una familia prácticamente el doble al final que al principio de la etapa considerada. En promedio anual, la subida fue de un 12,7% en euros corrientes; sin embargo, ésta se quedó en un 9,4% en euros constantes. Entre 2002 y 2004 tuvo lugar la fase más inflacionaria, superando en los tres ejercicios indicados el crecimiento del precio de la vivienda en términos reales el 10% anual.

En la etapa señalada, además de la demanda, también aumentó de forma considerable la oferta. No obstante, como la primera lo hizo en una magnitud notablemente superior, el desequilibrio entre ambas comportó un elevado incremento del precio. En términos de aportación al PIB, no cabe duda que la impresionante demanda de viviendas estimuló la oferta, conllevó una elevada inversión en construcción y una gran creación de empleo. Este factor, unido al aumento de la riqueza generado por el incremento del precio de los pisos, contribuyó decisivamente a impulsar el consumo privado y permitió que España fuera uno de los países con mayor crecimiento económico de la UME. Así, el auge del mercado residencial impidió que nuestro país notara de forma significativa la desaceleración observada en la zona euro entre 2001 y 2005.

En concreto, el "boom" inmobiliario fue consecuencia de una favorable coyuntura macroeconómica,

la conversión de la vivienda en un activo refugio, las elevadas facilidades crediticias concedidas por las entidades financieras, la fortuna (también existe en economía), la llegada de un gran número de inmigrantes y una insuficiente, aunque comparativamente elevada, oferta de viviendas.

Una favorable coyuntura macroeconómica

A finales de 1997, el éxito de las reformas estructurales efectuadas en la etapa precedente permitió a la economía española cumplir la totalidad de los criterios de convergencia de Maastricht. El principal objetivo de su implantación era logrado y España, a partir del 1 de enero de 1999, formaría parte de los primeros países integrantes de la UME. A diferencia de otras naciones como Italia, el cumplimiento de los indicados criterios se conseguía en un contexto de plena expansión económica. En el ejercicio de 1998, el PIB crecía a un ritmo anual del 4,5%, la creación de empleo lo hacía a una tasa del 4,3% y las familias tenían una elevada confianza en la próxima evolución de la economía. Por otro lado, la combinación de una escasa tasa de inflación (1,4% mínimo histórico anual) y la próxima sustitución del Banco de España por el BCE (heredero efectivo del Bundesbank), posibilitaron que el tipo de interés nominal y real continuara con la disminución iniciada en 1994 (véase figura 3).

La progresiva reducción observada en los tipos de interés, el aumento del periodo medio de amortización de los créditos hipotecarios (véase figura 4) y la estabilidad del precio de los pisos en valor nominal observada en la fase anterior (véase figura 5), hicieron que en 1998 la vivienda fuera considerada un activo barato. Esta consideración es corroborada por la evolución del grado de esfuerzo familiar bruto necesario para adquirir una residencia. En dicho año, su nivel se situó en un 29%, notablemente por debajo del 63% observado en 1990, pero también del 41,7% advertido en 1987.

En 1998, prácticamente se conjugaban todas las condiciones económicas y financieras necesarias para que se iniciara un nuevo “boom” inmobiliario en España. Y, efectivamente, así sucedió. Especialmente durante la etapa comprendida entre 1998 y 2001, la gran protagonista del mismo fue la demanda de vivienda para uso, adoptando un papel secundario la efectuada por motivo de inversión. En dicho periodo, la elevada creación de empleo provocó un gran auge de la demanda de primer acceso a la propiedad y el favorable cambio en las condiciones de financiación hipotecaria un importante incremento de la denominada de mejora.

No obstante, a partir de 2002, la demanda de inversión (patrimonialista y especulativa) adquirió progresivamente una especial relevancia, llegando en 2004 y 2005 a constituir el motivo de aproximadamente un 35% de las transacciones. Tres principales aspectos explican este fenómeno: la conversión de la vivienda en un activo refugio, las grandes facilidades otorgadas por cajas y bancos para financiar la adquisición de una vivienda distinta de la habitual y la expectativa de obtención de una rápida y elevada plusvalía con la venta del citado activo.

La vivienda: un activo refugio

El estallido de la burbuja especulativa de la “nueva economía” (abril 2000-diciembre 2002), el atentado de las Torres Gemelas (septiembre 2001), las irregularidades observadas en grandes corporaciones empresariales como Enron y WorldCom (principalmente en 2002) y la expectativa de una guerra contra Irak (esencialmente en el ejercicio de 2002), hicieron que un elevado número de inversores observaran a las acciones como un activo de excesivo riesgo. Por tanto, desplazaron una elevada proporción de su capital a inversiones alternativas. Las principales fueron los bonos, el oro y, por supuesto, la vivienda. No obstante, otros activos inmobiliarios como las oficinas, los centros

comerciales y las naves industriales, también se beneficiaron de la huida de capitales de la Bolsa.

El carácter de activo refugio, el elevado capital disponible y la excepcional importancia otorgada por los inversores a la localización de los inmuebles, comportó un impresionante aumento de la demanda de viviendas de lujo ubicadas en las zonas más emblemáticas de las principales ciudades. Dada la relativa escasez de edificios residenciales existente en las indicadas zonas, sus precios subieron de forma increíble y superaron con creces a los de los inmuebles de oficinas ubicados en una similar localización. Una situación absolutamente paradójica y jamás observada con anterioridad en la mayoría de capitales del mundo. Desde una perspectiva patrimonial, no tenía ningún sentido que un edificio de viviendas, generador de unas rentas de alquiler notablemente inferiores a las de uno de oficinas, tuviera en el mercado un precio considerablemente superior.

No obstante, el gran número de inversores dispuestos a colocar una elevada cuantía de capital en el mercado inmobiliario, unido a la extendida creencia entre ellos de que el precio de la vivienda nunca puede bajar en las ubicaciones más emblemáticas, comportaron que un auténtico dislate económico fuera contemplado como una inversión absolutamente racional. Esta coyuntura provocó el cambio de uso, de oficinas a viviendas, de numerosos edificios ubicados en las avenidas más emblemáticas de las principales ciudades del mundo. Un ejemplo de ello en España fue la transformación del Paseo de Gracia en Barcelona y del Paseo de la Castellana en Madrid. Sin duda, una auténtica paradoja del mercado, propia de un marco económico e inmobiliario absolutamente inusual.

La elevadas facilidades crediticias

En el mercado residencial, las entidades financieras tienen un decisivo papel: proporcionar la financiación necesaria para la adquisición de suelo, la construcción de in-

muebles y la compra de las viviendas. En los dos primeros casos lo hacen mediante la realización de préstamos a los promotores; en el tercero, a través de la concesión de hipotecas a los adquirentes de pisos. Dicha función les permite influir de forma decisiva en el ciclo inmobiliario, ya que en una elevada medida determinan la oferta futura y la demanda actual de viviendas.

En el periodo 1998-2005, el sistema bancario tuvo una capital importancia en la generación y prolongación de la fase de auge del mercado residencial. Proporcionó abundante crédito a adquirentes y promotores de viviendas e, indudablemente, contribuyó de forma decisiva a aumentar hasta niveles récord tanto la demanda como la oferta de residencias. La elevada liquidez suministrada fue principalmente consecuencia de tres factores: una gran expansión de las cajas de ahorros, una enorme competencia bancaria y unos tipos de interés muy reducidos.

A finales de la pasada década, la combinación de una elevada cuota de mercado y una creciente competencia en sus territorios de origen hicieron que los directivos de las cajas se convencieran de la dificultad para aumentar, o incluso mantener, su volumen de negocio y de beneficios. Con la finalidad de seguir creciendo, procedieron a diseñar agresivos planes de expansión territorial. Sus objetivos fundamentales eran incrementar la diversificación geográfica del negocio bancario, aumentar el mercado potencial y conseguir a medio plazo un superior beneficio.

El proceso de expansión se enfrentó a un considerable reto: hacer rentables en el periodo más breve posible las oficinas instaladas en las nuevas localidades. Para conseguir dicha meta, utilizaron la financiación a los promotores y la posterior subrogación hipotecaria de las familias como el principal instrumento de captación de clientela. En múltiples casos, las condiciones ofrecidas por las cajas a los promotores eran prácticamente imposibles de mejorar: financiación del 100% del importe del solar y de los costes de construcción (IVA incluido) y fijación

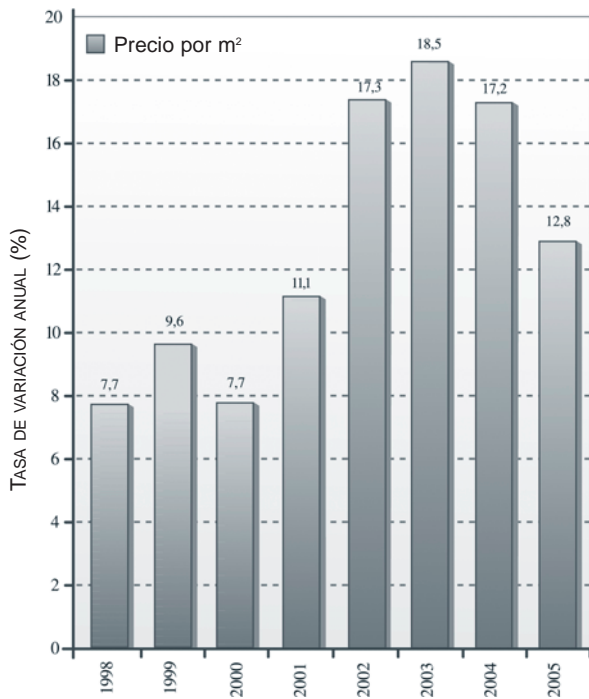


Figura 1. Variación del precio de la vivienda libre en términos nominales. (1998 – 2005)
Fuente: Ministerio de la Vivienda

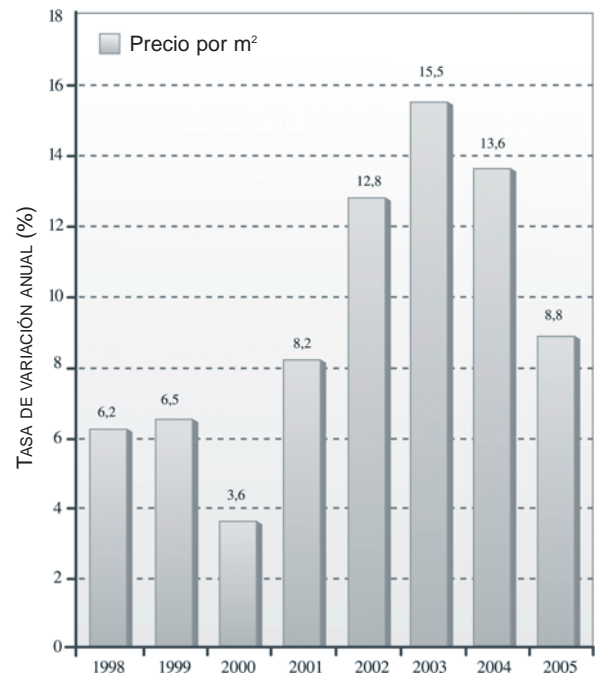


Figura 2. Variación del precio de la vivienda libre en términos reales. (1998 – 2005)
Fuente: Ministerio de la Vivienda, INE y elaboración propia

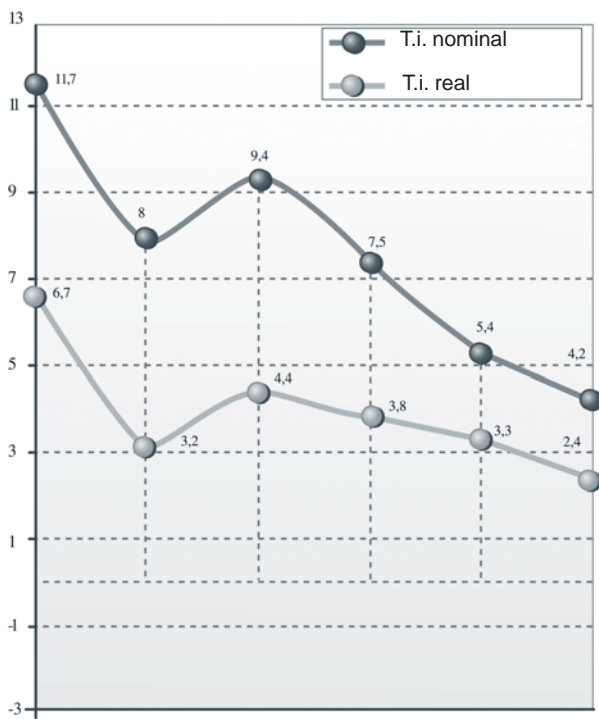


Figura 3. Evolución del tipo de interés nominal y real a corto plazo (media anual). (1993 – 1998)
Fuente: Banco de España, INE y elaboración propia

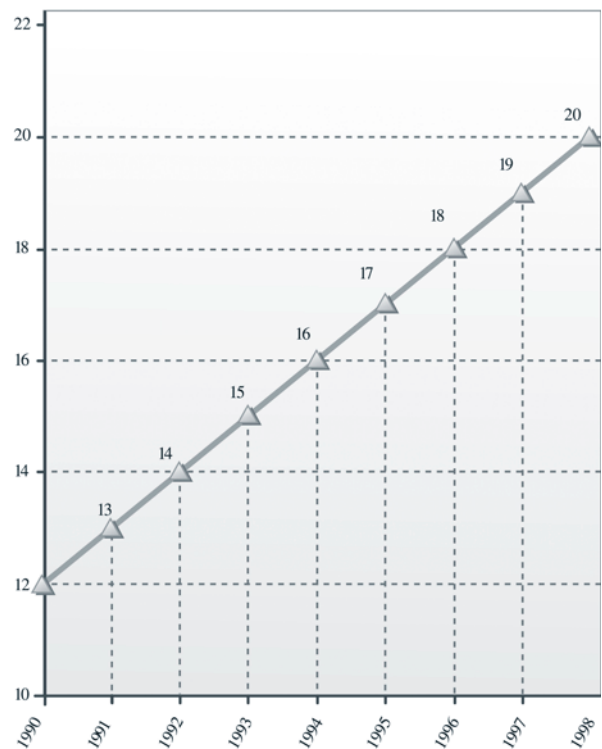


Figura 4. Período inicial de vida de un préstamo hipotecario estándar. (1990 – 1998)
Fuente: Asociación Hipotecaria Española

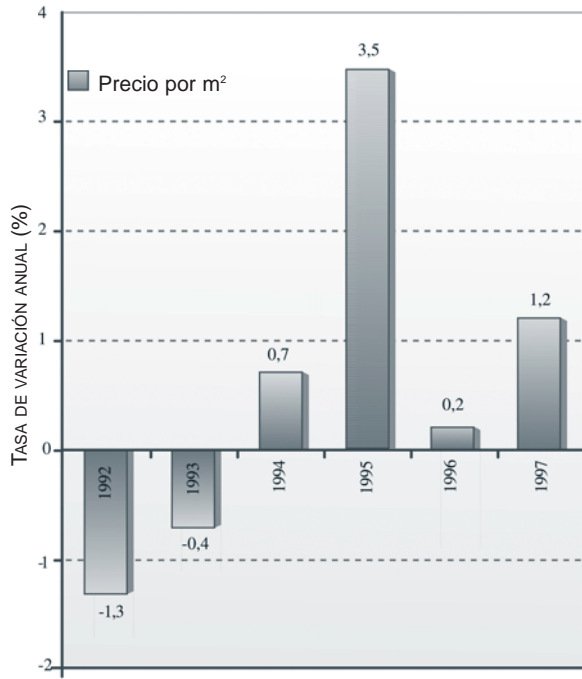


Figura 5. Variación del precio de la vivienda libre en términos nominales. (1992 – 1997)
Fuente: Ministerio de la Vivienda

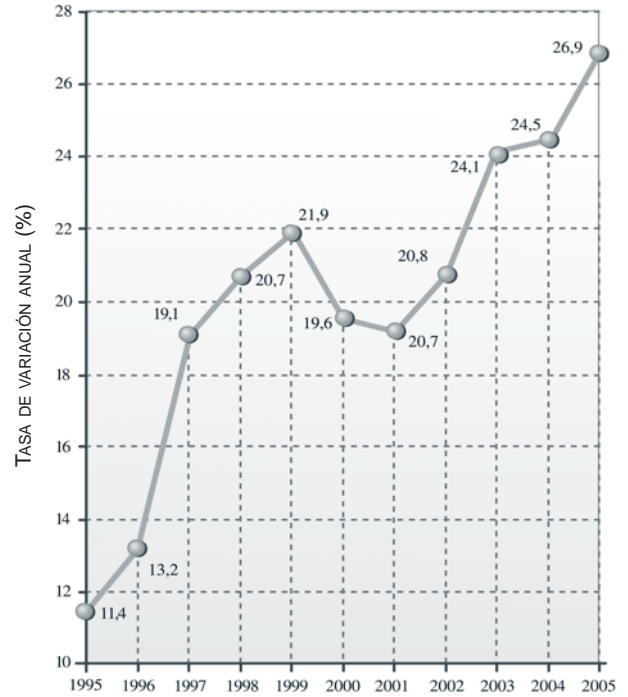


Figura 6. Evolución del crédito hipotecario en España. (1995 – 2005)
Fuente: Asociación Hipotecaria Española

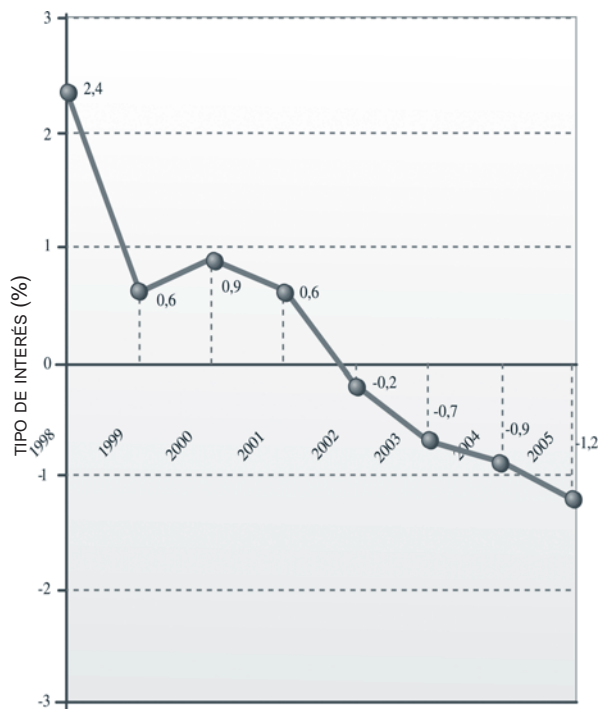


Figura 7. Evolución del tipo de interés real a corto plazo (media anual). (1998 – 2005)
Fuente: Banco de España, INE y elaboración propia

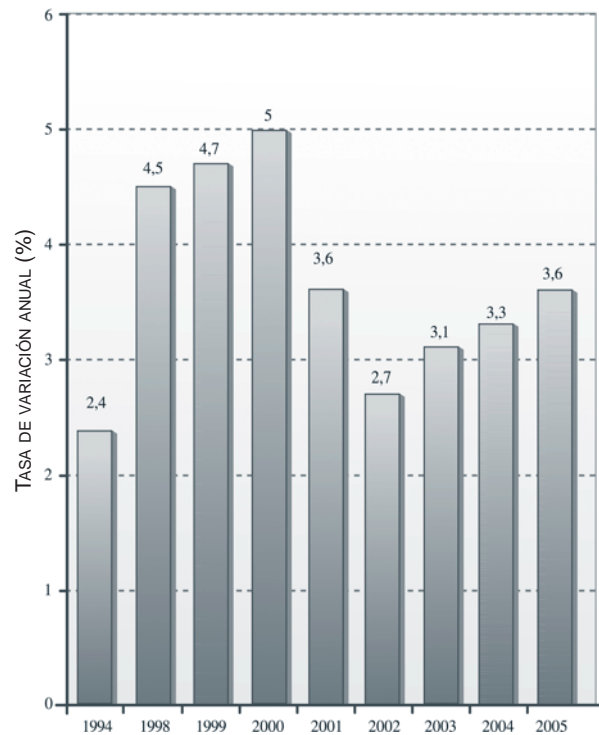


Figura 8. Evolución del crecimiento económico (1998 – 2005)
Fuente: INE

de un tipo de interés hipotecario equivalente al euribor a 1 año más un diferencial de 0,30%. Si la concesión del préstamo suponía recurrir al mercado interbancario, el anterior diferencial implicaba una ganancia directa prácticamente nula para la entidad financiera. Esto es debido a que los costes directos e indirectos del otorgamiento de un crédito hipotecario generalmente se sitúan entre un 0,25% y un 0,30% del importe concedido.

La agresividad comercial de las cajas de ahorro hizo que los bancos se enfrentaran a un dilema: perder cuota de mercado o cambiar su política comercial. Optaron por esta última opción y rebajaron considerablemente las exigencias para la concesión de créditos a promotores y particulares. Una auténtica “guerra” por la captación de activo tuvo lugar en el mercado financiero español. La feroz competencia bancaria, junto con la reducción de los tipos de interés, comportaron una disminución del margen de intermediación por euro prestado. No obstante, en la mayoría de entidades, el elevado incremento del crédito concedido (véase figura 6) posibilitó un importante crecimiento del margen de intermediación total. El efecto positivo sobre dicho margen del número de préstamos otorgados más que compensó la repercusión negativa de la inferior rentabilidad obtenida por euro concedido.

La “guerra bancaria” y la disminución de los tipos de interés permitieron una impresionante mejora del acceso de las familias al crédito hipotecario entre 1998 y 2005. En dicho periodo se observó una reducción del diferencial sobre el euribor, un alargamiento del plazo de devolución de las hipotecas, una mayor flexibilidad en el retorno del capital prestado, así como la concesión de préstamos por importes más próximos al precio de la vivienda e, incluso en bastantes casos, superiores a él. Todos estos factores incrementaron notablemente la capacidad de endeudamiento de las familias, su disponibilidad de pago por una vivienda y contribuyeron decisivamente a generar un gran “boom” de demanda y una importante alza del precio de la vivienda.

El “factor suerte”

En el periodo comprendido entre 2001 y 2005, el reducido nivel alcanzado por los tipos de interés hipotecarios no tuvo como sustento la coyuntura económica de nuestro país. Al contrario, fue principalmente consecuencia del estancamiento del PIB de la zona euro y de la pertenencia de España a la UME. El “factor suerte”, unido a la pérdida de soberanía en el ejercicio de la política monetaria, comportaron la aparición de una fantástica combinación macroeconómica: un gran crecimiento económico y una escasa cuantía del tipo de interés de referencia. Una conjunción difícilmente observable en cualquier país que disponga de un banco central totalmente independiente. No obstante, tal y como he indicado anteriormente, éste ya no era el caso de España.

Por regla general, en una nación con las anteriores características, si se produce un elevado incremento del PIB, la gran demanda de bienes existente provoca un aumento de la tasa de inflación. Con el objetivo de impedir un continuado crecimiento de la anterior variable y estabilizarla en un reducido nivel, el banco central procede a subir el tipo de interés. Por el contrario, en los países desarrollados, una escasa demanda de bienes genera un exiguo crecimiento económico y normalmente una reducida tasa de inflación. En este caso, con la finalidad de impulsar el PIB, el banco central generalmente efectúa una política monetaria expansiva. Por tanto, la combinación de un elevado crecimiento económico y un reducido tipo de interés de referencia es históricamente muy difícil de advertir. No obstante, en algunas ocasiones es susceptible de observarse en países donde la productividad de los trabajadores está aumentando a un elevadísimo ritmo y/o en aquellas naciones en las que recientemente se han efectuado unas radicales reformas estructurales. Indiscutiblemente, en el ejercicio de 2001, la economía española no respondía a ninguno de los dos anteriores arquetipos.

La combinación de un reducido tipo de interés nominal y una significativa tasa de inflación convirtió en negativa la tasa de interés real a corto plazo entre 2002 y 2005 (véase figura 7). Indudablemente, era una situación típica de un periodo de recesión económica observada en un contexto de elevada expansión del PIB (véase figura 8). Este aspecto, junto con la intensa competencia bancaria (véase apartado anterior) hicieron que los préstamos hipotecarios fueran prácticamente gratuitos para las familias, incentivaron a éstas a incrementar sustancialmente su endeudamiento (véase figura 9) y a dedicar al mercado residencial una importante parte del aumento de la disponibilidad de fondos conseguida. Se produjo una auténtica explosión de la demanda de viviendas que no pudo ser contrarrestada por un aumento de la oferta de similar magnitud, a pesar de que el número de residencias programadas entre 2002 y 2005 se situó en niveles de récord histórico (posteriormente superado en 2006).

La llegada de un elevado número de inmigrantes

Entre 1998 y 2005, la espléndida evolución de la economía española provocó la aparición de una nueva fuente de demanda de vivienda: los inmigrantes. En el indicado periodo, el número de extranjeros legalmente residentes en España se multiplicó prácticamente por seis (véase figura 10). Las características de la inmigración recibida eran notoriamente diferentes de las que tenía la anteriormente acogida. No venían a disfrutar de la elevada calidad de vida de las zonas costeras, sino a trabajar. La escasez de mano de obra existente en la industria de la construcción y en el sector servicios hizo necesaria la incorporación de un elevado número de extranjeros al mercado laboral español. Era imprescindible aumentar a corto plazo la oferta de trabajadores para que la economía española pudiera seguir creando ocupación y, de esta manera, prolongar la fase expansiva iniciada en 1994. En la etapa indicada, la importancia del factor inmigración en

el crecimiento del PIB se advierte claramente cuando se analiza su participación en la totalidad del empleo generado. Así, entre 2002 y 2005, los extranjeros accedieron aproximadamente a la mitad de los cuatro millones de puestos de trabajo creados.

En materia de vivienda, la repercusión inicial del elevado aumento de la inmigración recayó sobre el mercado de alquiler. En las ciudades de Barcelona y Madrid, la masiva llegada de inmigrantes provocó inicialmente un gran crecimiento de la demanda de arrendamiento de las viviendas más modestas e incrementó notablemente las rentas percibidas por los propietarios de los pisos más pequeños, peor conservados y ubicados. Contribuyó decisivamente a la conversión de aquél en dual y a la aparición de una relativamente insólita combinación: un elevado exceso de demanda en el segmento de vivienda asequible y un gran excedente de oferta en el de las residencias de “alto standing”. Este último fue generado por el importante incremento de la demanda de inversión observado en la etapa señalada y por la gran preferencia de la misma por la adquisición de dicha clase de viviendas. Así, a pesar de la considerable demanda de alquiler efectuada por los recién llegados, la mayoría de los compradores patrimonialistas no tenían como pretensión adquirir viviendas de gama baja y destinarlas al colectivo inmigrante. Al contrario, su objetivo era comprar pisos de lujo para arrendarlos posteriormente a ejecutivos, una tipología de demanda relativamente escasa.

De forma progresiva, una sustancial parte de la demanda de vivienda de los nuevos inmigrantes se trasladó desde el mercado del alquiler al de propiedad. Las principales causas de este cambio fueron la consecución de un empleo estable, el reagrupamiento de la familia en España y el aumento de las facilidades crediticias otorgadas por las entidades financieras. Las adquisiciones efectuadas fueron principalmente pisos usados de relativamente reducido importe situados en las zonas más degradadas de las ciudades. La transformación de la demanda del

anterior colectivo incrementó notoriamente las transacciones efectuadas entre 2002 y 2005, convirtiéndose en una de las principales causas de la elevada alza del precio de los pisos en dicho periodo. Una simple cifra explica claramente la importancia adquirida por dicha demanda: en el ejercicio de 2005, en las ciudades de Barcelona y Madrid, una de cada seis viviendas fue adquirida por extranjeros. Además, su irrupción en el mercado de propiedad comportó también importantes efectos indirectos, al generar una importante dinamización de la denominada demanda de mejora. En numerosos casos, el capital obtenido por los propietarios de las viviendas vendidas a inmigrantes fue utilizado por aquéllos para adquirir una residencia de mayor superficie y mejor ubicación.

Una elevada pero insuficiente oferta de viviendas

En la etapa analizada, a diferencia de lo acontecido durante el “boom” inmobiliario observado entre 1986 y 1991, la oferta de viviendas fue muy elevada y, además, creciente en el tiempo. Así, en 2005 se programaron 812.294 unidades, un 76,4% más de las visadas en 1998 (véase figura 11). Las principales claves del gran incremento de la oferta fueron las formidables condiciones de financiación ofrecidas a los promotores por el sistema bancario, la participación directa de las entidades financieras en grandes operaciones inmobiliarias, la entrada de algunos bancos y cajas en el capital de determinadas empresas promotoras y la rápida venta de las promociones iniciadas.

La gran competencia existente entre entidades y el elevado interés de todas ellas por crecer en el segmento del negocio hipotecario permitió a numerosos promotores obtener unas condiciones de financiación extremadamente generosas. En la etapa reseñada, las empresas promotoras con cierta relevancia e historia en el mercado inmobiliario podían comprar el suelo y efectuar la edificación del inmueble sin tener que desembolsar de forma inicial prácticamente ni un euro. Estas impresionantes fa-

cilidades crediticias, unido a la rápida comercialización de las promociones iniciadas, generaron la realización de compulsivas compras de terrenos edificables y la aparición de una elevada especulación en el mercado del suelo.

En dicho periodo, aunque parezca increíble, el precio de los solares no era una variable excesivamente importante para numerosos promotores e inversores. Dos eran los principales motivos: la continua y elevada revalorización del precio del suelo y el pago del terreno de forma prácticamente íntegra por parte de la correspondiente entidad financiera (a través del préstamo concedido al adquirente). Especialmente entre 2002 y 2004, fuera cual fuera el importe acordado en su venta, la extrema voracidad de la demanda de vivienda hacía que, unos meses después, el solar comprado tuviera la consideración de una auténtica ganga. Evidentemente, el resultado del proceso señalado fue una increíble subida del precio del suelo, muy superior a la observada en el de la vivienda. Debido a ello, el mejor negocio inmobiliario no consistía en construir y vender viviendas, sino en especular en el mercado del suelo. Ésta fue la actividad principalmente desarrollada por las empresas dirigidas por los directivos popularmente conocidos como los “reyes del ladrillo”.

Por otro lado, la participación directa de las entidades financieras en determinados desarrollos urbanísticos permitió, a pequeños y medianos promotores, la generación de grandes proyectos inmobiliarios de carácter residencial. Un aspecto prácticamente inimaginable unos años atrás, dada la escasa capacidad financiera inicial de las anteriores empresas. Incluso, en algunas ocasiones, la vinculación entre promotores y entidades financieras fue notablemente superior a la anteriormente indicada. Esto ocurría cuando las segundas compraban una significativa participación accionaria de las primeras, o llegaban a acuerdos para crear conjuntamente una nueva empresa inmobiliaria.

Durante el “boom” inmobiliario, la oferta de VPO no aumentó en la misma proporción en que lo hizo la destinada al mercado libre. En 2005, el número de unidades

programadas de VPO fue de 69.350, únicamente un 21,2% más que en 1998 (véase figura 11). No obstante, la tendencia durante la etapa analizada no fue de un continuado crecimiento. Así, entre 1999 y 2002 se visaron menos VPO que en 1998. En cualquier caso, en términos porcentuales su relevancia fue escasa, especialmente si la comparamos con la obtenida al inicio del anterior “boom” inmobiliario. En el año 1986, las VPO representaban el 44,8% de la oferta total; en cambio, en 2005 únicamente el 8,5%.

La exigua importancia de las VPO en el conjunto de la oferta tuvo como principales causas: su escasa rentabilidad económica, el elevado ritmo de ventas observado en el mercado libre y la reducida disponibilidad de suelo público dedicado a su construcción.

Especialmente en las grandes ciudades y en su periferia cercana, los precios máximos de venta establecidos para las VPO eran insuficientes para asegurar la viabilidad económica de las mismas. En la mayoría de los casos, el elevado importe pagado por el suelo impedía que los promotores obtuvieran una rentabilidad positiva si decidían destinar las viviendas construidas al segmento de la protección oficial. Además, la gran demanda existente en el mercado libre permitía obtener a aquéllos una impresionante rentabilidad. Por tanto, en el remoto caso de que la edificación de VPO fuera económicamente viable, ésta proporcionaba al promotor un beneficio notoriamente inferior al conseguido con la venta de dichas viviendas en el mercado libre. Por otro lado, la Administración Local generalmente prefería llegar a ventajosos acuerdos económicos con los promotores sobre el suelo de su propiedad que realizar VPO. Así, en lugar de edificar esta tipología de vivienda sobre la fracción de terreno que le correspondía en los nuevos suelos residenciales generados, prefería vender aquélla a precio de mercado al constructor propietario de las parcelas limítrofes. El motivo estaba claro: los beneficios obtenidos con la venta de las VPO no tenían comparación con los conseguidos mediante la enajenación del suelo susceptible de destinar a vivienda libre.

A medida que avanzaba el “boom” inmobiliario, el precio de la vivienda por m² se encarecía. Con el objetivo de paliar parcialmente su repercusión sobre el precio total a abonar por el comprador, los promotores cambiaron progresivamente las características de las viviendas edificadas. Este cambio condujo principalmente a una reducción de su superficie. Gradualmente, los pisos tenían menos m² y habitaciones. Las viviendas de 3 y 4 estancias (especialmente estas últimas) perdían peso relativo en el conjunto de la oferta y lo adquirían las de 1 y 2 habitaciones. Dado que generalmente los pisos eran más caros en las grandes ciudades que en las pequeñas poblaciones, la tendencia indicada se observó inicialmente en las primeras. No obstante, especialmente entre 2003 y 2005, los elevados incrementos de precios observados en la periferia de las grandes ciudades y en numerosas capitales de provincia, provocaron la propagación de la anterior tendencia a prácticamente el conjunto del país.

Crisis inmobiliaria (2007-?)

La recesión no llegó de repente al mercado residencial español ni fue causada por la crisis de las hipotecas subprime de Estados Unidos (agosto de 2007). El cambio de ciclo tuvo lugar en el año 2006, ejercicio en que aquél paulatinamente pasó de la expansión a la recesión. La llegada de esta última no tuvo inicialmente una repercusión sobre los precios, ya que éstos continuaron subiendo de forma significativa (un 9,1%), pero sí sobre las transacciones. A finales de 2006, la progresiva reducción de la demanda y el elevado incremento de la oferta empezaban a generar un gran y creciente *stock* de viviendas pendientes de venta.

Indudablemente, la crisis hipotecaria de Estados Unidos ha afectado de forma indirecta a nuestro mercado inmobiliario. Al restringir la capacidad para encontrar financiación extranjera por parte de cajas y bancos españoles, ha provocado que éstos endurecieran

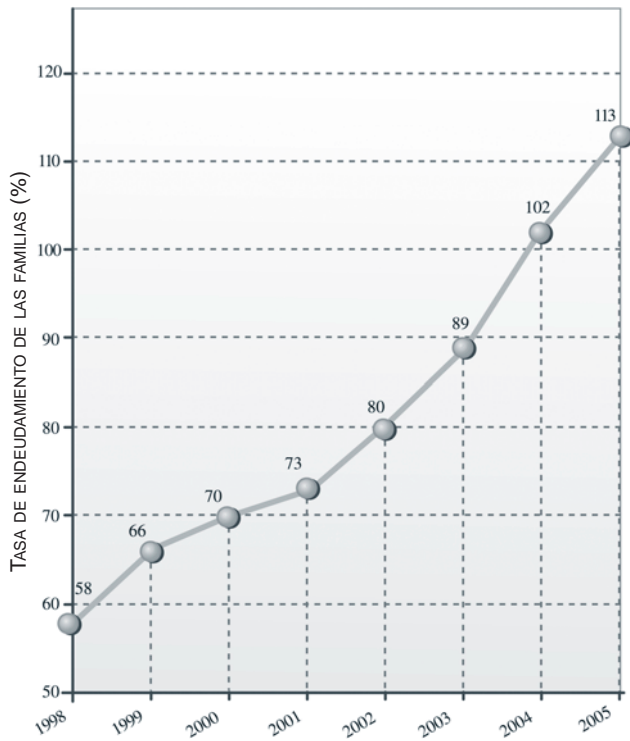


Figura 9. Endeudamiento de las familias en relación a la renta bruta disponible. (1998 – 2005)
Fuente: Banco de España

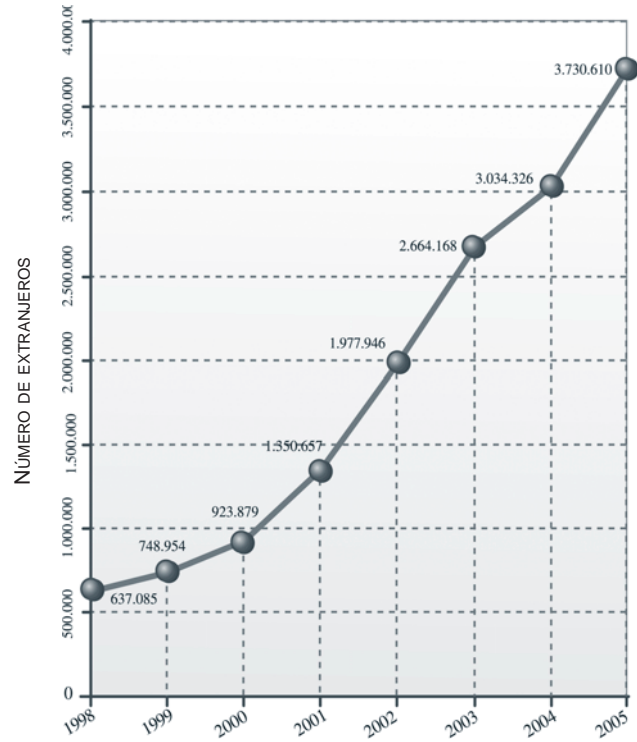


Figura 10. Evolución de la inmigración en España. (1998 - 2005)
Fuente: INE

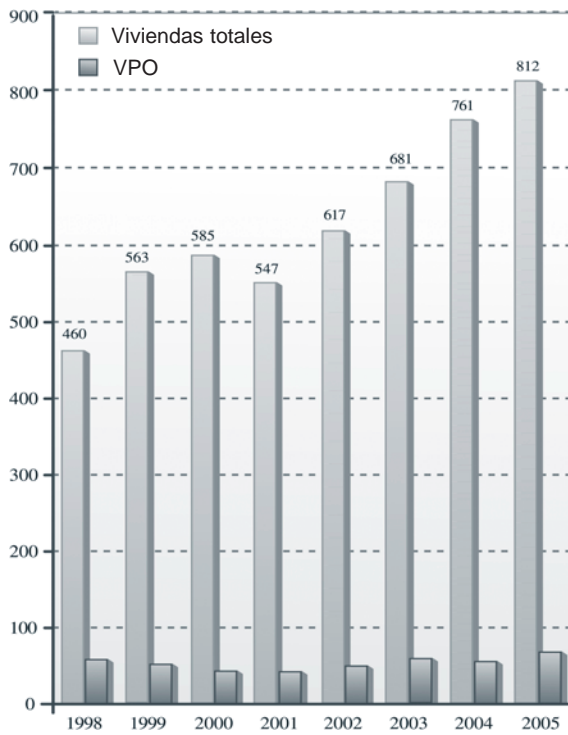


Figura 11. Número de viviendas visadas. (1998 – 2005)
Fuente: Consejo Superior de Arquitectos de España

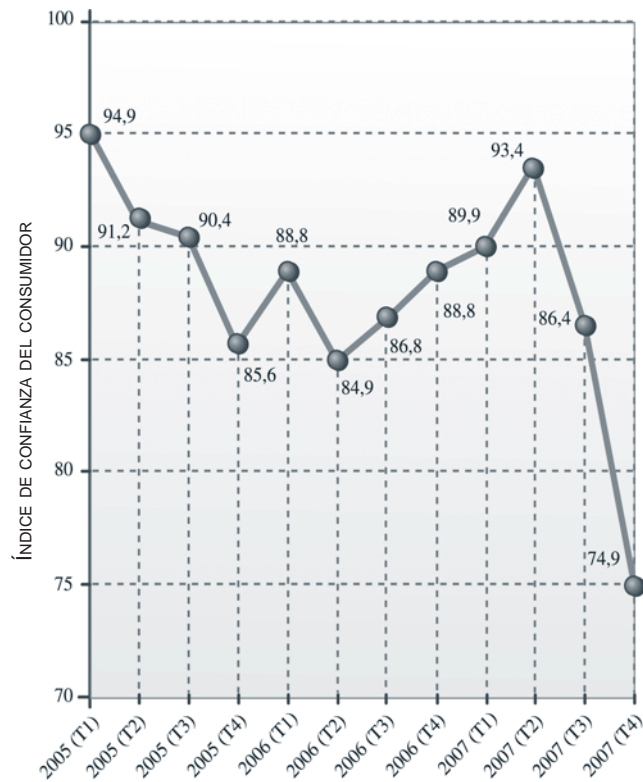


Figura 12. Indicador de confianza del consumidor. (2005 – 2007)
Fuente: Instituto de Crédito Oficial

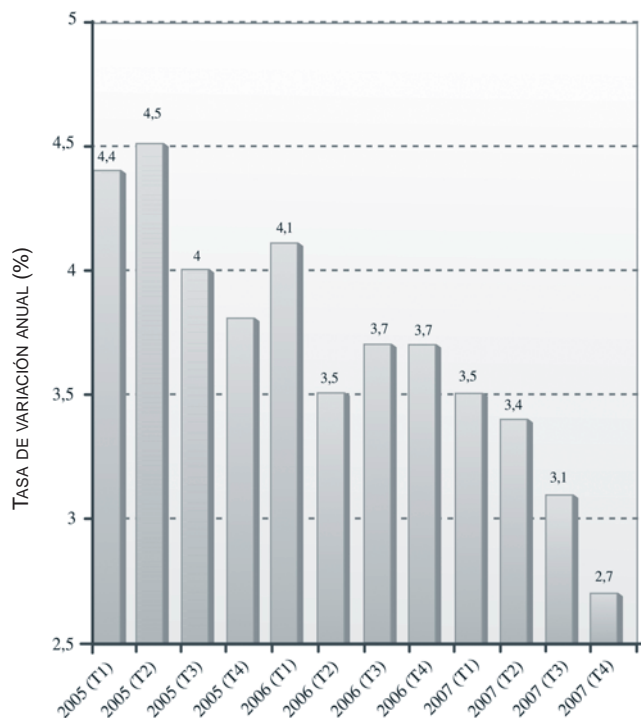


Figura 13. Evolución del consumo privado (1t 2005 – 4t 2007)
Fuente: INE

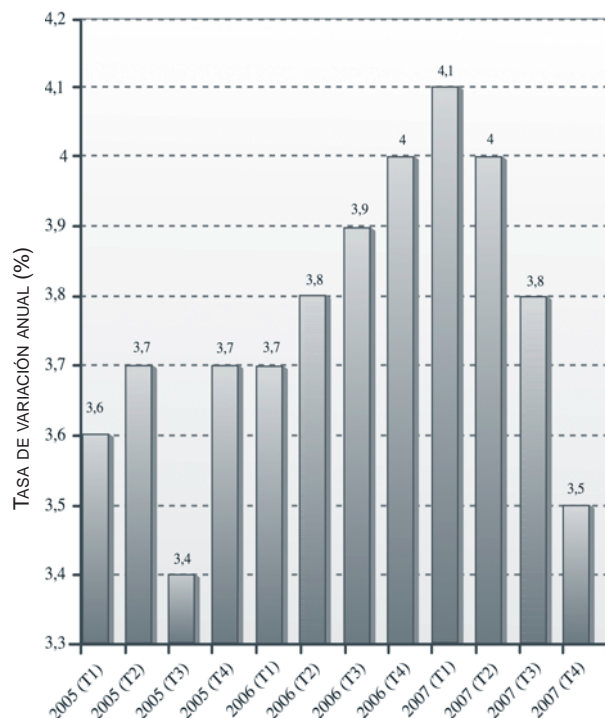


Figura 14. Variación anual del PIB en España (1t 2005 – 4t 2007)
Fuente: INE

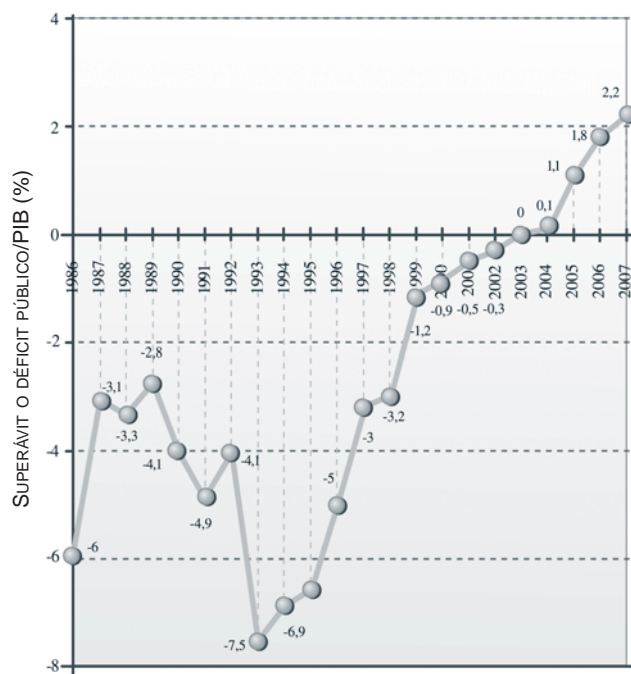


Figura 15. Evolución del superávit/déficit público respecto al PIB en España. (1986 – 2007)
Fuente: Banco de España

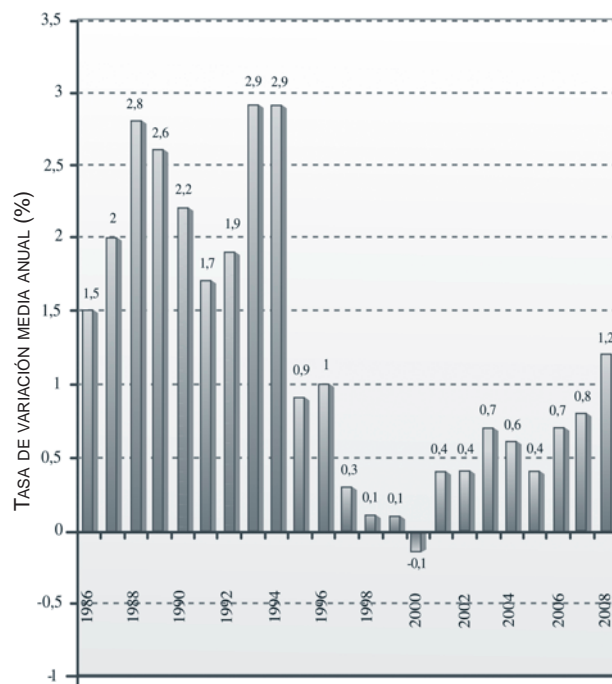


Figura 16. Crecimiento de la productividad del trabajo en España. (1986 – 2008)
Fuente: Banco de España

considerablemente los criterios de concesión de préstamos. Evidentemente, dada la estrecha relación entre disponibilidad de crédito y demanda de vivienda, el nuevo contexto financiero ha impedido el acceso a una propiedad a un elevado número de familias y ha provocado una impresionante reducción de las transacciones. Así, en el primer trimestre de 2008, algunas empresas han vendido menos de un 20% de lo que hacían un año atrás.

Por tanto, la crisis financiera de Estados Unidos es en gran medida responsable de la virulencia e intensidad de la recesión actual del mercado de la vivienda, pero no de su llegada. Las principales claves de nuestra crisis inmobiliaria no se encuentran en el extranjero, sino en la economía nacional. En concreto, en un desfasado modelo de crecimiento, insostenible en el tiempo e incapaz de mantener a medio plazo el nivel de ocupación alcanzado al final del tercer trimestre de 2007, y en una excesiva oferta de vivienda. El exceso es de tal magnitud que actualmente existe un número significativo de municipios en los que a finales de la próxima década seguirán sobrando viviendas, aunque durante los próximos años no se construya en ellos ningún edificio más.

2006: un año de transición

En el ejercicio de 2006, el mercado residencial sufrió una profunda transformación. El ciclo expansivo finalizó y tuvo lugar el inicio de un periodo de recesión. No obstante, si únicamente se procedía a analizar la evolución del precio de la vivienda, aquél aún no era advertido. Por el contrario, la llegada de un cambio de ciclo se observaba con relativa claridad si en el análisis se introducía el número de transacciones. Además, aunque en dicho año continuó aumentando el precio de la vivienda libre y lo siguió haciendo por encima de la tasa de inflación (9,1% versus 2,7%), la cuantía de la subida fue significativamente inferior a la observada en los periodos precedentes (véase figura 1).

El aspecto más destacable fue la disminución del volumen de compraventas. No obstante, ésta no tuvo lugar en una similar magnitud en todas las localidades ni en los diferentes segmentos del mercado. En las ciudades de Barcelona y Madrid, así como en las residencias turísticas de “alto standing”, las transacciones se redujeron en una proporción notoriamente más elevada que en el segmento de vivienda asequible (pisos con precios inferiores a los 210.000 euros).

La reducción de las transacciones tuvo como principales causas la disminución de la demanda generada por la elevada carestía de la vivienda, el continuado incremento del tipo de interés, el endurecimiento de los criterios de concesión de préstamos hipotecarios a las familias (no así a los promotores) y el mejor comportamiento relativo del mercado bursátil. En contraposición a la anterior tendencia, la oferta aumentó en una elevada medida debido al gran número de residencias visadas durante los dos años anteriores (761.790 y 812.294 unidades en 2004 y 2005, respectivamente). Dicho número, al ser muy superior a la capacidad de absorción de la demanda, generó un importante *stock* de viviendas pendientes de venta. El resultado fue la práctica eliminación de la venta de casi cualquier promoción sobre plano y, debido principalmente a la escasa diferencia de precio en numerosas ubicaciones entre la vivienda nueva y usada, un ritmo de comercialización considerablemente más lento de los pisos de segunda mano. En este último segmento de mercado, en Barcelona y Madrid, existía a finales de 2006 una significativa proporción de viviendas usadas que llevaban un periodo superior a un año sin encontrar comprador.

En el año 2006, a diferencia de otras etapas de cambio de ciclo, las rebajas inmobiliarias llegaron de forma visible al mercado residencial y algunas agencias las convirtieron en un importante instrumento de marketing y de dinamización de las ventas. Por el contrario, otras fueron efectuadas de forma discreta. Éste fue el caso

de las realizadas por algunas empresas promotoras que procedieron a la venta de la última fase de determinados complejos inmobiliarios a un precio inferior al fijado para la anterior.

El incremento del *stock* de viviendas sin vender llevó a numerosos constructores a replantearse el destino de los inmuebles en proceso de planeamiento o edificación. Dada la nueva dinámica del mercado, cada vez una mayor proporción de promotores prefirió la seguridad a la rentabilidad. Es decir, la obtención de un menor beneficio y de unas ventas aseguradas respecto a una superior ganancia y una elevada incertidumbre en la comercialización. Esta disyuntiva no existía en la fase expansiva del mercado residencial. En ella, la rápida absorción de la demanda por parte de la oferta generaba la combinación de las características de seguridad y rentabilidad. Así, en plena comercialización de los inmuebles, si el ritmo de ventas era superior al inicialmente previsto, el promotor en numerosas ocasiones decidía incrementar los precios inicialmente fijados.

De forma relativamente increíble, dada la importante reducción de las transacciones observadas, el número de residencias visadas en 2006 constituyó un récord histórico. Se situó en 920.199 unidades, superó en más de 100.000 viviendas la cifra observada en 2005 (véase figura 11) y más que triplicó la correspondiente a 1991 (último año del anterior “boom” inmobiliario). Este elevado incremento de la oferta tuvo como principal motivo la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación. El incremento de las exigencias técnicas de la construcción de viviendas que dicha norma conlleva, tales como la generalización de los paneles fotovoltaicos y la instalación de materiales más consistentes para los aislamientos acústicos, supone un significativo incremento de los costes de construcción (más de un 10% según la APCE). Debido a ello, numerosos promotores decidieron adelantar los proyectos en curso y anticipar la petición de la licencia de construcción para evitar los cos-

tes extraordinarios que comporta el cumplimiento de la nueva normativa.

No obstante, también tuvieron una importancia considerable en la consecución del récord histórico: las grandes facilidades crediticias otorgadas a las empresas promotoras por parte de las entidades financieras, la creencia por parte de numerosos promotores de que el precio de la vivienda no puede bajar en España y la llegada a la actividad constructora de numerosos advenedizos atraídos por los elevados beneficios obtenidos por el sector en años anteriores.

El mercado de suelo, a diferencia del residencial, continuó en auge y las transacciones aumentaron de forma sustancial. La elevada disponibilidad de crédito para la adquisición de solares y la existencia de un gran número de especuladores fueron los principales motivos del indicado incremento. El extraordinario nivel de demanda provocó un importante aumento del precio de los terrenos edificables y la realización por parte de los especuladores de un considerable número de exitosos “pases”. Así, en numerosas localidades, éstos consiguieron fácilmente vender terrenos adquiridos un año atrás y obtener una plusvalía superior al 30%. Incluso, en determinados casos, ésta llegó al 100%,

Sin embargo, en dicho ejercicio, algunos pequeños y medianos promotores empezaron a vender solares y renunciaron a construir viviendas en ellos. Un aspecto difícilmente observable en años anteriores, excepto en el caso de aquellas empresas que tradicionalmente simultanean la actividad promotora con la especuladora en el mercado del suelo. Los principales motivos de este cambio de estrategia fueron cuatro: la gran plusvalía obtenida por la enajenación del terreno, la reducción del riesgo previamente contraído, la menor liquidez disponible debido a la disminución de las ventas de viviendas y el aumento de los intereses pagados a las entidades financieras como consecuencia de la subida del euríbor.

Llega la crisis inmobiliaria

En el año 2007, a pesar de la intensa campaña de propaganda (directa y subliminal) para negar su existencia, la crisis inmobiliaria iniciada a finales de 2006 se hizo patente para un gran número de españoles. No obstante, durante el indicado ejercicio, debo diferenciar nítidamente los dos semestres de que se compone. En el primero, se agudizaron las tendencias observadas durante el año anterior y, probablemente en el conjunto del país, el precio de los pisos empezó levemente a descender (especialmente en el segmento de vivienda usada). En el segundo, las repercusiones indirectas de la crisis de las hipotecas subprime de Estados Unidos se añadieron a la tendencia regresiva del propio mercado residencial. Las dificultades para colocar en el extranjero bonos con garantía hipotecaria obligaron a las entidades financieras a disminuir considerablemente la concesión de préstamos. La reducción de la liquidez de cajas y bancos provocó un desplome de las ventas e hizo que un gran número de promotores redujera significativamente el precio de las viviendas en comercialización con la finalidad de estimular una alicaída demanda.

En el primer semestre de 2008, la restricción financiera para la adquisición de vivienda aumentó. El elevado incremento de la morosidad, la existencia de un creciente desempleo, la subida del tipo de interés hipotecario y la extrema dificultad para encontrar financiación en el extranjero, provocó que cajas y bancos recortaran drásticamente sus objetivos de generación de activo, en especial de otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios. Adicionalmente, la sensación generalizada entre la población de que el precio de la vivienda únicamente había comenzado a disminuir, y que lo haría en mayor medida en un próximo futuro, redujo notoriamente la demanda solvente.

De las diferentes tipologías de demanda de vivienda, únicamente la de primer acceso a la propiedad mantuvo una significativa presencia. No obstante, su volumen fue sustancialmente inferior al observado en ejer-

cicios precedentes. Las demás prácticamente desaparecieron. Ni la realizada por motivo de inversión, ni la de mejora ni la turística tuvieron la mínima relevancia.

La gran caída de la demanda de inversión (especulativa y patrimonial) tuvo principalmente lugar por la imposibilidad de obtener plusvalías a corto plazo, la escasa rentabilidad del alquiler y la reducción del porcentaje de financiación otorgado por las entidades financieras para la adquisición de un inmueble. En dicho periodo, numerosos especuladores perdieron el importe pagado en la preventa, ya que fue casi imposible "dar el pase". Esta situación afectó de forma muy perjudicial a bastantes promotores, ya que una gran parte de las ventas previstas no se confirmaron. Incluso, unos pocos obtuvieron ventas negativas (las cancelaciones superaron a las nuevas adquisiciones). Las promociones más afectadas por la desaparición de los especuladores fueron las ubicadas en municipios turísticos y en las principales avenidas de las grandes ciudades, especialmente si el capital otorgado en la firma del contrato de arras penitenciales tenía un escaso montante (por ejemplo, 6.000 euros).

La desaparición de los inversores del mercado residencial estimo que será eventual. A pesar de la actual crisis, la vivienda continúa siendo el activo preferido de inversión de numerosas familias españolas. En la actualidad, la mayoría están escondidos, esperando que la necesidad de liquidez de algunos promotores y propietarios de viviendas genere la aparición de grandes oportunidades inmobiliarias. En concreto, para volver al mercado de forma selectiva, esperan bajadas de precios de más del 30% (desde los máximos de 2006) en inmuebles adecuadamente localizados en las principales capitales del país. No obstante, aunque vuelvan, difícilmente en la próxima década la demanda por motivo inversión será responsable de alrededor del 35% de las adquisiciones, tal y como sucedió durante los años 2004 y 2005.

La elevada reducción de la demanda de mejora fue principalmente consecuencia de la gran dificultad

para vender el piso actualmente ocupado, la práctica desaparición del mercado financiero de la hipoteca diseñada para el cambio de vivienda y de la reducción de la confianza de las familias en la evolución de la economía.

El escaso vigor de la demanda de primer acceso a la propiedad, unido a la casi inexistencia de la realizada por motivo inversión, están provocando en las familias que desean cambiar de residencia una elevada incertidumbre respecto cuando y a qué precio venderán su actual piso. Debido a ello, prácticamente nadie pretende comprar una vivienda si no ha vendido previamente la anterior. Una situación totalmente distinta de la acontecida entre 1998 y 2005. En dicha etapa, la prioridad era comprar el piso nuevo, antes de que su precio subiera más. Si se adquiría sobre plano, se mantenía la propiedad del antiguo hasta tres o seis meses antes de la entrega de la vivienda comprada. El motivo era muy sencillo: la adquisición se efectuaba al precio del pasado y la venta al actual. Una magnífica estrategia y un fantástico negocio. Incluso, si el tiempo transcurrido entre ambas operaciones se acercaba a los dos años, el cambio de piso podía salir casi gratis.

Dada la actual coyuntura, una opción adecuada para reactivar la demanda de mejora, aunque tenga que ver más con el mañana que con el momento presente, la constituye la fórmula del alquiler con opción de compra. Tiene como principal objetivo dar salida, aunque no sea en la actualidad sino en un futuro más o menos próximo, a pisos de ubicación preferente cuya superficie generalmente supera los 100 m². Con dicha modalidad desaparece el miedo al cambio de vivienda, ya que el inquilino puede disponer de hasta cinco años para vender la residencia de su propiedad. De esta manera, la desconfianza del demandante potencial se transforma en confianza, el promotor obtiene unos ingresos extra vía alquiler y, además, una elevada seguridad de que los pisos arrendados serán vendidos en el futuro a su inquilino actual. Ninguna familia que ha probado lo exquisito (el nuevo piso)

quiere volver a lo común (el antiguo). Si así lo hiciera su entorno lo observaría como un fracaso. Y a nadie le gusta fracasar.

Durante el último “boom” inmobiliario, la mayoría de entidades financieras concibió un producto esencialmente dirigido a la demanda de mejora. Era la denominada hipoteca cambio de vivienda. En determinadas cajas y bancos fue un “producto estrella”. En cambio, en la actualidad, tiene un papel absolutamente secundario dentro del catálogo de servicios ofrecidos. Las claves para este cambio de posición son dos: la restricción de liquidez de las entidades financieras y la gran desconfianza que tienen de que el potencial adquirente de una nueva vivienda, de mayor superficie y mejor ubicación, pueda vender de forma relativamente rápida y al precio deseado su piso actual. El cambio de actitud se observa claramente: antes no tenían ningún problema en conceder uno o dos préstamos (vivienda nueva y antigua) cuya cuota hipotecaria superara el 60% de la suma de los salarios percibidos por la familia; en cambio, ahora exigen que dicho porcentaje no exceda del 40%, siempre y cuando el demandante sea considerado por la entidad un cliente preferente. Si no recibe tal catalogación, ni se plantean su concesión.

La eliminación de una parte o la totalidad de los ingresos familiares extraordinarios, la posibilidad de perder el trabajo en una futura reestructuración de la empresa o la incertidumbre sobre la evolución de los tipos de interés, retraen a algunas familias a plantearse la sustitución de su vivienda actual por una más grande y mejor ubicada. Algunos de ellos, no descartan la opción, sino que únicamente la retrasan y, por ello, intentan destinar la parte sobrante de su renta al ahorro. En cambio, otras la excluyen durante los próximos años y sustituyen la adquisición de una nueva vivienda por reformas en la actual destinadas a mejorar su habitabilidad.

En el primer semestre de 2008, la demanda de viviendas turísticas en España fue escasamente significativa. Tanto ciudadanos nacionales como extranjeros

redujeron drásticamente sus compras. En el caso de los primeros, tal y como hemos explicado anteriormente, no tenían prácticamente ninguna razón para adquirirlas como inversión. Además, la adversa coyuntura del mercado de trabajo y la calificación de producto de elevado riesgo por parte de las entidades financieras, desmotivaron la demanda por motivo uso. En referencia a los segundos, la elevada carestía de la residencias en España en comparación con otros destinos turísticos (por ejemplo, Bulgaria, Croacia y Turquía), la desaceleración económica observada en numerosos países europeos (especialmente Reino Unido e Irlanda) y la percepción (errónea o justificada) de una mayor inseguridad jurídica, afectaron de forma negativa al volumen de sus compras.

La demanda de primer acceso a la propiedad, aunque está siendo la de mejor comportamiento relativo en la actual crisis, también ha reducido considerablemente el ritmo de sus adquisiciones. El elevado precio de las viviendas, la subida del tipo de interés hipotecario, las mayores dificultades para encontrar una ocupación y la calificación por parte de las entidades de la mayoría de los inmigrantes como clientes de elevado riesgo de impago, constituyen los primordiales motivos que explican su desaceleración. En los últimos tiempos, una gran parte de la demanda potencial de compra ha preferido provisionalmente arrendar una vivienda. Este cambio de criterio está basado en el reciente subsidio de 210 euros otorgado a los jóvenes de entre 22 y 30 (siempre que su salario anual no supere los 22.000 euros) que vivan en régimen de arrendamiento, la extendida percepción de que el precio de la vivienda bajará de forma notable en un futuro próximo y la relativa baratura del alquiler. A pesar de que el importe sufragado en los nuevos arrendamientos ha incrementado sustancialmente en el último año y medio, en la mayoría de las principales ciudades españolas el pago en concepto de alquiler es significativamente inferior a la cuota hipotecaria mensual a sufragar para adquirir la propiedad de una vivienda de similares características.

Repercusiones sobre la economía española: el final de la magia económica

En el inicio de la actual década, la magia llegó a la economía española. Una hada derramó por todo el país una poción denominada burbuja de liquidez. Dicha pócima fue decisiva para lograr un significativo aumento de la renta per cápita, la mayor creación de empleo de la zona euro y un incremento del PIB notablemente superior a la media de la UME. Sin embargo, hace ya bastantes meses, el hada económica abandonó nuestro país y la magia se acabó. Indiscutiblemente, empezaron a aparecer los problemas económicos que la poción había ocultado. Sin embargo, no lo hicieron las soluciones, ya que prácticamente nadie pensaba que la principal creación mágica (un gran "boom" inmobiliario) desaparecería de forma relativamente súbita.

A finales de 2005, la pócima empezó a dar síntomas de escasez. La recuperación de la economía alemana provocó el cambio de política monetaria del BCE y, en aproximadamente año y medio, la subida de su tipo de interés de referencia del 2% al 4%. En el último trimestre de 2006, la importante reducción de ventas observada en el mercado residencial provocó un recorte adicional de la liquidez. Las entidades financieras endurecieron sus criterios de concesión de préstamos y contribuyeron decisivamente a generar una importante recesión inmobiliaria en 2007. Finalmente, en agosto de dicho año, un nuevo episodio de la crisis hipotecaria de EE.UU. generó una elevada desconfianza en el sector financiero europeo. Dicha desconfianza impidió a las cajas y a los bancos españoles colocar sus hipotecas en los mercados internacionales y redujo notoriamente su capacidad para otorgar préstamos. Indudablemente, la pócima se agotó.

Debido a ello, en el último trimestre de 2007, el antiguamente exitoso modelo de crecimiento basado principalmente en el endeudamiento de las familias y la

construcción de viviendas hizo el canto del cisne. La confianza de los consumidores en la evolución de la economía disminuyó drásticamente (véase figura 12), el crecimiento del gasto de las familias se redujo de forma considerable (véase figura 13), aumentó el paro en una elevada medida y, por primera vez desde 1995, la economía destruyó empleo entre octubre y diciembre (el número de ocupados disminuyó en 33.700). A pesar de ello, en gran medida por la inercia económica derivada de un brillante pasado, el crecimiento interanual del PIB fue satisfactorio (un 3,5% véase figura 14).

En el año 2008, el necesario cambio de modelo económico será imposible de realizar. Necesita una programación previa que no ha sido efectuada por nuestros dirigentes. Para evitar la llegada de una recesión, el Ministerio de Economía desarrollará una política fiscal notablemente expansiva. Dado el elevado superávit presupuestario obtenido en 2007 (2,2% del PIB, véase figura 15), aquélla constituye una actuación lógica y coherente por parte de la Administración. No obstante, existe una significativa probabilidad de que dicha política sea utilizada para disimular algunos de los problemas estructurales de la economía española, en lugar de ser usada para corregirlos. En cualquiera de ambos casos, no sería de extrañar que el superávit obtenido en 2007 se transformara en déficit público a finales de 2008. A pesar del considerable incremento del gasto del Estado y de alguna reducción de impuestos directos efectuada, el crecimiento de la economía española sufrirá una progresiva e intensa desaceleración. Así, probablemente en el último trimestre del año, el incremento del PIB en tasa interanual se situará alrededor del 2,1%. Un moderado crecimiento económico, posiblemente en línea con el observado en la mayoría de países de la zona euro, pero prácticamente la mitad del advertido en el primer periodo de 2007 (4,1% véase figura 14).

A diferencia de años anteriores, en el último trimestre de 2008 es probable que el PIB incremente en ma-

yor medida vía aumento de la productividad del trabajo que a través de la creación de ocupación. Según mis estimaciones, el primer factor contribuirá a generar un crecimiento económico del 1,2%, aportando el segundo únicamente un 0,9% del mismo. Una proporción notablemente diferente a la observada en el cuarto trimestre de 2007, un periodo en el que la generación de empleo aportó más del 70% del aumento interanual del PIB.

Probablemente, el crecimiento de la productividad alcanzará en el actual ejercicio el nivel más elevado de los últimos catorce años (véase figura 16). No obstante, dicho dato no debe ser interpretado como un aspecto positivo de la presente coyuntura económica, ya que su logro será en gran medida consecuencia de una negativa noticia: una considerable reducción de la creación de ocupación. La inversa relación existente en las fases recesivas entre las variaciones de la productividad y el nivel de empleo viene perfectamente demostrada por lo sucedido en 1993. En dicho año, tuvo lugar el mayor crecimiento de la primera variable de los últimos veinte (un 2,9%), siendo éste principalmente debido a una impresionante destrucción de ocupación (4%). A pesar de su previsible superior crecimiento en 2008, la evolución de la productividad continuará siendo insatisfactoria, ya que presumiblemente continuará aumentando a una tasa inferior a la media de la zona euro.

Indiscutiblemente, el principal problema de la economía española en el año actual será el elevado aumento del paro. En el ejercicio de 2007, después de tres periodos de significativa reducción de la tasa de desempleo, el número de parados incrementó en 117.000 personas. Un moderado aumento respecto a los aproximadamente 400.000 trabajadores en que probablemente crecerá el número total de desempleados en 2008. Dicho gran incremento será principalmente consecuencia de la importante destrucción de ocupación efectuada por la industria de la construcción y del escaso crecimiento del empleo en el sector servicios. En el primer factor tendrá

una especial incidencia la elevada reducción del número de viviendas en proceso de edificación; en el segundo, la importante desaceleración observada en el consumo privado.

El colectivo más afectado por el incremento del paro probablemente serán los inmigrantes, especialmente aquellos que trabajan en el sector de la construcción. Este aspecto ya se observó durante 2007. Así, aunque los extranjeros residentes en España suponen el 14,7% de la población activa, en el pasado ejercicio el 44,7% de los nuevos parados pertenecía a dicho grupo social. Si la coyuntura económica nacional actual empeorara en los próximos ejercicios, sería relativamente probable la inversión de la tendencia migratoria observada en los últimos años, convirtiéndose los elevados flujos de inmigrantes del reciente pasado en una significativa corriente de emigrantes en el próximo futuro. Es decir, no sería improbable que una considerable proporción de la inmigración recibida abandonara nuestro país, principalmente a partir de 2010, debido a la escasez de oportunidades para encontrar un empleo. No obstante, esta situación previsiblemente sólo se advertiría si el gobierno rehúsa ofrecer generosas prestaciones sociales a dicho colectivo. Por tanto, dada la elevada importancia de la inmigración en el crecimiento del número de habitantes en España en la actual década (véase figura 17), no sería para nada descartable que durante los primeros de la próxima nuestro país tuviera una significativa pérdida de población.

Soluciones

En la actualidad, en España no sólo existe una crisis inmobiliaria, sino también financiera y, probablemente en el primer semestre de 2009, tenga lugar el inicio de una recesión económica. Por tanto, las medidas a adoptar no deben centrarse únicamente en materia de vivienda, sino que deben afectar también al sistema financiero, pe-

ro sobre todo al patrón de crecimiento de la economía española. Es imprescindible sustituir un modelo caducado por otro que permita incrementar sustancialmente la competitividad de las empresas españolas en el mercado mundial y reduzca en una elevada medida la necesidad de financiación exterior. Debido a ello, las soluciones propuestas en esta sección las vamos a dividir en tres bloques: en primer lugar, analizaré las de carácter económico; en segundo, propondré la necesidad de iniciar un proceso de concentración de cajas de ahorro y, finalmente, detallaré las disposiciones a desarrollar para reactivar la demanda de vivienda. Indudablemente, a pesar de la indicada división, existe una obvia interacción entre las propuestas efectuadas en cada uno de los bloques señalados.

Economía española: problemas y soluciones

El primer paso para resolver los problemas de la economía española consiste en efectuar un adecuado diagnóstico de los mismos. Si éste es erróneo, las soluciones planteadas jamás pueden ser las apropiadas. Desde mi punto de vista, la desaceleración económica no viene motivada exclusivamente por causas coyunturales, sino que en ella tienen una elevada importancia las razones estructurales. Dadas sus posibilidades de crecimiento a medio y largo plazo, en los últimos años España ha experimentado una excesiva expansión económica. Debido a ello, en los próximos ejercicios debe afrontar un significativo periodo de ajuste.

En la actualidad, la economía española está enferma. No lo parece si únicamente nos fijamos en su aspecto (es decir, si observamos el crecimiento económico), sin embargo, una simple radiografía (un análisis de sus debilidades y fortalezas) no deja lugar a dudas. Su enfermedad no es banal, pero tampoco mortal. No obstante, no se cura simplemente con analgésicos (políticas de demanda), sino que necesita tomar antibióticos (efectuar

reformas estructurales) generadores de importantes y desagradables efectos secundarios. Por tanto, en los próximos tiempos, las políticas de oferta deben adoptar un papel primordial, relegando a las de demanda al ejercicio de una función complementaria.

Tal y como he indicado anteriormente, su principal problema consiste en el gran incremento esperado de la tasa de desempleo. Sin embargo, no debemos restar importancia al gran déficit advertido en la balanza por cuenta corriente. En términos de PIB, es el más elevado de las principales naciones del mundo (véase figura 18) y un claro indicador de que el país vive notoriamente por encima de sus posibilidades. Este último aspecto impide que la solución a los problemas de la economía española resida solamente en la realización de una política fiscal expansiva, a pesar de poseer en 2007 un importante superávit presupuestario (2,2% del PIB) y una reducida deuda pública (39,7% del PIB).

En el presente contexto, un significativo aumento de las prestaciones sociales o una considerable reducción de los tipos del impuesto sobre la renta únicamente servirían para demorar la llegada de la etapa de estancamiento, pero en ningún caso para impedir su arribada. Incluso, si dichas medidas condujeran a la aparición de un elevado déficit público, las repercusiones contraproducentes generadas podrían alargar en lugar de reducir la fase recesiva. No posee ningún sentido económico, aunque probablemente sí lo tenga desde una perspectiva política, utilizar la política fiscal para incentivar a las familias a seguir viviendo por encima de sus posibilidades. Desde una pura lógica económica, ésta debería ser usada para reducir sus niveles de gasto y aumentar los de ahorro.

La principal prioridad de la Administración debe consistir en generar un marco económico que impida que España destruya empleo a partir de 2009. Con dicha finalidad, es necesario ofrecer un mayor número de incentivos a las empresas para que mantengan la ocupación creada y generen puestos de trabajo adicionales. La

política económica efectuada sería necesario que comportara la realización de reformas que permitieran una mayor flexibilización del mercado laboral (por ejemplo, el establecimiento de convenios a nivel de empresa, el fomento del trabajo a tiempo parcial, etc.), una importante reducción de los tipos del impuesto sobre sociedades (uno de los más elevados de Europa) y una significativa disminución de las cotizaciones sociales sufragadas por las empresas. Estas medidas podrían ser complementadas con un incremento del gasto del Estado en infraestructuras para paliar los negativos efectos sobre el sector de la construcción de la reducción de viviendas construidas y con disposiciones para incrementar la libertad de distribución y venta de productos y servicios. Este último aspecto, además de estimular el crecimiento económico, tendría como objetivo esencial contribuir a la reducción o eliminación del prácticamente perpetuo diferencial de inflación existente respecto a la zona euro. Indiscutiblemente, el conjunto de las anteriores medidas tendría un negativo impacto sobre las arcas públicas. Por tanto, para evitar la aparición de un elevado déficit presupuestario, sería conveniente aumentar el tipo principal del impuesto sobre el valor añadido.

La mayoría de las anteriores medidas pretenden la reducción de los costes de producción de las empresas españolas y la recuperación (al menos parcialmente) de la competitividad perdida respecto a sus rivales europeos durante los últimos años. Con anterioridad a la llegada del euro, dicha recuperación podía conseguirse de forma automática mediante la devaluación de la moneda nacional. Además de su rapidez de actuación, la anterior política de demanda tenía la ventaja de que prácticamente no generaba ninguna contestación social. No obstante, desde la entrada en la UME, la recuperación de la competitividad ya no puede realizarse mediante "agradables" políticas de demanda, sino que necesita de la realización de algunas "duras" políticas de oferta. Dada sus negativas repercusiones sobre el crecimiento de los

salarios reales, su establecimiento necesita de un amplio consenso político y social (similar al observado en 1994). No obstante, si tienen éxito, además de crear ocupación, permitirán incrementar la productividad y, por tanto, el crecimiento a medio y largo plazo de la economía española.

Hasta el momento, la adopción del euro como moneda nacional ha reportado casi exclusivamente ventajas para España. Desde una perspectiva a corto plazo, éstas son especialmente evidentes si observamos el impulso proporcionado al consumo privado y la inversión en construcción por unos tipos de interés reales en niveles mínimos (incluso negativos en el periodo 2002-2006). No obstante, en los próximos años, no es para nada descartable que sintamos añoranza de la peseta y maldigamos al euro. La pertenencia a la UME nos impedirá impulsar el crecimiento económico a través de las pérdidas de valor de la moneda nacional y provocará que el próximo periodo de ajuste sea más traumático que el advertido en la anterior etapa de recesión. Así, a diferencia de las cuatro devaluaciones observadas entre septiembre de 1992 y marzo de 1995, en un próximo futuro no existirá ningún cambio de valor de la divisa nacional que estimule el crecimiento de las exportaciones a Europa, la inversión en bienes de equipo y la creación de ocupación.

Cambios en el sistema financiero

La crisis del mercado de la vivienda, además de provocar la desaparición de algunos promotores e intermediarios, probablemente también suponga el final de la vida independiente de determinadas cajas de ahorro. Serán aquellas con un modelo de negocio excesivamente ligado al mercado inmobiliario y sin capacidad para potenciar de forma adecuada otros segmentos de la actividad bancaria (por ejemplo, financiación y servicios a empresas, banca corporativa, etc.).

Previsiblemente, durante los dos próximos años, una o varias grandes cajas, con elevadas plusvalías latentes en su cartera industrial y un modelo de negocio relativamente compensado, rescatarán a otras con importantes problemas para equilibrar su cuenta de resultados. Le llamarán fusión, racionalización del sector, creación de un “campeón autonómico” o algo parecido. No obstante, en realidad será “operación rescate”.

En la actualidad, un importante número de ellas tiene, además de una escasa capacidad crediticia, un evidente problema de gestión. ¿Qué harán para ganar dinero en el próximo futuro? La garantía inmobiliaria, clave de su negocio en el pasado, ya no es ni será lo que fue. Aunque volvieran a disponer de liquidez, el riesgo asociado al mercado residencial desaconsejaría otorgar créditos por el 110% o 120% del precio de las viviendas o financiar la totalidad del importe pagado por los promotores en la adquisición de suelo. Unas prácticas nada arriesgadas si el precio de los solares y los pisos sube en una elevada medida, pero prácticamente suicidas si disminuye de forma significativa (tal y como ya está sucediendo).

Además, la morosidad pronto se convertirá en un importante problema. Algunas de ellas no podrán continuar disimulando su verdadero nivel con determinadas argucias, tales como reflejar únicamente con descubierto en cuenta corriente las cuotas impagadas de los préstamos hipotecarios o mediante adquisiciones de viviendas por el valor de la deuda a los clientes insolventes. Por tanto, tendrán que hacer frente a un considerable crecimiento de los créditos impagados. Las principales causas serán un elevado incremento del paro y la falta de liquidez de un significativo número de promotores.

Finalmente, el régimen de valoraciones de la nueva ley del suelo, si no es cambiado por el nuevo gobierno, les obligará a efectuar un elevado incremento de sus provisiones y les generará sustanciales pérdidas. Los motivos son la desaparición de la categoría de suelo

urbanizable y la tasación de cualquier terreno rural en base a las rentas agrícolas generadas. Ambos aspectos eliminan el establecimiento del valor actual de los solares según las expectativas de su futuro precio y suponen una elevada pérdida patrimonial para los promotores propietarios de suelo no urbano. En el caso de las entidades financieras, implica una disminución del valor de la garantía que respalda numerosos préstamos y un indudablemente riesgo adicional de impago, ya que en numerosos casos el valor actual del terreno es inferior al de su hipoteca.

Probablemente, los cambios presagiados den lugar a una nueva etapa en el sistema financiero español. Habrá menos cajas, pero más grandes y eficientes. Los préstamos hipotecarios continuarán siendo una importante fuente de negocio, pero difícilmente supondrán más del 75% del activo del balance, tal y como hasta el momento ha sido habitual.

Mercado de la vivienda: medidas a adoptar

Tal y como sucedía con la economía española, la identificación de las medidas adecuadas a adoptar hacen imprescindible la realización de una previa radiografía de la situación inmobiliaria. Su resultado es claro: en España no faltan, sino que sobran numerosas viviendas (a finales de 2008, probablemente alrededor de un millón). Por tanto, las soluciones propuestas no deben ir destinadas a estimular la producción de un mayor número de pisos, sino a permitir la absorción de una gran parte del *stock* actual. Las disposiciones planteadas unas líneas más abajo no son milagrosas y es imposible que reactiven de forma suficiente el mercado en determinadas localidades con un impresionante exceso de oferta. No obstante, sí que pueden contribuir a hacer más llevadera la actual recesión inmobiliaria y a permitir de forma más rápida una salida global de la misma. En concreto, propongo tres sencillas medidas:

- 1) Apertura de un periodo de grandes rebajas de duración inicialmente indefinida. Dichas rebajas implicarían un sustancial descuento sobre el precio de venta actual y tendrían un carácter uniforme para cada ciudad (pactado con la Administración Local), pero podrían ser de diferente cuantía en distintos municipios. Por ejemplo, inicialmente un 30% en Guadalajara y un 15% en Bilbao. Dichas rebajas serían anunciadas a través de una gran campaña de marketing con el objetivo de convencer a los demandantes potenciales de que empiezan a existir auténticas oportunidades en el mercado residencial.
- 2) Las promociones que entraran en la campaña de grandes rebajas inmobiliarias disfrutarían de una financiación especial. Un tipo de interés garantizado durante 5 años al 2,5% y una financiación del 100% del importe de la vivienda. El coste de la subvención del tipo de interés se repartiría (no necesariamente en partes iguales) entre promotores, Administración y entidades financieras. El objetivo sería permitir que aquellos jóvenes que tuvieran la posibilidad de sufragar una cuota hipotecaria mensual máxima de 700 euros (el 35% de la suma de salarios de una pareja mileurista) pudieran acceder a la propiedad de una vivienda de un mínimo de 50 m². La mayoría de las indicadas residencias no se encontrarían en las ciudades de Barcelona y Madrid, pero sí probablemente un elevado número de ellas en ubicaciones no preferentes de la periferia relativamente próxima. En la mayoría de los casos, la vivienda adquirida no sería la definitiva, sino la primera de una vida independiente.
- 3) Instauración de una nueva desgravación fiscal destinada a los inversores que adquieran una vivienda (distinta de la que habitualmente residen) y la destinen durante 10 años al alquiler. Dicha desgravación podría ser del 10%, limitarse a la compra de una segunda vivienda (y no de una tercera o cuarta), no pudiendo superar el importe sujeto a la desgravación los 300.000

euros. Esta tercera medida tendría un doble objetivo: conseguir el regreso al mercado de la demanda por motivo inversión y dinamizar un mercado de alquiler necesitado de un mayor parque de viviendas, especialmente en las grandes ciudades.

Indudablemente, la viabilidad de las medidas indicadas necesita de un gran pacto entre promotores, entidades financieras y Administración. Dicho pacto es imprescindible para evitar un largo periodo de estancamiento económico y una elevada subida del desempleo, permitir la supervivencia de un mayor número de empresas promotoras, así como reducir el crecimiento futuro de la morosidad hipotecaria. De forma directa e indirecta, además de favorecer al sector inmobiliario, su éxito comportaría un gran beneficio para el conjunto de la economía española.

El futuro del mercado residencial:
necesidades de vivienda

Probablemente, el mercado residencial español nunca más volverá a ser lo que fue. El regreso de un “boom” inmobiliario similar al observado entre 1998 y 2005 necesitaría que el tipo de interés nominal fuera negativo, las entidades financieras concedieran préstamos por el 150% del precio de la vivienda y la ampliación del plazo de devolución de las hipotecas redujera la cuota mensual prácticamente a la mitad. Evidentemente, en el futuro, ninguna de las anteriores características se dará. Debido a ello, la crisis actual será sustituida por un período donde las alzas de precios difícilmente superaran la tasa de inflación. A corto y medio plazo, el mercado de la vivienda en España no tendrá para los inversores un significativo interés, excepto si compran las propiedades con un significativo descuento respecto a su valor de mercado.

Las crisis inmobiliarias no han durado prácticamente nunca uno o dos años, sino generalmente bastantes más. No obstante, en ellas hay que diferenciar la evolución de las ventas de la observada en el precio. En la actualidad, las primeras han tocado fondo. La demanda real es prácticamente inexistente. Promotores y agencias intermediarias que vendían entre 30 y 40 viviendas por mes observan como en el primer semestre de 2008 su cifra máxima de ventas mensual no supera las 3 unidades. Las progresivas, pero cada vez más sustanciales, bajadas de precios efectuadas por empresas promotoras y propietarios de viviendas probablemente harán que la demanda empiece a reactivarse de forma gradual a partir de septiembre. Los principales adquirentes serán buscadores de “chollos”, en concreto, inversores que desean adquirir inmuebles con una ubicación preferente en las principales capitales del país. No obstante, para materializar la compra exigen descuentos en el precio superiores al 30% (respecto al observado a finales de 2006). A pesar de ello, la evolución de las ventas continuará siendo insatisfactoria durante bastante tiempo. En lo que concierne al precio, éste bajará de forma sustancial entre 2008 y 2010, no siendo descartable que su reducción supere el 20%, aunque no lo reconozca así la estadística del Ministerio de la Vivienda. En el ejercicio de 2011, si la economía española creciera por encima del 3% (tengo serias dudas sobre ello), el valor de mercado de la vivienda podría empezar a estabilizarse.

Durante los próximos años, la vivienda libre dejará de ser un gran negocio para los promotores. Los motivos serán: la pérdida de población, la existencia de un exceso de oferta en numerosas poblaciones, el incremento de la construcción de viviendas de protección oficial y las menores facilidades crediticias otorgadas por las entidades financieras. Por tanto, aquéllos que pretendan obtener rentabilidades similares a las conseguidas en el pasado únicamente dispondrán de una opción: realizar promociones en el extranjero. No obstante,

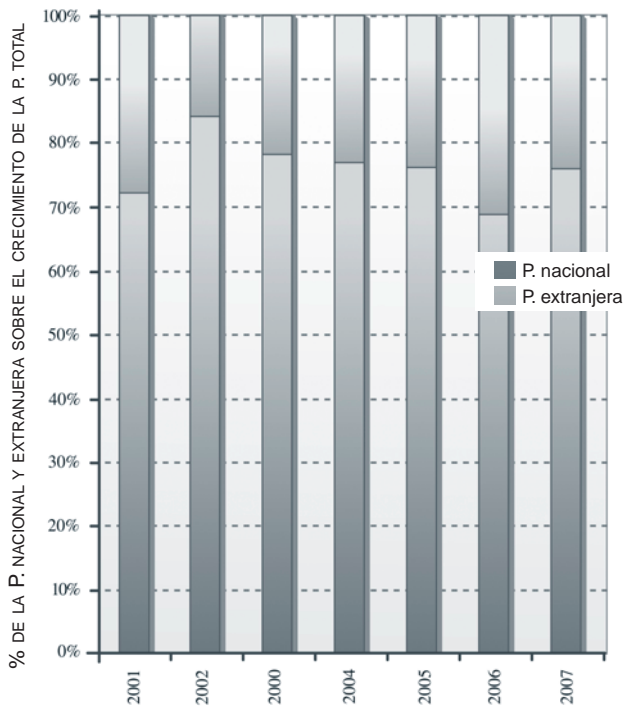


Figura 17. Participación de los extranjeros y nacionales en el crecimiento de la población total. (2001 – 2007)

Fuente: INE y elaboración propia

deberán tener mucho cuidado con la estrategia a desarrollar, ya que es muy difícil encontrar otro mercado, como fue el español entre 1998 y 2005, que proporcione una elevada rentabilidad sin prácticamente incurrir en riesgo alguno.

En la próxima década, seguirán sobrando numerosas viviendas, especialmente en localidades turísticas, en la periferia lejana de las grandes ciudades y en la cercana de las pequeñas capitales de provincia. No obstante, continuará existiendo un déficit de viviendas de precio asequible en las ciudades más importantes del país. Desde una perspectiva principalmente social, no tiene ningún sentido que el mercado permita residir en ellas únicamente a las familias de rentas más elevadas. No obstante, tampoco considero conveniente, en especial en poblaciones donde el suelo es escaso, la adjudicación de viviendas de

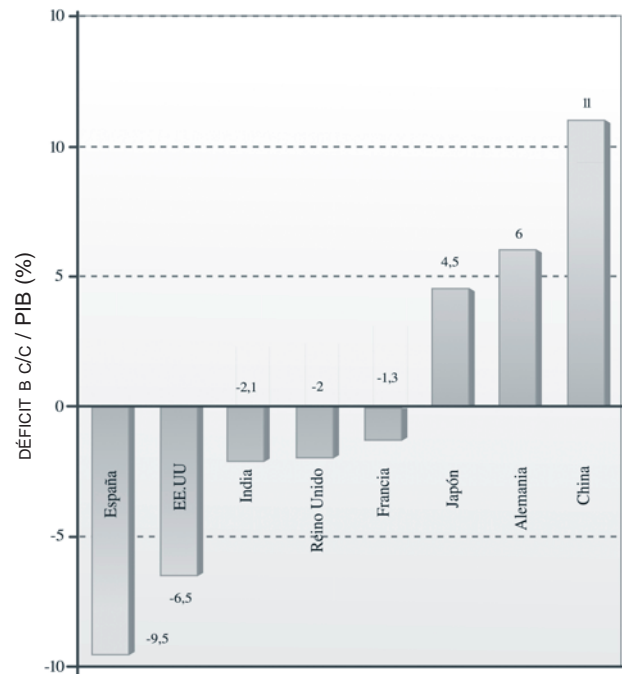


Figura 18. Déficit en la balanza por cuenta corriente / PIB en diversos países. (2007)

Fuente: FMI

protección oficial a un relativamente reducido número de personas por un importe sustancialmente inferior a su precio de mercado. En dichas ciudades, la VPO habría de tener como único destino el alquiler y el suelo público nunca debería ser vendido, sino que únicamente cedido temporalmente su uso (por ejemplo, durante 75 años) para la construcción de viviendas. En este último caso, los pisos edificados serían retornables al ayuntamiento después de la expiración del periodo de cesión. Debido a ello, el comprador de dichas viviendas en realidad estaría adquiriendo el derecho a disfrutar de una vivienda en arrendamiento a muy largo plazo. Es evidente que si la Administración pretende la existencia de una oferta de alquiler notoriamente más elevada, su intervención directa en el mercado debe ir principalmente dirigida a dicho segmento en lugar de a la vivienda de propiedad.



QUE “TODO ES ABSOLUTAMENTE REALIZABLE” también lo escribió Luis Buñuel. Y lo destacó con mayúsculas en la descripción que preparó para su jirafa. Con una jirafa como la suya, con sus manchas enmarcadas por la figura última y cerrada del animal, por disparates e inconexas que pudieran ser –pues lo fueron–, quizá se pueda plantear un juego opuesto al que brindaría un ornitorrinco. O al menos pensar en avanzar una pequeña teoría. Algo así también se propuso Buñuel con motivo de una celebración menos importante que la que conmemora el vigésimo aniversario de AVS.

Con motivo de una fiesta que quisieron dar en su casa de Hyères Charles y Marie-Laure Noailles, auténticos mecenas de actividades surrealistas, Buñuel aprovechó que André Breton le había pedido que preparase algo para su revista, *Le Surréalisme au service de la Révolution*, y escribió en menos de una hora *Una jirafa*. Cuando lo tuvo, fue a casa de Alberto Giacometti y le pidió que dibujara y construyera una jirafa de tamaño natural. Quería que sus manchas estuvieran montadas con bisagras y pudieran girarse para leer los escritos que había preparado y que se ocultaran bajo cada una de ellas. Finalmente, la jirafa fue instalada en el jardín de los Noailles y los invitados pudieron ir leyendo, subidos a un taburete, lo que había dejado escrito en cada una de las manchas. Luego, durante la cena, la jirafa desapareció, sin que se volviera a saber de ella. Sólo quedan una fotografía (fig. 1), los textos de las manchas y lo que de ella escribió Buñuel: “Esta jirafa de tamaño natural, es una simple tabla de madera recortada en forma de jirafa, que ofrece una particularidad que la diferencia del resto de animales del mismo género realizados en madera. Cada mancha de su piel, que a tres o cuatro metros de distancia no ofrece nada anormal, está en realidad constituida bien por una tapa que cada espectador puede fácilmente abrir haciéndola girar sobre un pequeño gozne invisible disimulado en uno de sus lados, bien por un objeto, bien por un agujero a través del que

se ve la luz del día –la jirafa no tiene más que algunos centímetros de espesor–, bien por una concavidad que contiene los diversos objetos que se detallan en la lista que aparece a continuación”. Lo que los demás invitados pudieron leer en cada una de las veinte manchas que dejó escritas Buñuel no fue más que otro pequeño catálogo de surrealismos. La segunda mancha, por ejemplo, decía: “A condición de abrirla a mediodía, como lo precisa la inscripción exterior, se encuentra uno en presencia de un ojo de una vaca en su órbita, con pestañas y párpado. La imagen del espectador se refleja en el ojo. El párpado debe caer bruscamente, poniendo fin a la contemplación”. La sexta: “La mancha atraviesa de lado a lado la jirafa. Se contempla entonces el paisaje a través del agujero; a unos diez metros, mi madre –la señora Buñuel–, vestida de lavandera, está de rodillas ante un arroyo lavando la ropa. Algunas vacas detrás de ella”. La octava: “Esta mancha es ligeramente cóncava y se halla cubierta de pelos muy finos, rizados, rubios, tomados del pubis de una joven adolescente danesa de ojos azules muy claros, rolliza, con la piel quemada por el sol, toda inocencia y candor. El espectador deberá soplar suavemente sobre los pelos”. La decimoviena, y penúltima: “Una maqueta de menos de un metro cuadrado detrás de la mancha representa el desierto del Sahara bajo una luz aplastante. Cubriendo la arena, cien mil pequeños maristas de cera, con el alzacuello blanco destacando sobre la sotana. Con el calor, los maristas se derriten poco a poco. Será necesario tener varios millones de maristas de reserva”.

Esta selección de proyectos y obras que aquí se ofrece recopila para AVS algunas experiencias interesantes en muy diversas materias. Son operaciones que por su ejemplaridad trascienden lo que es la pura promoción de vivienda pública. Operaciones en las que la correspondiente empresa pública ha asumido la responsabilidad de operar en un terreno difícil, allí donde podrían no valer las reglas del mercado porque, unas veces, la propiedad estaba muy



(fig. 1) Luis Buñuel y Alberto Giacometti con la escultura de la jirafa. Hyères, 1932.

repartida; otras porque había usos difíciles de erradicar; otras porque los costes sociales eran muy altos; otras, muchas, sencillamente porque los beneficios urbanos que se esperaban no tenían una traducción económica inmediata. Se trata de una selección que quería proponer implícitamente una reflexión que afectara tanto a las actuaciones de mayor calidad como a la forma de utilizar los instrumentos de gestión y los mecanismos de intervención en el urbanismo desde las empresas públicas de suelo y vivienda. Las presentaciones que se hacen como ésta y, sobre todo, la misma existencia de AVS plantean una última cuestión por la que ya se ha abogado: la necesidad de un observatorio que procurara un mejor conocimiento de las prácticas urbanas de las empresas públicas y, por extensión, de las privadas, en un mercado como el español –extremadamente opaco y especulativo– que necesita más que nunca luz y taquígrafos como primera medida para que la sociedad pueda controlar sus actuaciones y mejorar sus ciudades.

Esta recopilación de ejemplos es sólo una de las que se podrían hacer. Todo el que se adentrara en la revisión de estos veinte años acabaría proponiendo una selección diferente, abordada con criterios que seguramente también lo serían. Pero lo que tendrían en común, con absoluta certeza, porque querían ser tan ajustada y ecuánime como lo pretende ésta, sería la búsqueda del máximo equilibrio posible, temporal y geográfico. Estas organizados en “manchas” que proponen diversos temas detectados al estudiar el grueso de las presentaciones realizadas por los socios, que han confiado su utilidad, por tanto, a la capacidad de rastrear en ellas cuantos temas se quieran asignar a la definición de la vivienda contemporánea. Cada una de ellas acompaña su particular rastreo en una notación de Jordi Borja, Ramón López de Lucio, Oriol Bohigas, Juhani Pallasmaa, Françoise Choay... Manchas que, como en el caso buñueliano,

deberían poder presentar una reflexión específica tanto como supeditarse a una lectura más completa y global.

Urbanismo, la intervención necesaria

“La cultura urbanística de nuestros días ha experimentado respuestas en forma de planes, proyectos e intervenciones *ad hoc* y ha elaborado conceptos, estrategias e instrumentos para resolver con éxito la mayoría de los desafíos y problemas que nos plantean las ciudades consolidadas, en sus áreas centrales, en sus tejidos urbanos de historia más o menos larga y compleja, en sus periferias inmediatas. Sin embargo, la cultura urbanística del siglo XXI tiene sólo respuestas y conceptos dispersos para abordar la ciudad de múltiples dimensiones que hoy nos desafía, esta ciudad dispersa y discontinua, fragmentada en una pluralidad de núcleos y de formas. Ante la nueva ciudad emergente, parece no caer en el pasado mitificado ni en el presente caótico. Se trata más bien de construir, con el apoyo de la cultura urbanística acumulada y de la experimentación en situaciones reales, un urbanismo renovado.”

Jordi Borja, 2003

Es imprescindible, si alguna vez ha dejado de hacerlo, que la Administración siga pensando en hacer ciudad para acometer acciones que la iniciativa privada no es capaz de llevar a cabo. Además de promover experiencias novedosas en el campo de la vivienda y la sostenibilidad –vista la incapacidad de la promoción privada para asumir riesgos–, debería estar constantemente emplazada para liderar ciertas operaciones urbanísticas que los operadores inmobiliarios no saben ni pueden desarrollar.



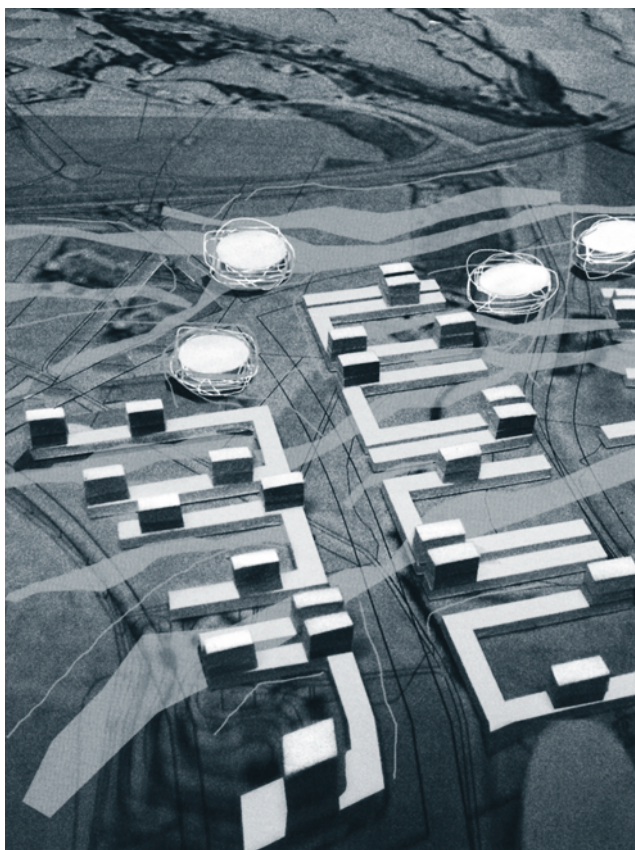
Se ha dicho muchas veces que las políticas de vivienda socialdemócratas de los países europeos de mediados del siglo XX no respondían exclusivamente a una lucha contra la injusticia social, sino más bien a ciertas estrategias para el desarrollo económico e industrial del país. Las empresas públicas de vivienda y suelo nunca tuvieron un papel tan importante en España como el que tuvieron las empresas públicas en estos países. Por ello, nunca hemos gozado de las ventajas de un parque de viviendas cuya repercusión urbana haya sido notable. Desgraciadamente, la recuperación económica de nuestro país empezó con el turismo, que se convirtió rápidamente en una industria inmobiliaria. Hoy sabemos que tanto este sector como el de la vivienda se han valido todos estos años de una economía especulativa que se ha aprovechado de las medidas financieras europeas –cuyo objetivo era reflotar la producción industrial– para sacar grandes beneficios del negocio inmobiliario. Actualmente, la línea dominante ha planteado una sociedad abierta que desconfía de la Administración y el planeamiento urbanístico, y de su capacidad de regulación y control.

La crisis de la energía de los años setenta, la caída de las industrias tradicionales, la irrupción de la sociedad de la información y de sus tecnologías asociadas, la globalización de la economía y, sobre todo, la crisis de la sociedad del bienestar cambiaron las condiciones de uso y disfrute de la ciudad y, por tanto de la vivienda. En la sociedad globalizada, la vivienda ha dejado de ser un bien de uso, una necesidad social, para devenir un bien de con-

sumo y un producto financiero. Este cambio no se ha producido exclusivamente en las sociedades que no disfrutaron de una política de vivienda pública fuerte durante los años de desarrollo económico e industrial, sino también en aquellas cuyas administraciones no desarrollaron una política de promoción de viviendas y vendieron parte de su patrimonio público de viviendas con la doble intención de deshacerse de sus responsabilidades sociales y de modificar el comportamiento de la población residente, creándoles la necesidad de tener una vivienda propia.

Por más que no resulte original relacionar la ciudad moderna con los debates y proposiciones que han hecho del problema de la vivienda su motivación principal, no deberíamos olvidar que siempre ha habido quienes han promovido medidas para incentivar la producción de vivienda para la clase obrera y facilitar su acceso a los más desfavorecidos, y quienes han buscado alternativas más o menos realistas a los problemas que tenían planteados. Para muchos autores, el urbanismo moderno es una ciencia social que se preocupa de los problemas de la ciudad y las condiciones de vida de la población.

(fig. 2) El IVIMA acometió la remodelación de los barrios de Ventilla y Valdeacederas con los siguientes objetivos: la apertura de la avenida de Asturias para constituir un importante distribuidor urbano que enlazara la plaza de Castilla con la glorieta de Mondoñedo reordenando el resto del viario del ámbito de expropiación; la construcción de las viviendas necesarias para el realojamiento



(fig. 3) Institut Català del Sol INCASOL, Plan Parcial "El Griell" en Vic (Barcelona), 2008. Arquitectos: José Miguel Roldán y Mercè Berengué.

de las familias afectadas por la remodelación, previo derribo de las edificaciones existentes con escasas o nulas condiciones de habitabilidad, preparando el suelo sobrante para la construcción de nuevas viviendas; y la reserva de suelo para equipamiento que enlazara ambos barrios para crear plazas públicas ajardinadas y dotaciones de uso alternativo.

La trama urbana resultante es el producto de superponer y compatibilizar los criterios de la edificación en manzana cerrada –a los que luego nos referiremos– con los diversos condicionantes iniciales: viarios existentes, edificación a mantener, topografía... El trazado de la nueva avenida, el elemento protagonista y vertebrador, no sólo por su valor como elemento de conexión entre distritos, sirve de apoyo para la remodelación del área obsoleta circundante, posibilitando su cruce por vías ortogonales que permiten mitigar el efecto barrera que una vía de esta naturaleza podría producir. En concreto, por un eje transversal de equipamientos y plazas ajardinadas, complementado por dos plazas ajardinadas en el centro de la avenida.

Con semejantes criterios tipológicos, en una operación de dimensiones menores, pero de importancia semejante para su ciudad, Viviendas Municipales de Córdoba VIMCORSa acometió el Plan Parcial E-1 para construir 1.800 viviendas, de las que algo más de quinientas fueron promovidas por la sociedad pública cordobesa. Otras veces, la sociedad correspondiente procedió sobre otros suelos. El polígono de Pelagatos es un desarrollo de suelo público industrial. EMSISA, Empresa Municipal de Chiclana, ha urbanizado el suelo y ha vendido parcelas industriales.

También la escala de Plan Parcial de los proyectos de José Miguel Roldán y Mercè Berengué en El Griell de Vic y de Manuel Solà-Morales en el sector de Torre-sana de Terrassa ha facilitado, en cuanto planes estratégicos, que el diseño urbano para estos bordes de crecimiento de la ciudad adquiriera una notable calidad en su desarrollo. Ambos inciden en la necesidad de pensar en la identidad que deben tener estos crecimientos urbanos que se localizan en el límite de la ciudad con el territorio y de traducir las reglas urbanas y paisajísticas de estos espacios. (fig. 3) En el primer caso, las 20 ha del sector del Griell están situadas al poniente del límite actual de la ciudad alcanzando la autovía C-17, que será el nuevo límite urbano. La Plana de Vic es, junto a las zonas de Calaf y el Penedés, uno de los tres paisajes agrícolas que quedan en la región metropolitana de Barcelona. Por esto, el INCASOL favorece una densidad algo mayor en el crecimiento de Vic, que facilite un control mayor en las demás ciudades de la Plana, conservando así el carácter agrícola del paisaje. Con esta premisa, el proyecto combina una densidad media-alta con una ocupación media-baja que libera suelo como mecanismo de garantía para la permeabilidad con el paisaje agrícola contiguo. Es en este suelo desocupado donde pueden desarrollarse regímenes de propiedad privada, pública y semipública, y programas que tengan que ver con la residencia, el ocio o los equipamientos escolares y deportivos del barrio. Es importante resaltar el énfasis puesto en la definición de una fachada con valor paisajístico de cara a la autovía. Se dispone una franja arbolada (barrera sónica, depósito de tierras de excavación), sin renunciar a lo permeable y extensiva hacia el otro lado de la variante que pueda ser la propuesta, pues se crean continuidades de topografía, vegetación y usos con el resto de espacios libres, para mantener la vegetación, los bancales, los pozos existentes, y así permitir usos relacionados con la explotación forestal, los cultivos rotativos, el bosque autóctono,

los claros con equipamientos de ocio y deportivos... En el segundo, en similares condiciones –pues se trata aquí, en última instancia, de ir completando la ciudad hasta el futuro parque de la Betzuca–, con la facilidad de su titularidad sobre los terrenos y el objetivo de acelerar el desarrollo del Plan de Mejora Urbana de Terrasana, la Societat Municipal d’Habitatge de Terrassa ha iniciado la construcción de 900 viviendas protegidas en un primer sector situado junto a la línea férrea Barcelona-Zaragoza que lo limita por el norte.

Centro y periferia, manzana cerrada o bloque abierto

“El espacio residencial de la ciudad contemporánea surge, en buena medida, como resultado de una doble negación de la ciudad clásica. Por una parte, negación del carácter compacto y denso que suponen las extensiones reticulares de vivienda colectiva de la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del XX; como alternativa se propone un crecimiento disgregado (poblados o ciudades satélites, suburbios jardín, etc.) donde el tipo edificatorio básico sea la vivienda unifamiliar aislada con jardín. Por otra parte, negación de las leyes básicas de la composición urbana tradicional: la calle-corredor, la edificación alineada a vial, la configuración de manzanas cerradas con patios de manzana y/o de parcela, la rigurosa supeditación de las preexistencias ambientales o vegetales a la geometría igualitaria de las nuevas retículas, etc. La alternativa propuesta será el bloque abierto, la edificación exenta rodeada de zonas verdes y separada de las vías de comunicación, la jerarquización de los tráficos incluyendo el peatonal.”

Ramón López de Lucio, 1997

Sabemos que no basta la mejor caligrafía de los arquitectos para la solución de un edificio urbano autónomamente considerado. Sigue siendo necesaria una reflexión previa sobre

los criterios de la forma urbana de la ciudad, de la viabilidad económica y de la racionalidad funcional en su conjunto para poder comenzar a trabajar en un lugar específico. Es por lo que cabe esperar que la construcción de las ciudades tenga sentido como obra total y no como resultado casual y fragmentario de la intervención de los diversos agentes urbanos y administraciones públicas. Conforme a este entendimiento, el proyecto de vivienda debe materializarse en un espacio urbano concreto de la articulación entre el edificio y el suelo, en la que la calle funcionaría como elemento generador del tejido urbano y la parcela como elemento mediador entre el tipo y el trazado.

Si en la ciudad histórica el juego ya está definido y de alguna manera cerrado, la utilización masiva y banal del bloque abierto en las periferias ha disuelto el espacio urbano favoreciendo la recuperación de la manzana cerrada como paradigma alternativo de diseño urbano. De hecho, querer reformular los ensanches y reurbanizar la periferia delata la voluntad de aportar a los tejidos periféricos las cualidades asociadas y reconocidas en los tipos residenciales de su centro. No obstante, la manzana tradicional, aun cuando haya clarificado de manera efectiva la demarcación física y jurídica entre lo público y lo privado, no siempre ofrece los matices deseables. El proceso especulativo de su colmatación ha perdido la aportación de los espacios de transición: los patios de parcela como articuladores de volúmenes construidos, los patios de manzana mancomunados o los espacios libres privados de la tradición anglosajona... Porque también conocemos ya los límites con los que se topa esta exportación a la periferia. Se puede constatar cómo su aceptación se ha convertido en un nuevo dogma de diseño más que una reflexión crítica sobre la ciudad existente, o bien cómo también se ha utilizado como un elemento de composición combinable, según las circunstancias, con otras formas edificadas, tal como mostraría, por ejemplo, la fotografía aérea del conjunto de Cuevas Blancas promovido por Viviendas, Proyectos y Obras Municipales de Santa Cruz de Tenerife.



(fig. 4) Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA, "Manzana D del SUT-SUR Pino Montano", 246 viviendas, locales comerciales, garajes y trasteros, 1995. Arquitectos: Miguel Díaz Zulategui y Enrique Abascal García.

Por tanto, parece evidente que la referencia de diseño debiera ser el trazado del sistema de calles y espacios públicos en cuanto organización geométrica y no sólo la configuración específica de los espacios edificados, dejando la manzana sólo como forma elemental de configuración de los espacios parcelados en un sistema de ordenación basado en la calle como elemento principal.

La posibilidad de que la manzana facilite espacios intermedios que se puedan interponer entre la calle, el sistema de espacio público por excelencia como acabamos de ver, y la vivienda, acomodando y flexibilizando su relación, se concreta con frecuencia en patios de manzana mancomunados. (fig. 4) La manzana D de Pino Montano, fue distinguida con premios del Colegio de Arquitectos y de las bienales de arquitectura española e iberoamericana. Sus notables dimensiones permitieron a los arquitectos trabar un rico conjunto de espacios intermedios. La manzana se abre a las calles limítrofes en el centro de sus cuatro frentes, definiendo un gran patio central débilmente dividido por el paso rodado establecido entre las calles Parque de Doñana y Parque del Torcal de Antequera. Las viviendas están organizadas y dispuestas en dos grandes bloques paralelos y simétricos que siguen las calles mencionadas, desgajándose cada uno en dos crujías por un segundo patio central que se va subdividiendo por las cajas de escaleras del conjunto. En definitiva, un sistema de espacios de relación y convivencia que evoca ciertos aires vieneses.

A una escala menor, con geometrías más personales, pero con el mismo afán por complementar y mejorar la vivienda con más espacios exteriores, que sin duda, como en el caso anterior, favorece el clima andaluz, Guillermo Vázquez Consuegra construyó en Rota 90 viviendas para la Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA. De nuevo, dos brazos paralelos que se ajustan estrictamente a la alineación de la calle, liberándose en el patio común, y con crujías más estrechas para cerrar la manzana en los lados menores, como ya sucedía en la manzana de Pino Montano.

Que la elección de uno u otro dogma tipológico, con una definición normativa antes que arquitectónica, puede ser intermedia lo demuestran bien la solución de las tres manzanas que en el carrer Anoià de Sant Andreu de la Barca ha promovido el Institut Metropolità de Promoció de Sol i Gestió Patrimonial IMPSOL de Barcelona, y la de las 70 viviendas que promovió Viviendas Municipales de Bilbao OAL (fig. 5). En la primera promoción, la renuncia al edificio único con patio central en favor de unas esculpidas L que, enfrentando en su complementaria identidad acercamientos e intersticios, rememoran esa primera posibilidad al ajustarse, únicamente con algún pequeño vuelo a la calle principal, a la alineación oficial. En ambas promociones, será el basamento que supone la planta baja continua el encargado de atar y relacionar los volúmenes superiores y ajustarlos a la definición de la calle. En las viviendas de Rekalde, sus autores emplean exactamente



(fig. 5) Viviendas Municipales de Bilbao, 70 viviendas VPO en las calles Altube y La Paz del barrio de Rekalde en Bilbao, 2007. Arquitectos: Cooperactiva, Patxi Corcuera, Miguel Gutiérrez, Ramiro Higuera y Rubén de Miguel.

estos mismos términos: “como si fuera una roca tallada, con vaciados pulidos que adaptan la edificación al entorno”. Recuerdan ambas, y no sólo porque de piedras se hable, aquellos trabajos de Eduardo Chillida que buscaban en los primeros años sesenta un enigmático e intrincado interior.

Tanto si se presentan aislados como si lo hacen formando un conjunto, los bloques del Puntal de la Urbanizadora Municipal de Murcia URBAMUSA y los del ambicioso sector Z1 de Granollers Promocions GPSA, evidencian sin disimulo su apuesta. Con todas las ventajas del bloque abierto exento y con soluciones para sus planta absolutamente contrastadas, el interés de estos proyectos, el murciano y cuantos se agrupan en el sector vallesano, se desplaza a la definición de las fachadas, a la caligrafía mencionada. Basta comprobarlo en el primero, que, frente a los sencillos huecos repetidos que perforan la fachada de los dormitorios de las viviendas, se esfuerza por definir en la principal unas terrazas continuas de transparentes petos interrumpidas únicamente por las cajas de escaleras. Salvar la mayor altura de su planta baja, requerirá un mayor desarrollo de la escalera que, finalmente, por el adelantamiento que necesita la correspondiente caja para no modificar en el extremo contrario las viviendas de la planta primera, pasará a ser la marquesina de protección para el acceso. De forma bien similar están planteados los dos bloques de 40 viviendas del Instituto Valenciano de Vivienda IVVSA en Río Seco, en

Castellón. La necesidad de adaptarlos a una parcela triangular deformada por una rotonda de circulación se traduce en la inmutable aproximación de sus extremos para definir la obligada proa, sin que lleguen a tocarse. La brillante solvencia de la solución de fachada, con el juego volumétrico y las desordenadas correderas protegiendo sus continuas terrazas, termina de resolver el problema.

Situado en una parcela privilegiada por sus vistas directas sobre la bahía de Palma, el proyecto de 56 viviendas de Jaime Sicilia y Boris Pena en la calle Manuel Azaña es de una mayor complejidad, toda vez que aplaza su respuesta urbana para construir una hipótesis que prime las condiciones de sostenibilidad. Más que hipotecar el sentido urbano del proyecto por la optimización de esos réditos, la propuesta que premió el Instituto Balear de la Vivienda IBAVI en el correspondiente concurso, parecía buscar un razonable punto de encuentro. El proyecto partía de un análisis del clima y del entorno en el que se encuentra la parcela, con objeto de ofrecer tanto una respuesta de alcance urbano que construyera ciudad en una zona que tiene un claro problema de borde sin consolidar, como una estrategia medioambiental basada en la capitalización de los beneficios de la radiación solar y de los vientos dominantes.

Así que el volumen de construcción resultante de aplicar la normativa del Plan General se distribuyó dentro de la parcela de forma que se obtuviera la condición más favorable de captación solar y de aprovechamiento del

viento dominante de verano. Se trataba de aprovechar en invierno el alto nivel de insolación como sistema pasivo de calefacción, y de ofrecer en verano la máxima permeabilidad al viento, con el fin de obtener una climatización pasiva a través de la generación de ventilaciones cruzadas dentro de las propias viviendas. De manera que, de nuevo, la previsible solución de manzana de ensanche ha pasado a resolverse con una solución mixta que busca cerrar el perímetro articulando bloques abiertos. Bien similar es la promoción de Habitatges Municipals de Sabadell VI-MUSA en la Gran Vía de la ciudad, con una solución que busca conciliar la definición de la manzana y que sean unos bloques abiertos los que lo hagan.

Por último, como muestra de lo mismo en entornos históricos, cabe recordar las viviendas del conocido proyecto de Enric Miralles y Benedetta Tagliabue para el Patronat Municipal de l'Habitatge PMHB en el antiguo mercado de Santa Caterina, de las que seguramente tampoco haga falta decir mucho. Los dos edificios en que se descompone la operación, situados en el flanco sur, en el cruce del carrer Colomines y el carrer Freixures, acogen 59 viviendas. Sus accesos son independientes, y su conexión con la calle se produce por la plaza del mercado, la plaza Arqueològica y el carrer Freixures. Para lo que aquí se subraya, decir que la inspiración del colindante barrio gótico explica bien los irregulares trazados y la escala que definen la geometría del espacio triangular abierto entre ambos edificios.

El espacio público, otros programas

“¿Cómo se ha construido, pues, el espacio público? Se ha construido según las fórmulas de tramitación y realización de las venerables estructuras de los Servicios de Obras Públicas. Las calles, las plazas, los parques han sido el resultado de la casual yuxtaposición de una adjudicación de albañales y pavimentos, de

una colocación del arbolado que en aquel momento vegetaba en los viveros municipales, y de los residuos de un sistema de iluminación más o menos heredado de otros ámbitos viales.”

Oriol Bohigas, 1981

Aquello que los urbanistas llaman el lugar para la cohesión social (la integración entre ciudadanos de diversas creencias, procedencias y situaciones económicas) es el espacio público. Y el espacio público son las calles, las plazas, los parques.

Han pasado muchos años desde que Bohigas diagnosticara sus modernos males, por más que tradicionalmente sus aceras, sus paseos, sus parques debieron estar siempre preparados para ciudadanos con necesidades diversas: ancianos que precisan una barandilla para una escalera y jóvenes que se sientan en sus peldaños, niños que pueden caerse por un terraplén y adolescentes que utilizan ese terraplén de rampa para darle impulso a su monopatín. Ahora, además de la variedad social de edades y usos, en las plazas de las ciudades conviven ciudadanos de diversas culturas y costumbres. La pluralidad y su correspondiente dosis de conflicto han pasado a ser rasgos esenciales de cualquier ciudad. Por eso se necesitan soluciones innovadoras para las periferias europeas. Convive el recreo de unos con el descanso de otros, las reuniones en las gradas con la comida de los trabajadores. Hay espacio para refugiarse del sol y la lluvia y zonas en las que sentarse solo. Por encima de la visión de un conjunto, prima la diferencia. Una plaza hoy es más una suma de diferencias que un espacio unitario.

Por otro lado, sabemos que la consecución de un adecuado ambiente urbano que permita esta deseable integración descansa en una correcta densidad, pero también en una acertada proporción y disposición del espacio público. La ambigüedad e indeterminación entre los espacios públicos y privados constituye una de las causas del deterioro ambiental de los polígonos de edificación abierta de menor renta. El vacío urbano sobre el que tan a menudo se sitúa el bloque conlleva una sobreabundancia de

espacios libres abiertos, “indefendibles” desde el punto de vista de la seguridad y del mantenimiento. Y sin embargo, es frecuente constatar que la simplificación de las tipologías de espacios públicos, la identificación de la fachada y la alineación, unida a la carencia de una densidad edificatoria suficiente para garantizar un umbral mínimo de actividad, tienen como consecuencia el abandono de la calle en los nuevos polígonos, favoreciendo la tendencia a la introversión en el proyecto y uso de las manzanas.

La parcela, en definitiva, es el elemento mediador decisivo entre el edificio y la morfología urbana. El énfasis en la racionalidad distributiva del tipo edificatorio ha tenido como efecto secundario privar al edificio de sus raíces en el suelo, al eludir el diseño del espacio parcelario. Sin embargo, al analizar la ciudad tradicional se puede constatar que es el plano catastral, articulado en la diferenciación básica entre espacios públicos y espacios parcelados, el elemento de permanencia de la ciudad. En consecuencia, ha de ser la “huella” –la arquitectura del suelo y no los volúmenes– la materia de atención prioritaria en la intervención urbana.

El acondicionamiento del bulevar principal del ensanche de Vallecas, propuesto por Belinda Tato, José Luis Vallejo y Daniel García Setién, está constituyendo una imprevista experiencia de diseño urbano, tan innovadora como demostrativa. La iniciativa de su promotor, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo EMVS de Madrid, para organizar un concurso, sólo puede celebrarse viendo los resultados que se han obtenido. Sirvió primero para reflexionar sobre un importante espacio público de casi medio millón de m³, y terminó propiciando que una iniciativa tan singular como la vencedora desarrollara tres objetivos ejemplares: mejorar el confort ambiental, promover el intercambio social y ser más sostenible que los modelos convencionales de crecimiento de la ciudad.

El proyecto plantea y da respuesta al problema del diseño de los espacios exteriores como zonas habitables, uno de los rasgos que mejor definen nuestras ciudades. Ubi-

cado en el barrio de Vallecas, en una nueva zona residencial que se está desarrollando en la periferia de Madrid, propugna el concepto de “ciudad transitable” desde el momento en que invita a sus habitantes a recorrer un paseo peatonal que pretende el máximo confort climático. El objetivo social parte de la necesidad de generar actividad en un espacio falto de vida ciudadana y aquejado de una carencia irresoluble en un plazo no inferior a quince o veinte años: un arbolado denso y de buen porte, que sería siempre el mejor acondicionamiento posible para un espacio público. Ante este problema, los arquitectos propusieron una suplantación temporal, la construcción de algo capaz de funcionar como lo haría un bosque en el futuro. Con esta finalidad, desecharon la posibilidad de proyectar un edificio, comprendiendo que no era lo que se necesitaba, sino “un lugar para los ciudadanos, cuya forma venga definida por la propia actividad de cada momento”. Así, en una intervención que calificaron “de urgencia”, optaron por acondicionar áreas concretas concentradas, ofreciendo ahora un mayor confort climático, y convertidas en germen del pretendido proceso de regeneración del espacio público.

El proyecto se basaba en la instalación de tres pabellones o árboles de aire, una estructura ligera, desmontable y autosuficiente desde una perspectiva energética, ya que sólo consumiría lo que fuera capaz de producir por medio de sistemas de captación de energía solar fotovoltaica. Además, sería un modelo de gestión de recursos en el tiempo puesto que no sólo se mantendrían a sí mismos, sino que la energía que les sobrara se vendería a la red eléctrica, reinvertiendo los beneficios generados en el mantenimiento de la propia infraestructura. Estos árboles de aire serían así capaces de atraer actividades diferentes, propuestos como solución transitoria pensada para corregir la inactividad y la falta de acondicionamiento climático del bulevar. Son construcciones abocadas a la desaparición, cuando haya transcurrido el tiempo suficiente. Una vez se desmonten tras cumplir su función, los actuales puntos de concentración serán entonces “claros en el bosque”.



(fig. 6) Castelldefels Projeccions S.A., Nuevos Espacios de Ocio y Aparcamiento en la Plaza Colón de Castelldefels (Barcelona), 2007. Arquitectos: Conchita de la Villa y Pau Nobell, respectivamente.

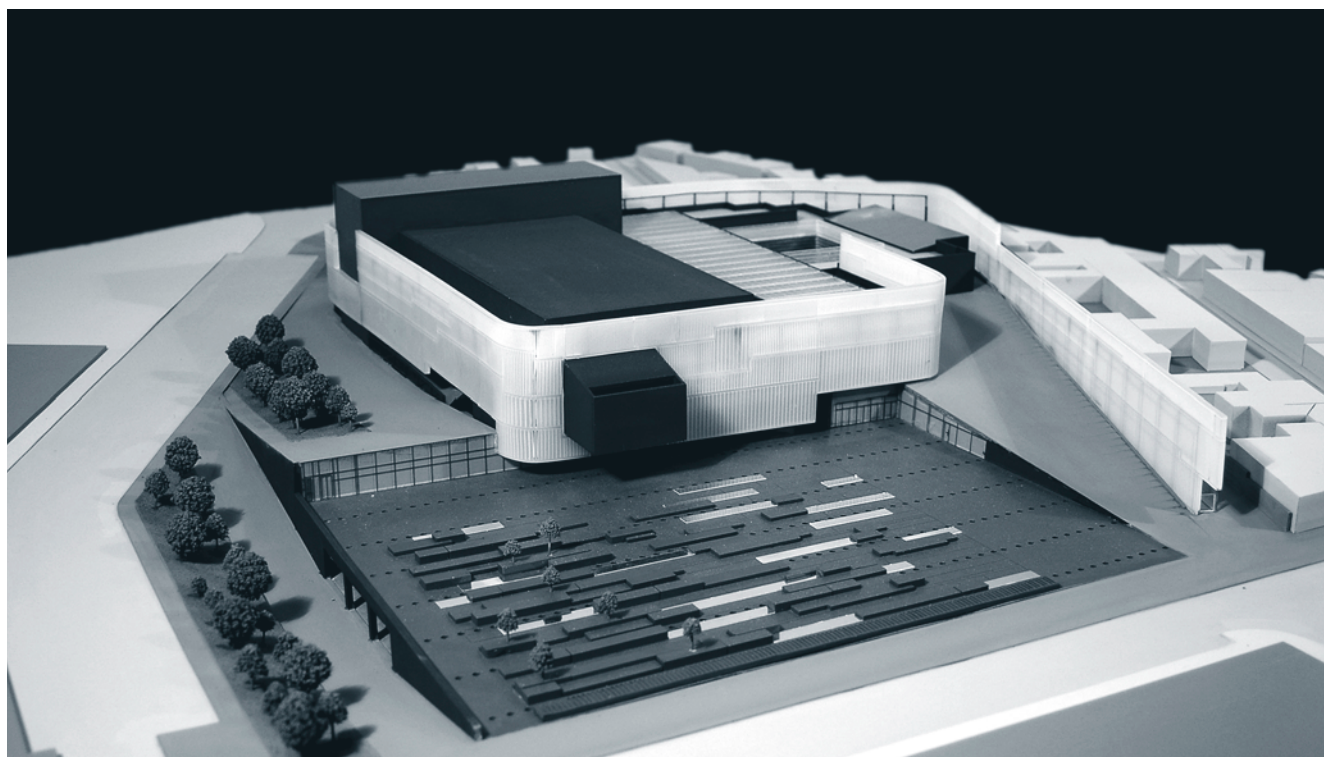
(fig. 6) De muy diferente signo y alcance es el proyecto acometido por Castelldefels Projeccions en la plaza Colom, auténtico centro neurálgico de la ciudad al estar delimitada por la calle Mayor y las avenidas de la Constitución y de Manuel Girona. En una intervención análoga a la acometida en tantísimas otras ciudades, se acometió el proyecto de dotar a la ciudad de más espacios de ocio, unas nuevas plazas que incluyeran zonas ajardinadas, zonas de pérgolas, zonas de juegos infantiles, zonas de estancia y reposo... sobre un aparcamiento público ganado para la ciudad con objeto de aliviar la repercusión del tráfico en el centro.

La propia definición de este espacio abierto, su rasgo más llamativo, reivindica el color como metáfora de cuanto pueda suceder en un lugar de estas características. En Castelldefels, entre el blanco y el negro no existe una gama de grises, entre el blanco y el negro están los colores. Ni siquiera en el reportaje fotográfico realizado las sombras oscurecen su prístina abstracción colorista. Son sólo ciudadanos los que salpican el damero. Quizás sea ésta la mejor definición de lo impredecible que debe ser el espacio público, de las variaciones que tiene que poder sufrir, de lo indefinido que termina siendo su uso, de lo inexacta que resulta cualquier previsión. Así, con estas consideraciones, ha pretendido éste de Castelldefels convertirse en un elemento imprescindible en la optimización de las relaciones de los ciudadanos con su entorno inmediato.

La intervención proyectada en el sector Creu Roja-Vallparada por la sociedad municipal L'H2010 para su ciudad, L'Hospitalet de Llobregat, ofrece otro tipo de

propuesta diferente, de una escala ya intermedia, en el corazón de la ciudad como se enunció algún CIAM, en la que se resuelve la adecuación e integración a la trama urbana de nuevos espacios abiertos aprovechando la demolición de viejos edificios y la apertura de nuevas trazas viarias, todo a trabar con el tejido ya existente. Sin duda, una intervención y unos criterios compartidos por muchas otras propuestas similares. Se trata de una sensibilidad bien próxima, auténtica operación paradigmática para aquellos nuevos ayuntamientos democráticos, a la que desplegó el equipo de Lluís Clotet en Barcelona a principio de los años ochenta para el barrio del Raval y que titulaba "Del Liceo al Seminario". Podría resumirse en la confianza depositada en el plano para pensar la ciudad, en el trazado para fijar las alineaciones, en los edificios públicos marcando nítidamente su posición, en las plazas y las calles precisando el espacio público. La arquitectura, esencialmente la vivienda, aparece tan explícita en el encuentro del carrer de la Creu Roja y el carrer Pujos que permite entender el plano, en cuanto traza de la ciudad, como el documento y la técnica central donde todos los dispositivos funcionales encuentran su resolución. Tanto que la construcción de la ciudad, en este tipo de propuesta, reflejará un programa paralelo a la construcción de la arquitectura a otra escala. No es casual que las viviendas del encuentro de las calles aparezcan con su planta tan dibujada como los jardines.

Para que funcione la relación entre los ámbitos público y privado es preciso que la calle, además de elemento generador de la ordenación, continúe desempeñando un



(fig. 7) Empresa Municipal de Suelo, Urbanismo y Vivienda de Ciudad Real S.L. EMUSVI, Teatro-Auditorio y Centro de las Artes Contemporáneas de Ciudad Real, 2010. Arquitectos: Eduardo Belzunce, Ángel Santamaría y Miguel Ángel del Valle.

papel significativo en cuanto elemento de conexión. Por eso, que se vea completada por una estructura de apoyo de cierta densidad y aderezada por otros programas que aumenten y cualifiquen los servicios públicos, acaba resultando una condición indispensable para lograr su pleno funcionamiento. (fig. 7) La EMUSVI de Ciudad Real puso la primera piedra el pasado año 2007 del nuevo Teatro Auditorio de la ciudad, conforme al proyecto vencedor del concurso que había convocado en 2005. En una operación de alcance netamente estratégico, dada su condición fronteriza, el edificio plantea un próximo escenario más para la pulsante vida de una ciudad en transformación. Se trata de una forma autónoma, emergente, referencial, capaz de convertirse en un singular nodo del tejido residencial circundante que resuelva la relación entre la ciudad y el entorno inmediato. Tiene previsto admitir transformaciones que faciliten tanto el cambio de uso como la simultaneidad o independencia de las actividades a desarrollar, y se servirá de una fachada-pantalla continua como telón que lo envolverá todo desplegándose para no pasar desapercibido ante los ciudadanos.

Con un sentido más dotacional, puesto que no se trata en ningún caso de grandes equipamientos, y sí de ofrecer un nuevo centro urbano acorde al desarrollo residencial que ha tenido, también la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Arroyomolinos EMUVISA ha venido construyéndolo con una serie completa de servicios urbanos: ayuntamiento, iglesia, policía, centro de mayores, auditorio, escuela de música, biblioteca, polideportivo, complejo náutico, recinto ferial...

Sostenibilidad, la cultura del proyecto

“La arquitectura ecológica significa que el edificio es más un proceso que un producto. No puedo imaginar otra perspectiva deseable en el futuro que una forma de vida ecológica, en la que la arquitectura retornaría a la idea inicial del funcionalismo, derivado de la biología, y arraigaría nuevamente en su substrato cultural y regional. Esta arquitectura, que podría llamarse funcionalismo ecológico [...] implicaría una tarea paradójica, hacerla contemporáneamente más primitiva y más refinada...”

Juhani Pallasmaa, 1993

Los problemas ambientales, en sus diversas escalas, tan presentes desde el último cuarto del siglo pasado, exigen acuciantes decisiones que cambien las dinámicas actuales y eliminen, o frenen al menos, sus consecuencias.

Se sabe sobradamente que los diferentes modos de hacer tienen su correspondiente grado de causalidad en las cada día más apreciables evidencias de deterioro medioambiental. Cualquier actividad humana, por supuesto edificar, produce una “huella ecológica” que trasciende, más allá de su incidencia primera, directa e inmediata, a territorios y personas alejados de la fuente de origen de los mismos. De manera que, a la hora de conocer, evaluar y cuantificar la contribución real de los procesos de edificación, habría que comenzar considerando el ciclo íntegro del proceso de construcción, desde la extracción de sus materias primas de sus componentes hasta la demolición de los



(fig. 8) Ensanche 21, Cuatro torres en las parcelas M-23 y M-26 del Sector 8 del Ensanche de Salburúa en Vitoria/Gasteiz (Álava), 2006. Arquitectos: Iñaki Ábalos, Juan Herreros y Renata Sentkiewicz.

mismos, agotado su periodo de vida útil. De ahí, la imperiosa necesidad de conocer, evaluar y diseñar los edificios y su contribución al desarrollo sostenible. ¿El objetivo? Que alcancen un alto nivel de rendimiento y se reduzcan lo más posible sus costes de operación y funcionamiento, con un incremento mínimo de la inversión. Y si, como tantas otras veces, todo debe empezar en uno mismo, el reto es integrar estos criterios en los intereses y modos propios, desestimando que deban suponer un “lastre” para el proyecto.

(fig. 8) De muy diferentes maneras, y en gran medida aún incipientes, se vienen abordando todas estas cuestiones. Decir que cuanto antes se deben abordar las medidas que permitan una edificación más respetuosa con el medio ambiente no quiere decir más que debe hacerse desde el inicio del proceso de gestión, antes de los primeros croquis del proyecto. El Plan Parcial de Salburúa en Vitoria, acometido por la sociedad urbanística municipal Ensanche 21 –y ya reseñado en la publicación de la propia AVS *Edificación sostenible. Buenas prácticas*– está así abordado. Querer aumentar la densidad para racionalizar el consumo de suelo y los recursos, querer separar la red de pluviales para no sobrecargar la depuradora, querer crear depósitos en esa red y pozos que aprovechen las aguas subterráneas para regar los jardines, querer recoger las basuras con sistemas neumáticos, querer urbanizar con bajo coste de mantenimiento, querer minimizar la contaminación lumínica, querer reutilizar las tierras de excavación para rellenos, querer ajardinar con especies autóctonas y plantas tapizantes de bajo mantenimiento, incluso decidir someter a concurso de ideas las diferentes

actuaciones... ejemplifican perfectamente la posibilidad de abordar y fijar los criterios del proyecto antes de comenzar a hacerlo, sin tener que multiplicar inventos y prótesis pseudotécnicas en el último momento, superpuestos tantas veces a malos edificios que constituyen hoy la imagen pública de la sostenibilidad.

Después, un proyecto como el de las cuatro torres no tendrá más que abordar los problemas específicos del programa y el lugar asumiendo esta concepción bioclimática integral. Y así, sin dejar de pensar que la verticalidad de las torres y la posición del solar en la ciudad permiten evidenciar el remate del eje que articula el nuevo ensanche dialogando con el gran humedal que lo culmina, las torres se proyectan para captar energía de las tres orientaciones más favorables, garantizando con sus proporciones el máximo aprovechamiento de la radiación solar, y proponiendo el uso de grandes paños de vidrio de baja emisividad para completar las decisiones técnicas en el logro de la eficacia energética. Las dos torres previstas inicialmente se desdoblaron, ganando esbeltez, para favorecer una percepción cinestésica de visiones dinámicas favorecidas por la traza sinusoidal de la vía-parque que las rodea, haciéndolas pivotar además conforme a los ejes presentes en el lugar, hasta lograr un gran interés pintoresco.

Puesto que sus afanes son bien similares, se puede mencionar también la promoción de 355 viviendas que VISOCAN (Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias) ha acometido en Las Palmas queriéndolas bioclimáticas desde un primer momento. Constan de seis promociones realizadas por distintos arquitectos.



(fig. 9) Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, 153 viviendas para jóvenes en c/ Marina 343 de Barcelona, 2004. Arquitectos: Amadó & Domènech, Arquitectes SCP.

(fig. 9) El grupo de 153 viviendas de la calle de Marina también es el resultado de un concurso que pretendía investigar y utilizar una única vivienda mínima de 36 m² para multiplicarla en un bloque de doble crujía donde primaran la ventilación cruzada y las vistas. Las prioridades sociales del promotor: crear un programa de vivienda mínima y digna a precio razonable, y el perfil del usuario, joven pareja iniciando su vida profesional laboral emancipada, impulsó un proyecto donde la comunicación social que propician los espacios comunes es determinante. Se resolvieron éstos como patios inscritos entre los brazos del edificio, favoreciendo la ventilación cruzada de las viviendas y constituyéndose así en elemento primordial de arquitectura bioclimática.

La misma definición de los cerramientos de fachada ejemplifica bien este esfuerzo por utilizar tecnologías altamente eficientes. Poner un bloque de termoarcilla de 30 cm, revestido directamente por el interior y el exterior, ha conseguido un buen comportamiento higrotérmico y un lento flujo energético con un bajo coste, proporcionando un alto grado de confort sin necesidad de utilizar aislantes térmicos específicos. Se complementó con la utilización de persianas que protegieran frente al sol, la lluvia, los intrusos, y facilitaran la permeabilidad al aire, etc. Sin cajas de persiana en fachada que empeoraran el comportamiento térmico, las carpinterías de suelo a techo, sin dinteles, facilitan el máximo aprovechamiento del hueco y la difusión de la luz reflejada en el suelo mejora la cantidad y la calidad de la luz obtenida. El hecho de que el hierro sea reciclable reforzó la decisión de sumar persianas correderas

de chapa desplegada. El hierro es el material reciclable por naturaleza, y los recubrimientos de cinc se recuperan en su totalidad dentro del proceso de fusión necesario para ello. Todos los cerramientos y divisiones interiores son de cartón yeso, incluso los cerramientos a patios interiores abiertos, y así sus estructuras metálicas se pueden separar con facilidad para insertarlas en el sistema. Se facilita, por tanto, el mantenimiento y permite la recuperación de todos los elementos para su reutilización. Las instalaciones discurren vistas por patinejos y falsos techos, accesibles desde cada planta; la recuperación de todos los tubos, cables y conductos podrá efectuarse sin problemas. Dentro de las viviendas se han racionalizado las instalaciones con circuitos mínimos que transcurren dentro de los tabiques de cartón yeso; sólo los circuitos eléctricos de las viviendas tienen una parte instalada por canaleta vista de plástico reciclable que facilita la recuperación de ambos elementos.

Tutelar 38 pisos en régimen de alquiler para personas mayores exige, antes que nada, dar respuesta a unas necesidades algo diferentes que tienen de habitar, y que se puede abordar procurando para los espacios disponibles la posibilidad de adaptarlos a distintos usos y actividades, adaptando sus dimensiones a las que precisan personas con dificultad de movimientos, creando unidades para una o dos personas que permitan no tener que compartir espacio entre quienes no quieran hacerlo, potenciando espacios comunes de relación, facilitando la apertura del edificio al barrio... Exactamente estas cuestiones son las que comienza abordando el proyecto de Gabriel Golomb, Ángel Hevia y Luis Velasco, con Ana García Peraire y

M^a Asunción Garcías Roig, para el IBAVI (Institut Balear de l'Habitatge) en la calle Manuel Azaña de Palma de Mallorca, tras ganar el correspondiente concurso de anteproyectos. La unidad mínima está compuesta por un espacio destinado a sala-cocina-comedor, un dormitorio incorporable a la sala y un baño adaptado a dificultades motrices. La doble orientación al exterior y a la galería de acceso amplía visualmente el espacio disponible sin necesidad de aumentar sus dimensiones. Atendiendo al requerimiento de posibilitar y potenciar las relaciones entre sus ocupantes, el proyecto propone extender las diferentes unidades a la galería que rodea al patio como espacio de relación. Para ello, para permitir que amplíen su utilización, se ha diseñado una fachada interior de líneas quebradas que aumenta en sucesivos momentos la dimensión exacta que precisa un pasillo normal.

Conjugado con ese primer factor comunitario, la mejor sensibilidad medioambiental define el proyecto. La adopción de un tipo pasante para todas las unidades asegura una ventilación eficiente y el máximo aprovechamiento solar en cada una de las orientaciones, al margen de permitir a cada ocupante elegir sus propias condiciones de confort: sol, sombra, ventilación... Tal como sus autores propugnaron, el proyecto propicia un ahorro considerable en el consumo de recursos naturales: en la recogida de aguas pluviales en un aljibe para riego, en los paneles solares para agua caliente sanitaria, en la captación solar por medio de sistemas pasivos (galería invernadero), en la refrigeración pasiva con conductos enterrados, en el aprovechamiento de la iluminación natural para minimizar consumos eléctricos, en el estudio de la protección solar para evitar aportes de calor en verano y refuerzo del aislamiento térmico...

Son los tres ejemplos y ambiciones que permiten refutar que pueda existir una división entre arquitecturas sostenibles y otras que no lo sean, o que, dicho de otro modo, la sostenibilidad sea una especialidad arquitectónica y no un instrumento inherente al proyecto contemporáneo, más un proceso que un producto, como

dice que debe ser Juhani Pallasmaa. Los recursos constructivos, energéticos, materiales, etc., puestos a punto por la industria, siguen siendo el conocimiento técnico con el que proyectar, y así poder subrayar la definición del presente con nuestro trabajo.

Rehabilitaciones

“La reutilización es, sin duda, la forma más paradójica, audaz y difícil de valorización patrimonial consistente en reintroducir un monumento en el circuito de los usos vivos. De esta manera, y tal como lo mostraron y lo repitieron sucesivamente Riegl y Giovanni, el monumento queda libre de los riesgos de estar en desuso aunque queda expuesto al desgaste y a las usurpaciones del uso: atribuir un nuevo destino es una operación difícil y compleja, que no debe fundarse sólo en la homología con el destino original. Operación que debe tener en cuenta ante todo el estado material del edificio que ahora pide ser apreciado tomando en cuenta el flujo de sus potenciales usuarios.”

Françoise Choay, 1992

Hace ya muchos años que se entienden nuestras ciudades antiguas como un hecho vigente, contemporáneo, en el que por fuerza la arquitectura de cada tiempo debe producir cambios, que se comprenden sus lugares dotados de características y cualidades formales propias ante las que resulta ineludible reaccionar. El lenguaje arquitectónico se considera muy manipulable y maleable, conducible hacia el establecimiento de relaciones analógicas con un determinado entorno, y a éste dotado de elementos, formas y recursos capaces de ser utilizados en nuevas configuraciones. Apreciamos con mayor intensidad nuestras ciudades antiguas como patrimonio, y la antipática alternativa entre antiguo y moderno ha pasado a ser cuestión de olvidadas *querelles*, al menos en los aspectos más figurativos.



(fig. 10) Instituto Galego da Vivenda e Solo IGVS, "Rehabilitación del núcleo rural de Mazoi (Lugo)", 7 Viviendas VPP, 2007. Arquitecto: Rafael Otero Mato.

Con una creciente exigencia, muchas de las promociones acometidas con esta ambición de recuperación patrimonial intentan relacionar la arquitectura de un modo más profundo y decisivo con sus correspondientes ciudades. Su naturaleza formal no puede quedar reducida tan sólo a una cuestión de imagen, por más resultados que haya propiciado aquel viejo concepto de ambiente con el que Giovannoni comenzó a referirse a las preexistencias ambientales como presencias históricas que originan valores visuales propios a los que adecuarse. La consideración estrictamente visual, y así superficial, que de las ciudades históricas se ha tenido durante muchos años, convirtieron esta escuela de raíces italianas en productora de una serie de arquitecturas muy estimables, aunque limitadas aún por una relación no del todo completa con su entorno.

El proyecto redactado por MGM (José Morales, Sara de Giles y Juan González Mariscal) para la Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA a los pies de la catedral de Cádiz, en el popular barrio del Pópulo, es un magnífico ejemplo. Su proyecto tenía por objeto recuperar una antigua casa-palacio para realojar dignamente a quienes malvivían en la misma finca. Se trataba, en consecuencia, de volver a hacer lo que desde siempre se viene haciendo en este tipo de operaciones rehabilitadoras: dignificar las vidas de los inquilinos sin perder la memoria, dotar de ventilación e iluminación suficientes como para crear espacios habitables donde antes no los había, inyectar los adelantos técnicos de la contemporaneidad y hacerlo jugando las reglas del lugar, aprendiendo de lo casual y arbitrario para

enriquecer lo particular de cada uno, sin caer en la estandarización y racionalización de los espacios.

En realidad, profundizando en la complejidad formal y los requerimientos iniciales del proyecto, se trata de cuatro tipos diferentes y sucesivos de intervención para conservar los valores históricos de la casa: la rehabilitación y consolidación de los muros del siglo XVIII y anteriores; la reestructuración, sin alteración de patios, obligada por la normativa; la sustitución de la edificación de la planta segunda, y la ampliación en altura con un ático retranqueado. En concreto, uno de los principales objetivos era recuperar el carácter de calle que antaño poseyó el brazo de la parcela que se conecta con la pequeña plaza junto a la Catedral Nueva. Es una calle privada, de dos plantas de altura, parcialmente cubierta, ventilada e iluminada a través de dos patios y un hueco a fachada, que es lo que ha permitido abrir ventanas hacia esta calle y crear realmente un paisaje urbano interior. Con esta operación se recupera la planta rectangular que la casa tuvo en su época de máximo esplendor en el siglo XVIII, garantizando la calidad espacial y arquitectónica del conjunto.

De muy diferente singularidad son las intervenciones del IGVS en Mazoi (Lugo) y del Instituto de Vivienda y Suelo de Murcia IVS en Mula. (fig. 10) Desde el año 1987 existe en Galicia un programa de rehabilitación de vivienda rural. El programa piloto de rehabilitación integral de núcleos rurales abandonados permite recuperarlos, con la particularidad de que las viviendas se destinan preferentemente a menores de 35 años. En el marco de este



(fig. 11) Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia IVS, 6 Viviendas VPP y rehabilitación de la Casa Pintada de Mula (Murcia), 2001. Arquitecto: José María Hervás Avilés.

programa, el IGVS está actuando en Mazoi, rehabilitando siete viviendas, y también en Muñíos (Barbadás), en el poblado minero de Fontao (Vila de Cruces) y en el barrio de Os Muñíos (Mondoñedo). (fig. 11) Uno de los lugares emblemáticos de Mula es la Casa Pintada, una casa palaciega de tres plantas y bodega construida hacia 1770 por Diego María de Blaya y Molina en base a un modelo tipológico muy común en todo el levante mediterráneo, planta cuadrada con torreón central. Lo que singulariza al edificio es su fachada principal completamente decorada con esgrafiados de índole popular. Después de un infortunado incendio en 1978 que produjo una demolición parcial sin que se alterara la escalera principal. En 1986 la Dirección General de la Vivienda puso en marcha un programa de adquisición de edificios en recintos históricos para rehabilitarlos y acondicionarlos como viviendas de promoción pública, además de posibles construcciones de estancias y equipamientos que ayudaran a reutilizar los recintos históricos y volver a dotarlos de la vida que antaño tuvieron. Éste es el origen de la adquisición del inmueble por la comunidad autónoma, de la construcción de seis viviendas de promoción pública en su parte trasera demolida, y del establecimiento en la parte principal de la Fundación Casa Pintada que el artista Cristóbal Gabarrón ha promovido para la interpretación de la cultura contemporánea.

También se presenta con un nuevo trasdós el antiguo edificio de Aníbal González de la calle Ramón y Cajal. Manteniendo la mitad de lo que fue, el eje longitudinal del largo edificio se ha convertido en el límite

(fig. 12) Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida S.L. (fotógrafo: Jordi Clariana)

de separación con la intervención de Pablo Canela que ha completado 24 viviendas para la Empresa Municipal de la Vivienda de Sevilla EMVISESA. A partir de esa línea se alternan un brazo repetido, perpendicular a fachada para convertir en una L el tipo adoptado, que aloja las cocinas y los baños, con un patio que opone un ritmo sincopado en la calle Madre Isabel frente a la larga y continua fachada de Ramón y Cajal.

(fig. 12) Otras veces, son conjuntos edificados y ámbitos urbanos los que se rehabilitan, casi siempre con una repercusión urbana y una dificultad de gestión mayores. Desde su creación en 1994, la Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida S.L. EMU ha intervenido activamente en la rehabilitación del centro histórico de su ciudad. Sus intervenciones tienen su origen en 1986 cuando se aprobó el Plan Especial del Centro Histórico de los arquitectos Lluís Domènech, Roser Amadó, Ramón M. Puig y Joan Busquets, por el que obtuvieron el Premio Nacional de Urbanismo de 1986. Siete años después, en 1993, se redactó y aprobó la declaración de Área de Rehabilitación Integral ARI para dicho sector, antes de que se creara la Empresa Pública que ha puesto en marcha todo el proceso de renovación urbana y de promoción de vivienda social en Lleida.

De dimensiones similares, toda vez que se trata de una manzana de casco histórico en el degradado barrio de San Pablo, en Zaragoza, repleta de numerosos pequeños edificios delimitados según una base catastral de origen medieval, Zaragoza Vivienda ha promovido un



PERI para la manzana que delimitan las calles Casta Álvarez, Armas, Sacramento y Aguadores, con un proyecto de Fernando y José Ignacio Aguerri. Se plantea, por tanto, la ejecución de nuevas viviendas protegidas para el barrio con una importante reducción de edificabilidad y ocupación del suelo en beneficio del aumento de calidad de vida en el área afectada. Un espacio interior de manzana de uso público sin limitaciones, para actividades recreativas al aire libre y sin ánimo de lucro, como exhibiciones culturales, muestras, verbenas, mercadillos, etc. presidirá la intervención, porque se pretende la creación de nuevos espacios de encuentro y relación para sus habitantes. Como corresponde a este tipo de intervenciones, se ha hecho hincapié en el análisis de las tipologías residenciales necesarias para los nuevos tipos de familias –parejas jóvenes, estudiantes, ancianos, minusválidos y residentes tradicionales– de manera que puedan contribuir a la regeneración del barrio.

Sobre patrimonio moderno, por una vez, el Instituto de la Vivienda de Madrid IVIMA ha planteado una operación similar con el PERI de la UVA de Hortaleza, la magnífica obra de Fernando Higueras.

Las fachadas, entre el menos y el más

“Después del recinto de los orígenes, la noción de confinamiento ha padecido mutaciones que afectan a la fachada y al cara a cara. Desde la empalizada hasta la pantalla de

televisión, pasando por los cinturones de piedra de los bastiones, la superficie-límite no ha parado de registrar transformaciones, perceptibles o imperceptibles.”

Paul Virilio, 1998

Asistimos a transformaciones profundas de las ideas que aplicamos sobre edificios y ciudades que cada vez evolucionan a mayor velocidad, y cuyo desgarramiento entre tradición y cambio no encuentra el necesario punto de encuentro. La generación de una nueva forma arquitectónica o de una técnica constructiva no es nunca casual, como tampoco es resultado de una invención instantánea, sino que responden a largos procesos, a la maduración de unas ideas, a un deseo intemporal a veces, que de repente encuentran la circunstancia y los medios para poder desarrollarse. El concepto mismo de la fachada –propugnando hoy una mayor autonomía objetual–, cuyos antecedentes han precisado no sólo del desarrollo de determinadas tecnologías que lo hicieran posible, sino de una evolución de las ideas formales que se tenían de la arquitectura para poder asumirlas, para integrarlas en el sentido de un nuevo concepto.

Pero, si bien es cierto que a lo largo del siglo XX la arquitectura se ha identificado esencialmente con la ciudad –pues en ella se produjeron los desarrollos y las fuerzas ligadas al crecimiento industrial y comercial modernos, en ella tuvieron lugar las luchas sociales del siglo, y de ella surgieron las imágenes que representan paradigmáticamente la modernidad–, no lo es menos que ha habido también momentos en los que la visión de la ciudad



ha sido negativa, épocas y situaciones además bien integradas en la estructura de la modernidad y de sus instituciones más oficiales.

En el interés formal por lo rural, mitificado de mil formas: regreso a los orígenes, nueva inocencia, hombre real, etc., ha habido siempre un anhelo por desear lo que de extrema funcionalidad pudieran tener la adecuación a la finalidad prevista y a los materiales disponibles en cada lugar, y el empleo de una gran economía de medios, volumen y obra, buscando el ahorro de trabajo y materiales y empleando técnicas sencillas cuyo origen se remonte a épocas anteriores y que se hayan transmitido de una a otra generación mediante la tradición oral. La arquitectura popular se construye y emplea elementos realizados por los propios usuarios o por artesanos con escasa instrucción. La vivienda, sus tipos estructurales y también todos sus accesorios, tanto como diversas edificaciones auxiliares relacionadas con la vida y el trabajo, han sido siempre objeto de su dedicación. Por eso, pensar hoy la vivienda social, y pensarla en entornos populares, escasamente urbanos o rurales, donde tradiciones de toda índole mantengan una pujante presencia, asegura toparse con numerosas cuestiones susceptibles de reflexión, obligando poco menos que a lidiarlas. ¿Por qué Tom Mayne y su Morphosis están trabajando en Carabanchel con la idea de corrala?

(fig. 13) La sede de la Societat Municipal de L'Habitatge de Vilafranca es un local con semisótano y altillo de este edificio construido en su casco histórico por STEM, buena prueba del orgullo que habrán sentido por su

(fig. 13) Societat Municipal d'Habitatge de Vilafranca del Penedès SLU, Promoció mixta de 9 Vivendes VPP en el centre històric de Vilafranca (Barcelona), seis de compra para jóvenes y tres de alquiler y de Protección Oficial para personas con movilidad reducida, 2005. Arquitectos: Ton Salvadó Cabré, Inés de Rivera Marinel·lo i Esteve Aymerich Serra, Aymerich-Salvadó Arquitectes S.C.P.

promoción. Su encargo preveía construir 9 viviendas en un solar entre medianeras, de entre 11 y 13 metros de profundidad y casi 15 metros de anchura, con 185 m² de superficie y un desnivel de tres metros entre la calle Muralla dels Vallets y la calle Banyes. La fachada a la primera está orientada a sureste, y por lo tanto es la más soleada, aunque la anchura de la calle no llegue a los cuatro metros. El proyecto trata de sacar el máximo provecho de las limitaciones del solar, al plantear un edificio de viviendas de pequeño formato –seis viviendas dúplex de 55 m², con un dormitorio y un estudio, y tres viviendas adaptadas de 35 m² con un dormitorio– organizadas con un único núcleo de escalera y ascensor para acceder a todo el edificio. Mientras que las tres viviendas adaptadas se distribuyen a razón de una por planta, manteniendo la misma estructura longitudinal de los dúplex, éstos se combinan gualdrapedos para garantizar la ventilación cruzada, de tal manera que el acceso general se produce por la segunda planta. Esta combinación permite que todas las viviendas sean pasantes, que todas abran sus salas a la calle Muralla dels Vallets disponiendo de sol de mañana y mediodía, y sus dormitorios a la de Banyes para tenerlo por la tarde, mientras que los estudios, alternativamente, lo hacen hacia una u otra fachada.

Todo esto permite subrayar una de las premisas importantes del proyecto apostando por una construcción sostenible. Además de la utilización de materiales y sistemas constructivos regenerables o reciclables –estructura mixta metálica y cerámica, con forjados de chapa colaborante, fachada ventilada con revestimiento de cinc; cubierta ventilada flotante, carpinterías interiores y exteriores de madera–, ya está señalado el énfasis puesto por el proyecto en las orientaciones de las diferentes estancias, buena prueba de su ambición por obtener un máximo aprovechamiento energético pasivo para permitir el asoleo directo, la iluminación natural y la ventilación cruzada. Y, finalmente, el aprovechamiento energético activo por nuevas formas de producción solar, como son en este caso la energía fotovoltaica y térmica centralizada en forma de pérgola

(fig. 14) Instituto Balear de l'Habitatge IBAVI, 70 Viviendas en Son Gibert, Palma de Mallorca, 2004. Arquitectos: Àngel Sánchez-Cantalejo y Vicente Tomás.

umbráculo en la cubierta, o el sistema geotérmico de bomba de calor que aprovecha el intercambio térmico del subsuelo, para la climatización del local.

En la resolución específica de todos estos criterios es donde se puede mostrar la participación de elementos y soluciones tradicionales y populares que, lejos de menoscabar el resultado, vienen a demostrar que pueden ser tan eficaces como económicos. El proyecto plantea la recuperación del uso tradicional de la cubierta plana como espacio accesible y de ocio comunitario, con una pérgola-umbráculo que contribuye al uso estival sosteniendo las placas solares. Y también la de unas pequeñas cuerdas que enrollan sus persianas exteriores, uniéndose a los hilos de los tendidos aéreos, para dejar repleta su fachada de tan poca cosa que parece mentira que pueda cubrir tanta exigencia.

Las 26 viviendas que han construido Antonio Jiménez Torrecillas y Elisa Valero Ramos en Alameda (Málaga) para la Empresa Pública de Suelo de Andalucía EP-SA pretenden satisfacer los diversos modos de habitar de las cada vez más numerosas y diferentes estructuras familiares, evitando una distribución de espacios rígida y convencional, y favoreciendo, por el contrario, una organización espacial más libre que hiciera posible atender las necesidades particulares de cada usuario. El objetivo, declarado por los autores del proyecto, era evitar que los beneficiarios de estas viviendas, nada más ocuparlas, comenzaran un sinfín de reformas cuyo sentido estuviera en amoldarlas a sus particulares deseos de vida. En este sentido, resulta sintomático comprobar cómo se presentan las plantas. Después de comprobar que se trata de dos hileras paralelas, dispuestas simétricamente, de viviendas resueltas en dos niveles, salta enseguida a la vista que sus plantas no están amuebladas, que sus distintas habitaciones no tienen identificado ningún uso apriorístico. Es decir, que frente al interés de otros arquitectos por encontrar las mejores y más ajustadas disposiciones para sus estancias en función del uso primero que van a tener, los arquitectos,



aquí, presentan esa indiferencia espacial que invita a cada usuario a poder terminar de resolver la distribución exacta según su uso y conveniencia.

El crecimiento económico y social que ha experimentado Andalucía ha facilitado evidentes mejoras, y más personalizadas, en las condiciones de habitabilidad de las viviendas más modestas. El elogiado tratamiento de la vivienda social que se ha hecho ha sido siempre sensible al carácter de su pueblo y a sus singulares ritos de comportamiento. A lo largo de décadas, tanto los modelos estatales, autonómicos y locales como sus realizaciones han forjado ejemplos valiosísimos que han sabido reflejar con fidelidad el carácter y la personalidad de sus gentes. Es por ello por lo que el trabajo de los arquitectos termina queriendo aunar estas consideraciones con la primera. Más que comprobar que cada una de las puertas está protegida por una tradicional cortina de esparto que asegurará sombra y ventilación a las estancias que las tienen, cabe valorar la elegancia de la interpretación que de lo popular han hecho y el esfuerzo por incorporar estas claves que tienen por propias e idiosincráticas.

Las viviendas de Deià son más literales en su expresión figurativa, sin duda por tener que responder a un enclave mucho más exigente. Las 15 viviendas promovidas por el IBAVI se reparten dos soluciones de vivienda con la misma crujía estructural que va de fachada a fachada: hay unas que utilizan dos módulos en un mismo nivel para desarrollar una solución de tres dormitorios, y hay otras que utilizan un único módulo pero en dos niveles distintos. La solución elude cualquier necesidad de



escalera común, puesto que la pendiente en la que se encastra el edificio ha obligado primero a un notable desmonte e invitado después, una vez ganado el espacio, a utilizar una terraza continua posterior para acceder a todas las viviendas en dos cotas diferentes, según correspondiera su acceso. Serán las soluciones dadas a la mampostería, al recercado de huecos y a sus carpinterías y contraventanas, a la cubierta de teja árabe y su cornisa, a sus bajantes y chimeneas, las que harán “desaparecer”, las que integrarán el edificio en su entorno, y asegurarán que no desentone entre las presencias más históricas. Será a continuación, cuando empecemos con la “mancha” de la rehabilitación, cuando nos detengamos, siquiera brevemente, en el ambientalismo.

Aunque quizás sean en buena medida decisiones marcadas por las características tan diferentes de sus entornos, en el extremo opuesto al de Deià se podrían situar voluntades como las de GPSA, tal como muestra el bloque 4 del sector Z1 de Granollers. Con toda la tradición catalana por diseñar respaldando estas actitudes, pensar que los nuevos materiales que se puedan incorporar al vocabulario constructivo de la vivienda social propician nuevas y expresivas sintaxis que aproximen la imagen de la vivienda social a las que definen las últimas arquitecturas europeas, resulta al ver los resultados un encomiable esfuerzo. (fig. 14) Más contenidos, pero con semejantes intereses por renovar esta imaginaria, son los proyectos de 70 viviendas del IBAVI en Son Gibert (Palma de Mallorca), donde dos edificios idénticos, paralelos y simétricos enfrentan sus galerías de acceso envueltas en una celosía de malla, o las viviendas de Jorge Juan Suñer en Tabernas, para EPSA, que superponen una

(fig. 15) Societat Municipal d’Habitatge de Terrassa S.A., “Torre-Sana, Edificio H”, Terrassa (Barcelona), 2009.
Arquitectos: Ricardo Daniel Flores y Eva Prats Güerre.

(fig. 16) Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda S.A.U., “Edificio El Mirador I”, c/ Alcalde Manuel Ardoy 2 de San José de la Rinconada (Sevilla), 2004.
Arquitectos: Fernando Carrascal Calle y José María Fernández de la Puente Irigoyen.

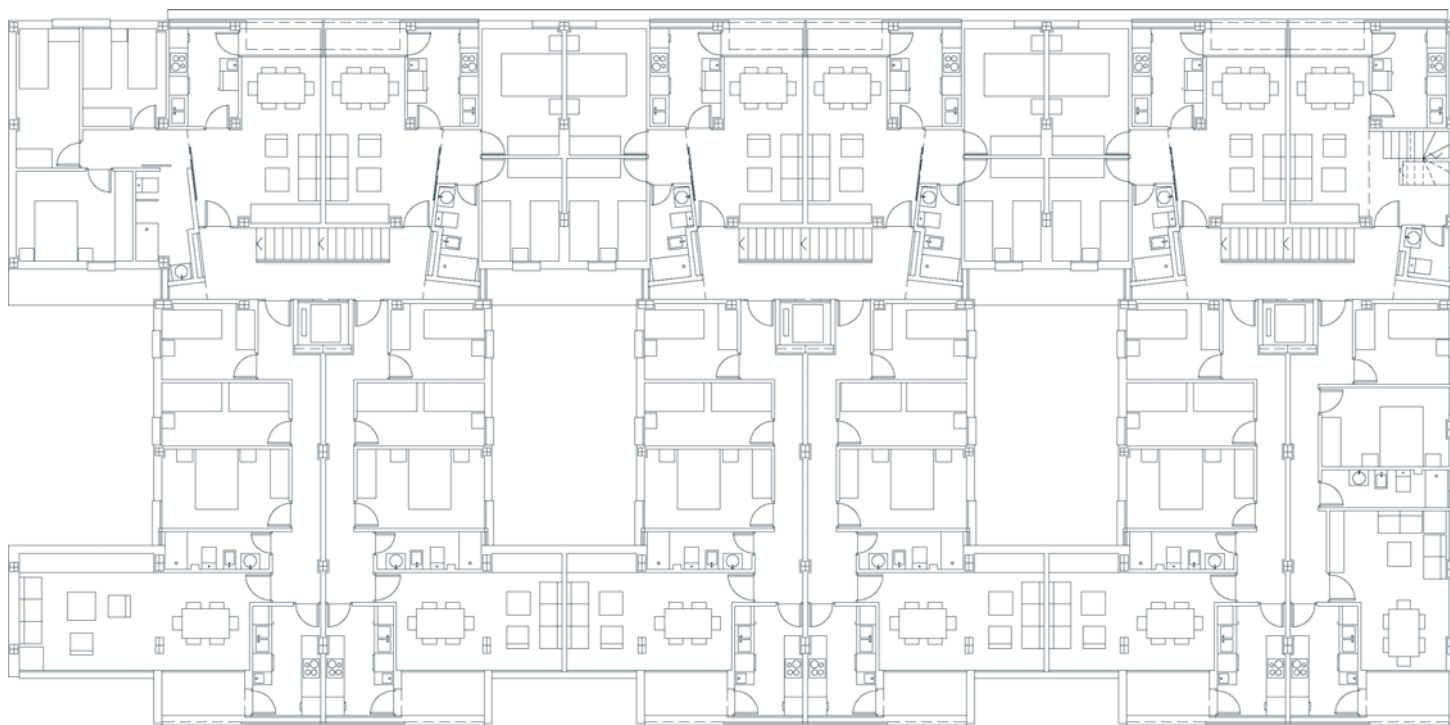
galería, dada las condiciones impuestas por la pendiente en la que debían buscar asiento, como elemento de protección y de acceso a las viviendas, trabajando con un exuberante y colorista programa señalético.

Las plantas

“Hasta ahora la mayor parte de los arquitectos vinculaban la planta libre a la parte estructural de su disciplina. La planta libre de las casas Dominó permite el empleo de un simple sistema estructural al sustituir las paredes por unos pocos pilares y crear los distintos ámbitos con particiones no portantes. Los que se benefician en mayor medida de esta libertad en la construcción son los arquitectos ya que simplifica el proceso constructivo. La supuesta flexibilidad en la distribución espacial prometida a los usuarios rara vez se lleva realmente a cabo. Con frecuencia es sustituida por una concepción meramente estética de la planta libre que, como en la interpretación de Mies van der Rohe, se eleva a un espacio ideal aparentemente abierto a todo tipo de usos pero que en realidad no permite cambios.”

Andreas Ruby, 2007

Para qué sirve una planta si no se ve, dicen que dijo una vez un avisado alumno. Todos los problemas de la arquitectura –ni que decir del urbanismo–, tanto los artísticos como los técnicos, están íntimamente ligados a la planta. Podríamos llegar a construir prescindiendo de secciones y fachadas, sólo incorporando más información en las plantas. Aunque otorgáramos a Rafael la primera utilización del sistema planta-sección-alzado, y pensáramos que sólo tiene cuatrocientos años, durante miles se ha venido reconociendo en la planta ese valor fundamental para la representación del espacio. Y continúa vigente.



planta primera

La planta es el resultado más sencillo y preciso de una suma de ideas sobre el espacio, de diversos objetivos a conseguir y de sus relaciones mutuas. Sin palabras, sin explicaciones, la planta ofrece tantas ideas de conjunto y tantas soluciones, que difícilmente podrían ser expresadas con igual claridad de otra manera. Las bases de toda planta son ciertas premisas técnicas y funcionales debidamente expresadas. Para confeccionar una planta es preciso tener, antes de haber trazado la primera línea, una idea clara y concisa de cómo lo que se dibuja puede satisfacer las condiciones exigidas en forma lógica y debidamente ordenada. Por más que las imágenes logren convencernos, por más que ilustren la respuesta de la arquitectura a la ciudad, el primer problema de la vivienda social debe resolverse en la planta. Ésta es la responsabilidad de las normas de diseño.

A ordenaciones más generales que predeterminan la forma de los diferentes edificios que las componen, podría remitirse un primer grupo de propuestas de interés. Así se explican, continuando la ya comentada de Manuel Solà-Morales para la Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa, las viviendas de Josep Llinás y de Ricardo Flores y Eva Prats (fig. 15), designados con las letras E y H en el conjunto de edificios. Por más interés que presenten, la solución particular de cada uno de ellos queda hipotecada por las decisiones previas tomadas por otro arquitecto a otra escala más urbana, supeditadas ambas, por tanto, a un orden superior. Poco importará que aparezcan patios de servicio o no, que las crujías edificadas corran rectas o se quiebren crispadas, que sus divisiones definan estancias ortogonales o se deformen convirtiéndolas en irregulares.

Evidentemente, todo podría empezar por la escala con la que se pretendan estudiar estas plantas. En el caso contrario al anterior, justo por no disponer de esa primera traza reguladora, que un primer esfuerzo lo pueda suponer afinar la conformación general del edificio lo demuestran bien, por ejemplo, las promociones de los edificios Mirador y Rinconada, de Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda, la empresa del ayuntamiento sevillano de San José de la Rinconada, aun siendo tan diferentes, antes que nada parecen querer encontrar en la situación urbana que ocupan y las normativas que les corresponden la razón primera de sus respuestas. No será tanto que se produzcan en una estrecha manzana urbana y en una parcela suburbana como que lo hagan con la ambición de establecer matices y mejoras en sus respuestas. (fig. 16) Así, el edificio Mirador opta por esponjar con tres patios menores la planta, más compacta que la que produciría la previsible solución inicial de patio central único, y por diferenciar sus 46 viviendas en dos tipos diferentes según la orientación: el que se alinea en fachada con la profundidad que marcan sus dos dormitorios, y el que aprovecha esos patios para desarrollarse en profundidad, perpendicular a la fachada opuesta. Lo que en una clásica solución moderna de vivienda en L serían las diferentes estancias, con un sencillo salto de escala han pasado a ser viviendas en el edificio Rinconada. Hasta 50 agrupadas en cinco grandes L de diez viviendas, desarrolladas en dos niveles, y con el sugerente atractivo de articular un espacio común y abierto entre la calle y la propia vivienda de manera que todas las viviendas logran cruzar su ventilación. Si en un brazo de la L las viviendas mayores alinean sus habitaciones

a la calle, dejando la sala de estar entre ésta y el patio común, en el otro las que tienen un programa más reducido se van repitiendo con una disposición más concentrada, abriendo luces siempre a dos patios.

Si las plantas de las diferentes soluciones de vivienda son las que pasan a ser objeto de atención, como si de un tercer gran grupo se tratara, no resulta fácil advertir importantes novedades. Sin duda, el férreo control que ejercen los módulos y las normas impide, o dificulta al menos, el desarrollo de planteamientos más propositivos. Por el contrario, sí se puede detectar un gran interés por trabajar con pequeñas modificaciones capaces de adquirir suficiente importancia, en el contexto de caso particular. Por ejemplo, la nítida rigidez de las tres crujeas definidas en los brazos “bajos” de las viviendas de Mónica Alberola y Consuelo Martorell en la calle Alzina de Carabanchel no es óbice para que se indaguen nuevos conceptos capaces de racionalizar los espacios mediante criterios más ajustados y contemporáneos, para que se establezca la cocina, pieza activa y principal, relacionada directamente con el patio pequeño que cualifica el interior de la vivienda, y, también directamente, con el cuarto de estar, como centro de la vivienda, espacio abierto y “nudo” de circulación o distribución. Las circulaciones, por tanto, carecen prácticamente de elementos propios, produciéndose todas a través de los espacios principales y haciendo así útil la totalidad de la superficie.

Los programas de cada una de las 38 viviendas de la promoción del Instituto de la Vivienda de La Rioja IRVI en la avenida de Bailén de Logroño –obra de Jesús Marino– varían en función de su posición en la planta, alternándose las de un solo dormitorio con las de dos y las de tres, con superficies que oscilan entre 51,70 m² útiles las menores y 89,90 las mayores. Se ha puesto especial cuidado en la habitabilidad de las viviendas. Su pequeño tamaño obliga a rentabilizar el espacio de uso. Presiden el diseño de todas las viviendas la diafanidad y la limpieza de las estancias, la supresión de los pasillos dando entidad a

los espacios de distribución, y la protección de la privacidad de cada una de ellas.

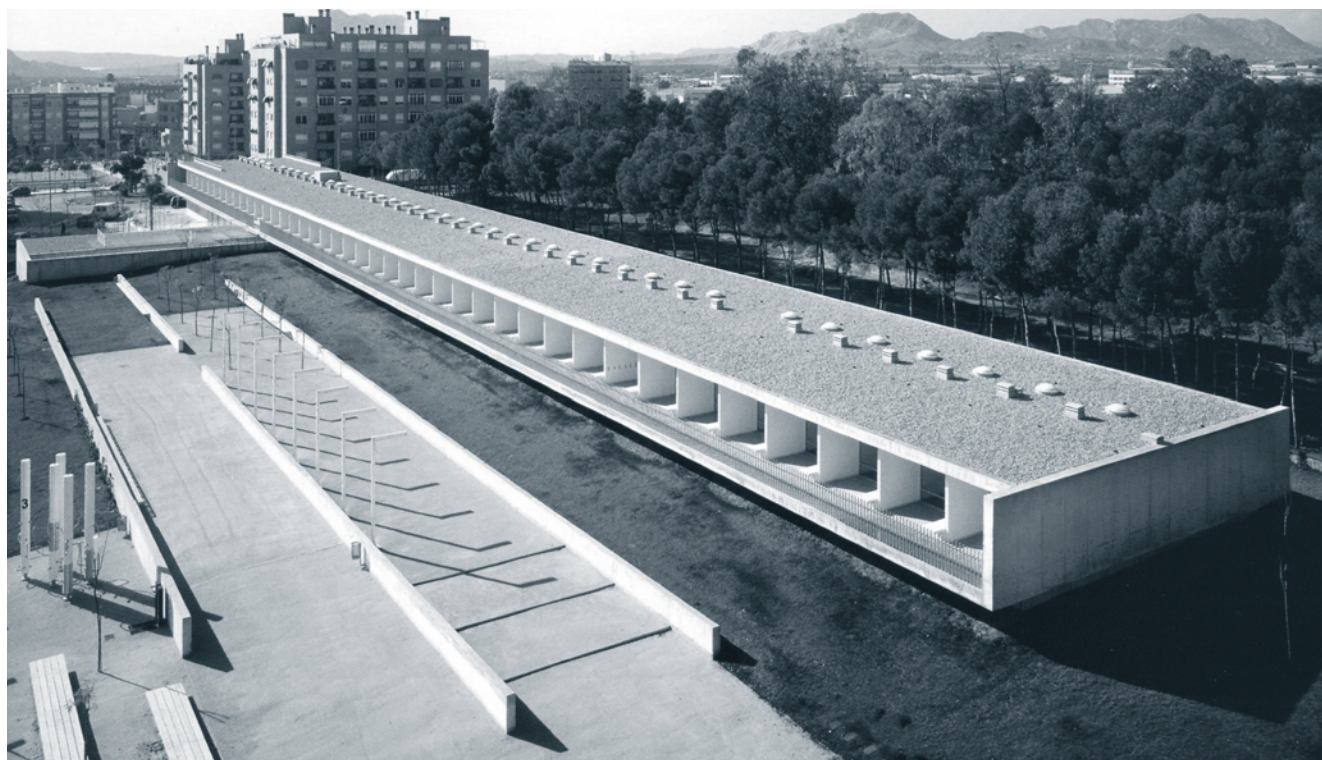
Miquel Espinet y Antoni Ubach han repetido un único tipo de apartamento para mayores en los 60 construidos por el Patronat Municipal de l’Habitatge de Barcelona en la esquina de la calle del Montnegre y la calle Entença, en el linde del barrio de Les Corts con el ensanche de Barcelona. Mientras que el programa de asistencia y servicios comunes se distribuye a lo largo de la planta baja, en cada una de las seis plantas que distribuyen los apartamentos se dispone una sala dispuesta en el extremo que forma la esquina. Haciendo gala de una inflexible racionalidad, éstos se alinean en cada una de las dos fachadas del edificio abriendo en ellas todos los huecos de salas y dormitorios. En el muro opuesto, el que define el corredor que permite acceder a cada uno de los apartamentos, se alinean por el contrario cocinas y baños confiriéndoles un carácter eminentemente técnico.

Viviendas flexibles

“Queremos acentuar la necesidad de concebir las promociones de vivienda dentro de un concepto de diversidad sociológica y arquitectónica. Conjuntos o edificios donde se mezclen viviendas en alquiler y en venta, públicas, protegidas y libres, de tamaño pequeño, mediano y grande, y con programas de usos mixtos y compatibles con la vivienda, como despachos, talleres, almacenes y, en cualquier caso imprescindiblemente, servicios comunitarios.”

Luis Moya, 2007

Para responder con mayor eficacia a las nuevas necesidades sociológicas, las viviendas tienden a flexibilizar su oferta espacial aumentando las posibilidades de uso, muchas veces únicamente con ligeras modificaciones, agrupándose



en conjuntos monotemáticos. Así surgen las viviendas para jóvenes, o las de mayores.

Los ejemplos más notables de bloques de viviendas que incorporaron servicios comunes prácticamente han desaparecido, debido a las innumerables suspicacias que ha venido comportando lo colectivo. Es cierto que hoy existen muchos elementos que dificultan la aplicación de soluciones de este tipo, siendo algunos el reflejo objetivo de cambios producidos en la sociedad que hacen prácticamente imposible la adopción literal de aquellos modelos. Pero otros elementos, sin embargo, pueden estudiarse para orientar cuál debe ser el bloque residencial del futuro inmediato, por más que tengan una capacidad limitada para convertirse en motor de cambios en el edificio. Los ejemplos aportados, entre otros tantos, suscitan dos cuestiones que favorecen este replanteamiento. La posibilidad de que los residentes, jóvenes o mayores, requieran por su edad servicios comunes, y que la gestión de la energía, del agua o de los desperdicios comporta la aparición de sistemas comunes al edificio. Ya la última propuesta referida, la de los pisos de alquiler dotados de diferentes servicios comunes de comedor, de lavandería, de talleres para entretenimiento y ocio... permite pensar en la conveniencia de interponer entre las personas mayores autosuficientes y necesitadas de atención médica sólo ocasionalmente –un grupo social que irá creciendo progresivamente–, una particular idea de comunidad que haga resurgir otras menores interpuestas entre estas personas y su ciudad, precisamente para procurarles un mayor amparo y consecuentemente un mejor aprovechamiento de la ciudad, exigente e incómoda, a pesar de que cada día invita con mayor determinación a participar y usar al límite sus ofertas.

Pero, de puertas adentro, técnicamente, tanto si se trata de propuestas referidas a los sistemas de distribución y división, más o menos evolucionados, como las relacionadas con el concepto mismo de equipamiento, e incluso las de orden estructural, todas tienden a identificar la flexibilidad con una mayor polivalencia y versatilidad del espacio. La concentración estratégica de módulos técnicos, la definición tramada de redes energéticas, la utilización progresiva de grandes luces, la minimización de la estructura, la reversibilidad de la compartimentación, los muebles técnicos y objetos móviles convertidos en elementos separadores, representan algunas posibilidades de esta aproximación a espacios más abiertos y descaracterizados.

(fig. 17) Para ejemplificar esta deseable flexibilidad de los programas residenciales, tanto como la estrecha relación que cabe esperar entre éstos y el espacio público, como acabamos de comprobar en el último ejemplo, cabe mencionar la promoción del IVVSA en San Vicente del Raspeig. En el borde del núcleo urbano quedaba situado un solar triangular en suave pendiente, presidido por un amplio pinar que cerraba su frente norte. El planeamiento inicialmente previsto proponía su división en dos mitades en las que se desarrollarían dos proyectos independientes: en un lado un bloque de viviendas de seis plantas y en el otro una plaza-jardín. Tras recibir el encargo, el arquitecto evaluó los beneficios de fundir ambos solares y programas en una única actuación que permitiera desarrollar una intervención en la que la relación entre arquitectura y paisaje, público y privado, enriqueciera la propuesta ofreciendo espacios de mayor calidad urbana. De este modo decidió extender el parque a todo el solar, fragmentándolo en



una serie de bandas que ascendiera hacia el bosque de pinos. En la última franja, ya en el límite con los árboles, se deposita una construcción de 200 metros de longitud que alberga las 39 viviendas que agotan la edificabilidad, pero apaisada con una altura mínima para mantener la presencia que siempre había tenido la masa vegetal.

Todas las viviendas adaptadas para mayores quedan recogidas en un alargado prisma rectangular de una única planta; alineadas y adosadas, configuran un volumen lineal que descansa sobre el terreno. Se produce la entrada a cada vivienda a través de un pequeño porche interpuesto como separación del largo corredor de acceso ofreciendo la imprescindible privacidad. La distribución interior se basa en un sencillo esquema formado por dos habitaciones: el estar-comedor-cocina y el dormitorio con una pequeña terraza, separadas por un cuarto de baño que recibe iluminación natural a través de una claraboya. Como en otras muchas promociones, que las viviendas sean pasantes favorece la ventilación cruzada y abre la fachada principal a la nueva zona verde con la masa de árboles colindante. Sólo en el extremo noroeste del solar, donde el edificio se aproxima a la calle, el terreno descende y el edificio, que mantiene su cornisa, crece hasta alcanzar una planta más (la que acoge la parte pública del programa con áreas administrativas, de atención y de relación) y adquirir así una escala más urbana.

El IVVSA ha abordado estos últimos años otros proyectos de viviendas destinadas a personas mayores. Uno más, el de Castalla, en la provincia de Alicante, está destinado a mayores que puedan mantenerse física y económicamente por sí mismos, y resuelto en dos análogos edificios

lineales de apartamentos –puesto que aprovechan todos las mejores condiciones de orientación y soleamiento– unidos por los programas comunes que comparten, quedando finalmente abiertos a un amplio patio intermedio que configura su primer ámbito público exterior.

En todo el conjunto de la residencia, que consta de 48 apartamentos en régimen de alquiler, es posible detectar la evidencia de los principales objetivos del proyecto, que son el aprovechamiento de un entorno urbano periférico que aún permite una atmósfera presidida por las vistas hacia la sierra, la percepción de las cualidades materiales y la claridad y legibilidad de los detalles constructivos. Se pretendía que los apartamentos, a pesar de su reducido tamaño, parecieran grandes con su prolongación en las terrazas hacia el exterior para aprovechar la bondad del clima.

Con los índices de envejecimiento de nuestro país, son programas que han venido proliferando estos últimos años dando pie a numerosos proyectos. También ha abordado el Instituto de la Vivienda de Madrid IVI-MA, en una parcela periférica, la residencia de San Sebastián de los Reyes. Podrá modificar la distribución del programa que arbitra en sus dos edificios, a diferencia del edificio de Castalla, destinando uno a habitaciones dispuestas a ambos lados y otro a servicios comunes, pero en esencia sólo acaban difiriendo entre sí en el régimen de oferta y en el tipo de gestión.

(fig. 18) El otro gran sector de población que requiere atención especial es el de quienes no pueden acceder a los precios del mercado, y por lo tanto necesitan edificios que posibiliten accesos económicos. Al contrario de gran parte de los dedicados a mayores, estos

(fig. 18) Promocions Urbanístiques de Mataró S.A. PUMSA, "Teià 5", Mataró (Barcelona), 2002. Arquitectos: Durán & Grau Arquitectes i Associats S.L.

otros buscan localizaciones en los núcleos urbanos y no en espacios normalmente periféricos. Los 23 apartamentos de alquiler para jóvenes PUMSA tienen, además, la voluntad de dar cabida a diferentes colectivos, para lo que se propone una planta muy flexible. El edificio se resuelve con un solo núcleo de comunicaciones verticales y pasarelas exteriores situadas en la parte posterior de las viviendas, lo que permite que sus espacios principales se orienten hacia las vistas y el soleamiento, con una disposición radial que se adapta a las alineaciones de la calle y que se escalona en sección para adaptarse al desnivel de la misma. El apartamento tipo consta de dos crujías paralelas que cruzan el edificio de fachada a fachada. En el centro de una de ellas, un baño separa dos posibles dormitorios, y en el centro de la otra, pero sin ofrecer ninguna interrupción que dificultara la ventilación y las vistas cruzadas de todos los apartamentos, un mueble-cocina se sitúa entre dos ámbitos así diferenciados del mismo espacio estancial.

No haría falta decir, si no fuera por cuánto demuestran estos trabajos, que se utilizó un sistema constructivo económico formado por prelosas de hormigón fabricadas a pie de obra, de elevada inercia térmica y sin puentes térmicos, junto a unos materiales y sus combinaciones elegidos según el análisis de su ciclo de vida. Ni que se maximizaron y racionalizaron los servicios comunitarios (climatización, producción de agua caliente sanitaria y lavandería comunitaria), para permitir potencias mínimas tanto comunitarias como privadas. Ni tampoco que se procedió a integrar el aparato solar térmico y fotovoltaico en una cubierta térmica –muy económica al realizar tres funciones: cubrición, captación y radiación– con los elementos solares exteriores rematando la composición general del edificio. Que se estudió el máximo aprovechamiento de la iluminación natural de día, controlando el funcionamiento de la artificial por detección de volumen y movimiento. Que se dispusieron diversos dispositivos de racionalización y ahorro en el consumo de agua.

Necesaria investigación

279

“El tema de la residencia, es decir, el tema de la vivienda del hombre y de su relación con los demás elementos del espacio habitable, se convierte en Europa, durante las primeras décadas del siglo XX, en el núcleo central de la investigación desarrollada en el ámbito disciplinar de la arquitectura. Son innumerables los textos, las propuestas, los esquemas, las realizaciones y los debates que entre 1910 y 1945 afrontan la reflexión sobre las formas residenciales que deben corresponder a un mundo sujeto a tan profundas transformaciones.”

Carlos Martí Arís, 1991

En ningún sitio está escrito, aunque haya quien piense lo contrario, que, además de serlo, la vivienda social deba parecerlo. Por eso es imprescindible seguir investigando. Por eso resulta irresistible la posibilidad de que la vertiente más experimental de la arquitectura tome el mando en determinados contextos y circunstancias para lograr hacer efectivo el salto de sus investigaciones por encima de las fronteras culturales y políticas, no solamente en el mundo de las grandes oficinas y de los nombres protagonistas del quehacer arquitectónico, sino en el de los sueños y anhelos de los arquitectos. Que lo haga, en definitiva, como herramienta para cultivar, germinar y distribuir soluciones mejores que las que puedan parecerlo por el ropaje expresivo con el que los medios presentan y empaquetan tantas veces las que muestran.

Es en la investigación continuada donde se pueden vislumbrar espacios protegidos donde alojar el debate de la cultura urbana referido a las nuevas necesidades, a los cambios que se puedan producir en el orden de las prioridades, y a las posibilidades que surjan tras las nuevas conquistas de la ciencia y la civilización para una ciudad más equitativa y más justa. Resulta, por ejemplo, lugar común en cuestión de vivienda social referirse a la conveniencia de devolver el protagonismo al usuario, y convertir su participación en la



(fig. 19) Empresa Municipal de la Vivienda de Ceuta EMVICESA, 86 Viviendas en la falda del Monte Hacho de Ceuta, 2009. Arquitectos: José Morales Sánchez y Juan González Mariscal.

(fig. 20) Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Carabanchel 06", 64 Viviendas VPP-STP, 2004. Arquitectos: María José Aranguren y José González Gallegos (fotógrafo: Eduardo Sánchez).

construcción en una de las materias de estudio de la arquitectura social. Cabe por tanto pensar en la posibilidad de seguir buscando y proponiendo otras formas de actuar, otros procesos que impliquen otras formas de pensar hoy la vivienda. Para ello, resulta ineludible superar el marco legal que tenemos establecido para disponer de políticas de participación suficientemente flexibles, resulta necesario disponer de mecanismos de excepción que atiendan a nuevas situaciones no previstas en los reglamentos vigentes.

Sirva esta reflexión como ejemplo de la defensa que muchas administraciones y empresas públicas ya vienen haciendo al asumir la conveniencia de convocar concursos de proyectos de vivienda social en los que poder aplicar investigaciones e innovaciones que, sin la necesidad de cumplir estrictamente las normas urbanísticas o de habitabilidad existentes, propongan mejoras y avances suficientes con su incumplimiento. Sin duda, un esfuerzo añadido que les honra acometer, toda vez que las soluciones seleccionadas suelen requerir dificultades de gestión suplementarias.

Parece pertinente recordar brevemente el papel de los concursos organizados por la organización European, cuyos primeros veinte años vienen a coincidir casi exactamente con los de AVS, también tan eficaces como brillantes. En este sentido, gestionando en cada una de sus convocatorias diferentes suelos de organismos públicos de toda España para que fueran objeto de estudio por todos los arquitectos europeos, European ha propiciado que se obtuvieran para casi todos ellos notables resultados. No por casualidad, las tres obras que ilustran esta "mancha" son, en su origen, primeros premios del concurso European.

(fig. 19) Del European 5 (1999) es ganador el proyecto de José Morales y Juan González Mariscal para las viviendas en la carretera de subida al Monte Hacho de Ceuta, acometidas por EMVICESA. La oportunidad de situarse entre dos mares obliga a prestar especial interés tanto a la posición adoptada por cada torre respecto de la implantación global, pues unas mirarán al Atlántico (puerto de Ceuta) y otras al Mediterráneo, como a la protección contra el viento, el otro gran protagonista del lugar. Si toda buena arquitectura plantea respuestas particulares al lugar donde se asienta, cabe pensar cuánto la respuesta a un concurso tan competido y experimental como European, que cada convocatoria pone a elección de los concursantes un extenso catálogo de programas y solares en todo su ámbito geopolítico, pasa por recoger cuantos datos puedan ayudar a concretar la correspondiente propuesta. En el Hacho, donde las torres se disponen como objetos contra su montañoso fondo, calibrarlo implica, gracias al acto reflejo que procuran las viviendas al protegerse contra el viento, que los vacíos urbanos propuestos sean el resultado de resguardar los espacios abiertos. Espacios urbanos literalmente enroscados que sirven además como idea básica para la tipología de las viviendas. Arañado lo mínimo posible el suelo disponible, puesto que excavar la montaña sería ilógico y costoso, también la topografía y la estructura rocosa del suelo suman su indudable componente paisajística al plano de asiento de cada torre, incluso introduciéndola dentro de la vivienda.

La investigación sobre la vivienda también se detuvo más en la adecuación del proyecto a todas estas cuestiones externas que en la elaboración de unos tipos más o menos novedosos. De hecho, se adoptaron tipos de vivienda en los que se pudiera intercambiar la posición de sus piezas, dependiendo de las vistas. Por eso, en las viviendas siempre se quiso tan importante el espacio ocupado como el libre. Como no debían ofrecer su fachada directamente contra el viento, cada una ha debido construir su propia defensa y modo de relacionarse con el exterior. Sólo se puede disfrutar del



aire y de las vistas en esta zona del estrecho porque las viviendas han creado su propia protección. Por tanto, cada torre viene a ser una gran caja hueca, colocada sobre la topografía, conteniendo unos paquetes funcionales dinámicos en su interior. Varían en dimensión dependiendo del programa de cada vivienda, y deslizan unos sobre otros quedando la resolución global de la vivienda dependiendo de las vistas, la topografía, los vientos y la orientación solar. La lógica de toda la ordenación global dependerá de estas pautas, que provocan aparentemente cajas desordenadas: o lo que es lo mismo, ordenadas desde otras lógicas.

Lejos del tupido tejido de su centro histórico, la ciudad de Sevilla se desborda en un mosaico de barriadas. A pesar del desarrollo de las infraestructuras que trajo consigo la Expo 92, Sevilla se caracteriza aún por sus escasos equipamientos. En uno de los terrenos intersticiales que dejó el crecimiento descontrolado de los años sesenta y setenta, el proyecto de Fuensanta Nieto y Enrique Sobejano en una parcela triangular entre barrios marginales reconoció su límite con la SE-30 como frontera e hizo su razón de ser, ya en el concurso de European 4 de 1998, de la proximidad a la autovía de circunvalación. Adaptándose al contorno oblicuo del solar, una sucesión de cinco bloques en L alza una muralla frente al ruido del tráfico, celebrando con una fachada de grandes huecos la escala fugaz asociada al movimiento del automóvil. La tipología elegida de vivienda con acceso por galería permite agrupar diez viviendas por planta desde un sólo núcleo de escaleras y ascensores, situado en la esquina donde confluyen los dos flancos de cada edificio. Así, los planos exteriores del diedro básico protegen las galerías de acceso frente al tráfico de la autopista formando una pantalla

de paneles de hormigón encofrados con chapa ondulada y tintados en masa con óxidos de hierro, que le confieren una textura rugosa y parda, exhibiendo su voluntad defensiva al tiempo que explicitando la organización de la planta. Por contraste, las fachadas hacia los patios correspondientes a la crujía de viviendas propiamente dicha son una envolvente de piezas prefabricadas de hormigón gris, que alternan con huecos de suelo a techo. Estas rasgaduras verticales albergan la ventana en el tercio central entre dos fijos de vidrio; el orden azaroso de sus contraventanas confiere a los patios un carácter más informal y doméstico.

De esta manera, construyeron un total de 174 viviendas promovidas por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, repartidas entre las seis plantas levantadas sobre el zócalo dedicado a aparcamiento. Además de sesenta apartamentos convencionales en un solo nivel, la tipología dominante es el dúplex de tres dormitorios, con su acceso situado en niveles alternos. De esta manera, los pisos del nivel superior comparten con los del nivel inferior la planta de dormitorios. En todos ellos los dormitorios y el resto de las dependencias principales se abren a los patios orientados al sur, cuyo suelo, cubierto de arena de albero, refleja una luz dorada en las estancias. Las cocinas, los baños y los tendederos se agrupan en cambio a lo largo de las galerías de acceso.

(fig. 20) Hoy en día, más que nunca, conscientes plenamente de la violenta alternancia de los ciclos económicos, la arquitectura está emplazada a racionalizar y normalizar la vivienda de precio ajustado. Y sin embargo, el aumento de complejidad de sus requerimientos exige flexibilidad. Para poder tener en cuenta ambos aspectos,



(fig. 21) Instituto de la Vivienda de La Rioja S.A. IRVISA, 8 Viviendas VPO bioclimáticas en Tudelilla (La Rioja), 2005. Arquitecto: Alfonso A. Ibáñez.

la construcción “en esqueleto” es el sistema adecuado, pues hace posible métodos de edificación racionalizados y, al mismo tiempo, la división sin trabas del interior. Si se consideran las cocinas y los cuartos de baño, por sus instalaciones, como núcleos fijos, el espacio restante puede ser partido por medio de paredes móviles. En función de que sea día o noche, el espacio de la casa podrá variar, transformarse. En el periodo de máxima actividad, durante el día, las paredes podrán recogerse y las camas ocultarse en los nichos bajo los armarios y pasillos dispuestos en la espina central que articula cada vivienda. Es por la noche cuando el espacio volverá a compartimentarse y surgirán habitaciones y camas para descansar.

Las viviendas construidas en Carabanchel por María José Aranguren y José González Gallegos tienen ajustadas sus dimensiones, cumpliendo estrictamente la normativa de protección dictada por su promotor, EMVS, para así conseguir el mayor rendimiento posible frente a la creciente demanda de jóvenes o personas con pocos recursos económicos sin disminuir su calidad, dado que como ya se ha indicado, buscan el mayor aprovechamiento de espacios gracias a su flexibilidad. El proyecto afronta la construcción de viviendas agrupadas y seriadas en una edificación lineal, con una imagen de volúmenes rotundos de paneles prefabricados de hormigón, horadados por líneas de ventanas, con diversos sistemas de cerramiento, deslizando horizontalmente unos sobre otros.

El programa comprende viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios, con una solución tipológica estandarizada y convencional si no se eleva el pasillo y dejan fijar las

paredes entre estancias. La cocina es amplia y puede unirse a la sala de estar, conforme a los nuevos hábitos domésticos. Con la continuidad propuesta entre estancias se justifica que la vivienda no sea cruzada y sólo abra a una fachada con un sistema corrido de ventanas en toda su longitud. Con esto se consiguen cuatro accesos a viviendas por rellano de escalera, reduciéndose la relación entre superficies de elementos comunes y de vivienda.

Dada la magnitud y el alcance de la convocatoria, menciono aparte merecerán siempre, en este tipo de aportaciones de suelo público para investigar y sopesar novedades y alternativas a propuestas ya contrastadas, iniciativas como el Proyecto Viva que el Ministerio de Vivienda, a través de su empresa de suelo, SEPES, lanzó en 2006 mediante un concurso internacional de ideas para proyectar 6.000 viviendas en siete emplazamientos distribuidos por el territorio nacional para situar la vivienda protegida a la vanguardia de la técnica, de la calidad arquitectónica y de la sostenibilidad.

La historia interminable

“Sin embargo, el autor advierte que el análisis de la arquitectura que en ellos se hace no distingue del todo entre historia y modernidad, o entre historia y actualidad, y sostiene así como operativo y lúcido un punto de vista relativamente continuo en relación con el tiempo y en cuanto a la idea de valor y de racionalidad de los principios y recursos de la disciplina.”

Antón Capitel, 2005



(fig. 22) Sociedad para el Desarrollo de Camas S.A. SODECESA, 40 Viviendas VPO Régimen Especial en Venta en el Plan Parcial SUP-4 "La Pañoleta" de Camas (Sevilla), 2000. Arquitecto: Juan Carlos Muñoz Zapatero.

Nunca ninguna idea de ciudad partió de una *tabula rasa* conceptual con respecto a su tradición. Resulta una ingenuidad inaceptable pensarlo así. Más bien, por el contrario, siempre, cualquiera de ellas, definió una tupida red de relaciones, a veces sutiles, a menudo firmes y patentes, que la vinculaban con su propia cultura histórica de ciudad. Quienes utilizan el argumento de la "ruptura con la historia" como prueba para inculpar a la arquitectura moderna de todas las miserias de la ciudad contemporánea, si no son capaces de separar y deslindar la propuesta de la cultura moderna de los intereses especulativos y las reducciones gremialistas que la han oscurecido y vampirizado tantas veces, se están negando indirectamente la comprensión y el uso de un riquísimo legado de ideas y de instrumentos operativos que pertenecen ya, de hecho, al bagaje histórico de la arquitectura.

Soluciones semejantes a las repasadas en los anteriores últimos párrafos parecen estar fundamentadas en modelos que la historia de la arquitectura moderna, una vez validados en los principales cánones historiográficos, no ha dejado de utilizar. Que nadie dude de que la confianza reiteradamente depositada en la utilización de las plantas en L, por ejemplo, proviene de la calidad de los resultados que asegura, sea cual sea su modo de empleo y el alcance de la operación. (fig. 21) Incluso en las operaciones más modestas confirma su eficacia. Basta recordar las ocho viviendas unifamiliares en Tudelilla (La Rioja), donde la solución inicial en dos niveles superpuestos, destinado el bajo a los espacios diurnos y el superior a los de reposo, se modifica en planta baja añadiendo un segundo brazo perpendicular que termina conformando un patio privado de proporción prácticamente cuadrada. Una solución que rememora, entre tan-

tísimas otras, la de Jørn Utzon para sus viviendas de Helsingborg y Fredensborg.

La disposición en hilera de viviendas unifamiliares en desarrollos suburbanos de baja densidad también tiene detrás un buen número de propuestas canónicas. Las viviendas de J.J.P. Oud para la *siedlung Weissenhof* de Stuttgart son la referencia de la organización volumétrica de las 40 viviendas del plan parcial "La Pañoleta" de Camas (fig. 22). La alternancia en la profundidad de los planos de cerramiento respecto del muro exterior, las proporciones de los huecos rasgados horizontalmente, el abierto en el lateral de la planta alta, aproximan considerablemente ambos proyectos.

También en las soluciones dadas a elementos más específicos, menos tipológicas o estructurales, tantas veces resuena inolvidable el eco de algún modelo. El empeño puesto por Francisco Javier Sáenz de Oíza –que no era otro que el del mismo Oud en sus viviendas del barrio Kiefhoek de Rotterdam– en que corriera continua, de un extremo a otro de sus hileras, la ventana alta de las viviendas del poblado de Entrevías parece estar aludida en la vibrante fachada de las premiadas viviendas construidas en Lorquí por Atxu Amann, Andrés Cánovas y Nicolás Maruri para el IVS (Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia). Algo parecido se puede decir de bloques como los de la Urbanizadora Municipal de Murcia URBAMUSA para 73 viviendas de realojos donde la expresa presencia de la estructura ordenando y explicando la fachada –sin que hubiera hecho falta el color de los núcleos de escaleras– remite a una prolija familia de la arquitectura moderna que podría transcurrir desde las viviendas

de Perret en la rue Franklin de París hasta las de Ridolfi en el vial Etiopia de Roma, pasando, si así se quiere, por el corbuseriano Inmueble Villas.

Los ejemplos son tan innumerables como variados. Las 132 viviendas del sector Alambres-Vistahermosa del Patronato Municipal de la Vivienda y Urbanismo PMVU de Salamanca están organizadas en dos largos bloques longitudinales que, si bien mantienen alineaciones rectas y paralelas hacia el exterior, presentan fachadas cóncavas definiendo un espacio intermedio con forma de huso que remite expresamente a los bloques del Villaggio Olimpico de Roma de Luigi Moretti. Las 56 viviendas que ha promovido URVIAL, el Instituto Municipal de la Vivienda de Albacete, en la calle Clara Campoamor del barrio de Santa Teresa, están resueltas mayoritariamente con dúplex de tres dormitorios organizados en un bloque quebrado con forma de U. La posición del acceso bajo una de las aristas que definen la volumetría exterior y, sobre todo, el estrangulamiento del frente abierto, acercando la figura final de la planta a la de un triángulo, recuerda a otra escala el impacto que produce el primer pabellón de Álvaro Siza para la Escuela de Arquitectura de Oporto.

Dicen los fotógrafos que la fotografía sólo se puede preocupar o de sí misma o del mundo. Y rápidamente, en cuanto abandonan su aparataje, piensan ¿cuántas fotos hacen falta para describir el mundo? Cuando han pretendido narrar, han ordenado un grupo de fotografías, un libro de fotografías, de modo que ese orden hablase de experiencia. Y así sugerir una forma narrativa específica de la fotografía. Entonces, ¿cuántas fotos hacen falta para describir el mundo?

En 1855, la Comisión de Monumentos Históricos de Francia encargó a Edouard-Denis Baldus que fotografiara el nuevo Louvre “piedra por piedra, una por una...”, le dijeron. Describir el Louvre suponía describir París, y describir París entonces, al menos para los franceses, era describir el mundo. Baldus dio por buenas, al

cabo de diez años, más de 2.000 fotografías. Edward S. Curtis abordó su gigantesco proyecto documental *Los Indios Norteamericanos* con idéntico afán totalizador que Baldus, pero con la financiación de J. P. Morgan. Realizó más de 40.000 fotografías, desde 1896 hasta 1927, de las que sólo 722 supusieron la selección definitiva. August Sander inició en 1911 un catálogo fotográfico del pueblo alemán. Primero pensó titularlo *Hombre del siglo XX*, para finalmente denominarlo, cuando en 1929 se editó, *Rostro del tiempo*. Para lo que aquí se cuantifica, es preciso decir que el libro con sus “retratos arquetípicos”, después de los 18 años que empleó para su edición, era la primera entrega de un proyecto de 540 fotografías, distribuidas por docenas en sucesivas carpetas. Casi medio siglo después, el suizo Robert Frank publicó en 1957 *Los americanos*, un libro que recogía 83 fotografías de las 28.000 tomadas durante algo más de dos años, ya solamente dos años, en sus épicos recorridos en automóvil por los Estados Unidos. Otro ejemplo contemporáneo, pero bien opuesto, abunda en esta notable disminución. Bernhard y Hilla Becher realizan la serie de 36 fotografías denominada *Tipología de casas con entramado de madera* entre 1959 y 1964. Podríamos seguir restando...

Pero a la pregunta de los fotógrafos cabe también responder: basta una fotografía para describir el mundo. Una sola. Craigie Horsfield responde literalmente: “Si hago una imagen, o una foto, es como final de un largo proceso de pensamiento sobre el mundo. Forma parte de una visión mucho más amplia del presente”. (fig. 23) Para Horsfield, lo real es particular y específico. Por tanto, el sentido de la historia no debería ser considerado general, y así no se podría concebir nada si no fuera con un carácter propio. Cualquier acción que no logre separarse de un conocimiento previo y específico será siempre una cuestión de límites. En el interior de sus fotografías, pronto se descubre que ocurren cosas, y también que a su alrededor las cosas siguen ocurriendo. Dentro de su obra, y a su alrededor por tanto,

se describen ciertas relaciones de afinidad, de similitud, que contribuyen a configurar un sentido de lo común, de lo compartido, no como pluralidad sino como un organismo de grandes dimensiones. Ése es el mundo que Horsfield retrata en cada fotografía.

Más que narrador, debe considerársele un testigo, alguien que forma parte de la historia que está contando. El papel que juega el testigo implica una presencia, pero también sugiere un distanciamiento, una separación que muchas veces absuelve al testigo de toda responsabilidad. Horsfield construye al mismo tiempo la presencia y la total complicidad de esa persona, de ese testigo. El arte existe en el espacio difícil y a menudo traumático que queda entre las personas. Es el espacio de la conversación, el espacio de toda relación. Obviamente, la obra de arte puede ser, por muchas razones, la pura antítesis de la acción, pero también puede formar parte de la realización de una relación, parte del compromiso con el mundo y de la mera existencia. Este compromiso es el que puede requerir sólo un disparo.

¿Cuántas promociones harían falta para describir la labor de estos veinte años de AVS y el mundo que ha construido? ¿Bastaría una? ¿Una sólo? ¿La primera? ¿La mayor? ¿Cuál? ¿Sería justo para una celebración de tanto?

Se tendría que poder elegir una, no es la primera vez que se ha hecho. Las fotografías de Joaquín del Palacio *Kindel* supieron recoger con sensibilidad equivalente los valores plásticos de la construcción, las sombras y luces sobre las calles encuadradas por líneas de ritmos repetidos y serenos. Basta una, la más conocida de Vegaviana, para describir los poblados de colonización: una mujer arrodillada, pañolón blanco cubriendo su cabeza, inclinada sobre un cubo de ropa, haciendo la colada que extiende sobre los guijarros, en unas aguas mansas en las que se reflejan los perfiles de las casas, con un hombre, caballero en burro, pasando al fondo ante el perfil tranquilo del pueblo.

Entonces, ¿cuál podría ser la nuestra?

Yo traigo una, la mía. Por supuesto que es de Craigie Horsfield. Es enorme, 415 x 400 cm. Se titula *Estación de Atocha, Madrid. Diciembre 2006*. La tomó a las ocho de la mañana, “cuando la gente hace trasbordo y corre de un andén a otro para meterse a empujones en unos vagones de los que, a la vez, sale otra gente que se abre paso entre la multitud. Si se retrasa un tren, el andén se llena y, durante la espera, los pasajeros se quedan en silencio y prácticamente inmóviles. Desde lo alto sólo se ven pequeños remolinos y corrientes de movimientos entre el gentío”. Y la presentó meses después en una exposición colectiva, *Sobre la Historia*, que organizó Gloria Moure para la Fundación Santander Central Hispano.

Horsfield explica muy bien por qué la he elegido: “Podría haber comenzado en cualquier lugar, en cualquier parte de la ciudad y hubiera acabado igual. Nuestra tesis era que la ciudad se componía de gente, que la ciudad nacía de nosotros y que el pasado y el futuro son del presente. Una persona llevó a otra y a otra, hasta que personas con vidas distintas, extrañas entre sí, descubrieron que habían visitado los mismos bares, trabajado en los mismos sitios, visitado a los mismos amigos lejanos. En un periodo de tiempo extraordinariamente corto, sin plan y por tanto sin dirección, la ciudad se configuró como el conjunto de gente que la compone, cambiante e inconstante, pero insistente, flexible y conmovedora. Las conversaciones, de las que forma parte este proyecto, son la esencia del lugar, pasan desapercibidas ante las corrientes que fluyen por toda la ciudad y, más que el lugar, son los significados, la historia, la esperanza y los presagios los que determinan nuestra interrelación en el presente. Una descripción muy hermosa del yo dice que es sencillamente la acumulación, la suma de todos aquellos que conocemos, de nuestras relaciones, de nuestras conversaciones y que el mundo en sí, tal y como lo entendemos, tiene su génesis en eso, en nuestra forma de narrarlo”.

LA HISTORIA DE AVS CONTADA
POR SUS DIFERENTES PRESIDENTES

ESTAMOS TAN INMERSOS en nuestras pequeñas cuestiones que rara vez echamos la vista atrás. La invitación de nuestro Presidente a contar nuestra experiencia me suena a cuando, alguna vez, en mi frecuente uso de transportes públicos, alguna joven me quiere ceder el asiento que siempre, y por ahora, amablemente rechazo.

20 años es una buena edad, la de nuestros hijos, más que menos. Es un buen momento para ellos y para nosotros. Así lo queremos y para eso trabajamos, y además disfrutando.

Verdaderamente, y aunque jamás me ha gustado personalizar, siempre he creído que el equipo exige compartir esfuerzos y resultados sin más protagonismos que los imprescindibles. Siento la Vivienda Social y a AVS como parte de mí, tengo interés en su fortalecimiento y profundamente creo, hasta podría decir no imparcialmente que sé, que una no es posible sin la otra. Que la vivienda para todos los ciudadanos solo es posible con un Sector Público fuerte, con peso específico en el sector de la Vivienda.

Una y otra vez ocurre lo mismo. Fuerte crecimiento económico, no necesariamente desarrollo, encarecimiento de la vivienda, ciudadanos hipotecados hasta no poder más, hasta comprometer su bienestar de por vida, crisis, recursos de todos para salvar el sector, es necesario detener la recesión y la caída del empleo, parece que solo se consigue si la construcción no deja de crecer, salida de la crisis y vuelta a empezar con la gente sobrecargada de deudas.

En esta vuelta el coste del dinero no ha participado en el subidón y todo o casi todo se debe a la especulación, al crecimiento desorbitado del precio del suelo.

Cuando en el 88 del siglo pasado creamos la Asociación Española de Promotores de Viviendas Sociales, tras unos años de trabajos y reuniones, en esos años, a partir de 1983 cambió radicalmente el panorama político administrativo de la Vivienda en España con el inicio de la asunción de competencias por las CC.AA., apostábamos por la Vivienda Social intentando conformar de

manera adecuada la pata del Sector público. Son necesarias las del Sector Cooperativo, las del Sector Privado y por supuesto las del Financiero y las del Político. A nosotros nos tocaba desarrollar una, la del Público, que francamente era raquílica, sin perjuicio de meritosas excepciones. Queríamos desarrollarla con profesionalidad, con un uso racional y eficiente de los recursos disponibles. Ese era uno de los principales objetivos de AVS, aprender unos de otros, de dentro de España y de la Europa a la que estábamos empezando a integrarnos.

Hemos hecho un buen trabajo: de los 26 que creo constituimos la primera Asamblea, hemos pasado a 128. Nos hemos integrado en las Organizaciones Europeas plenamente, con reconocimiento de nuestros colegas europeos. Pero todavía nos queda mucho por hacer, seguimos lejos de los países de referencia en Vivienda Social. La pata Política en más de una ocasión nos ha hecho desequilibrar la mesa.

Recuerdo con cariño todo el tiempo dedicado a la Asociación con los que hacían posible que todo funcionara: Francisca, Enrique, Carlos, M^a Jesús y Jose, todos ellos valiosos como trabajadores, como personas y en el transcurso del tiempo como amigos.

Recuerdo con especial satisfacción las reuniones y encuentros que íbamos teniendo. En primer lugar las de las primeras Comisiones Ejecutivas con Pedro Aparicio, Xavier Valls, Oswaldo Román, Ángel Aguirre, Ramón Munagorri, Pedro Gómez, José Antonio Uribarri, Victoria de Larriva, Fernando Zamora, Teresa García, Juan Ignacio Sierra, Jesús Mellado, Antonio Hidalgo, Caterina Ramis, Enrique Cobo, Manuel Cabello, etc.

Las asambleas, algo más tormentosas, iban creciendo con un ritmo casi mayor que el del precio de la vivienda de los últimos años, y nos permitían conocernos entre los diferentes profesionales de las distintas Comunidades.

Siempre mantuvimos nuestros propios puntos de vista pero siempre llegábamos a acuerdos. Recuerdo

a los que la memoria me lo permite como compañeros de viaje y como amigos.

Las asambleas realizadas en las distintas Comunidades nos permitían conocer la realidad de cada sitio y el apoyo que los distintos responsables daban a la Vivienda. Eduardo Mangada, Jaime Montaner, José Ramón Moreno, Federico Tajadura, Joan Rafols, Rodríguez Bolaños, Joan Lerma, Pascual Maragall, Jordi Pujol, José Ángel Cuerda, Odón Elorza, etc.

Las reuniones con nuestros colegas europeos, cuestionadas a veces en el inicio de nuestra integración, no han podido ser más positivas. El conocimiento de su realidad y sus buenas prácticas nos ha ayudado a mejorar nuestra eficacia. Nuestro trabajo y voluntad europea nos ha sido reconocido confiándonos la Presidencia de la Organización, del CECODHAS, y la realización de la Primera Conferencia Europea de la Vivienda.

Nuestras reuniones con Julio Rodríguez (en aquellos momentos el Hipotecario era el punto de enganche de la Vivienda Social), siempre dispuesto a escuchar nuestras reflexiones e incluso a enseñarnos. Interesante y cordial.

El sentimiento de apoyo, en general, que sentía que teníamos en las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, y en las Organizaciones Europeas, a veces se quebraba en el Ministerio, MOPU, MOPTMA, etc.

Por poner un ejemplo, nuestra propuesta de la Vivienda de Régimen Especial, característica para los promotores públicos, fue recogida por el Ministerio pero quedó fagocitada de inmediato por el Sector Privado.

Cristina Narbona, Secretaria de Estado de Vivienda, la Primera Ministra de Vivienda de facto, con toda su capacidad de trabajo y diálogo, y evidentemente la de su equipo, paliaba transitoriamente esta sensación de desamparo y nos ayudaba a sobrellevar la falta de recursos específicos para nuestro sector.

En fin, una etapa interesante con los problemas habituales de la juventud, absolutamente cargada de ilu-

siones y de retos en un panorama mutante. Nuestro nacimiento y crecimiento transcurría por una procelosa sucesión de Planes y Programas de Vivienda, los Estatales y los Autonómicos.

Planes Estatales de Vivienda no han faltado, salvo en los años 1988-1991. El Plan Trienal 1981-1983, el Plan Cuatrienal 1984-1987, el Plan 1992-1995, el Plan 1996-1999, el Plan 1998-2001, el Plan 2002-2005 y el Plan 2005-2008. Todos ellos acompañados de los correspondientes, o casi, de las Comunidades Autónomas.

En los últimos años los poderes públicos han promovido instrumentos legislativos e impulsado políticas en materia de vivienda tendentes a desarrollar la economía y a contribuir al reequilibrio social.

Voluntad política legislativa no ha faltado, lo podemos ver en la exposición de motivos del Plan Estatal 2005-2008 de Vivienda, R.D. 801/2005, de 1 de julio, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Llama la atención que a pesar de tanta voluntad política patente en esta Exposición de motivos, por otra parte no muy distinta de la reflejada en los Planes de Vivienda anteriores, los problemas de vivienda no solo sigan persistiendo sino agravándose, y que solamente una crisis económica, iniciada en torno al sector financiero de la construcción, haga reflexionar con severidad sobre la situación del problema de la vivienda.

Lo siento pero me es imposible no aprovechar la ocasión para volver a repetir los lugares comunes que tantas veces y en tantos sitios hemos comentado.

El esfuerzo para acceder al alojamiento

Es verdaderamente difícil acceder a una vivienda, ya sea en régimen de propiedad o alquiler, a los ciudadanos de a pie. En alquiler el escaso parque disponible lo dificulta

y en régimen de propiedad la escasa oferta de viviendas de precio razonable lo impide.

Los precios de las viviendas son inadecuados a las capacidades económicas de los ciudadanos. Los esfuerzos para la adquisición de una vivienda han ido subiendo de manera progresiva a lo largo de los últimos años hasta situarse en un 44,8% de la renta disponible.

En el 2005 el precio de la vivienda se correspondía a 8,4 veces el salario anual de la unidad familiar, según informe de Metrovacesa.

Según el Banco de España, las familias que adquirieron una vivienda en el 2º trimestre del 2007 dedicaron a la compra el 36% de su renta bruta anual disponible, contando las deducciones fiscales. Este esfuerzo paso del 24,6% en el 2004, al 25,6% en el 2005, al 31,4% en el 2006 y al 36% en el 2007. Descontando las deducciones de las que se benefician las familias al comprar su vivienda, esta última cifra llega al 44,8%, o sea, los españoles dedicamos en 2007 el 44,8% de la renta disponible a la adquisición de la vivienda.

La escala de precios de la vivienda

Los costes de la construcción han crecido de forma moderada, justificándose en parte por los incrementos de calidad de las viviendas y en parte por los incrementos generales de precios. La carga de la financiación ha experimentado un notable descenso desde los 90. Con la entrada de España en la UE, las tasas de inflación se estabilizan, los costes del dinero, los tipos de interés, se moderan y los plazos de amortización se amplían adaptándose a los propios del mercado financiero europeo.

En este escenario, el esfuerzo para el acceso a la vivienda, aun con incrementos de precios ajustados a las tasas de inflación, hubieran debido reducirse. Pero no solo no ha sido así, sino que el esfuerzo de los ciudadanos para acceder a una vivienda digna ha subido peligrosamente hasta alcanzar cotas insostenibles.

El sector inmobiliario no solo ha absorbido todos los ajustes del sector financiero sino que ha englutido hasta superarla la capacidad de esfuerzo de los ciudadanos necesitados de acceder a una vivienda o deseosos de mejorar la habitada. De manera similar ha ocurrido con las empresas, negocios y actividades necesitadas de soporte físico inmobiliario. El coste del inmovilizado en inmuebles o de los alquileres de los locales carga la cuenta de resultados de las empresas, y en época de recesión amenaza con dar al traste con algunas de ellas.

Las familias deben de concentrar todos sus esfuerzos en la vivienda, detrayendo gastos de otros sectores. El sector inmobiliario anula el desarrollo económico de otros sectores productivos y amenaza las economías domésticas.

La vivienda. Sector productivo y bien básico

En primer lugar conviene distinguir la vivienda que constituye residencia habitual, la vivienda bien básico, la que ampara la Constitución, de la vivienda turística, de la de segunda residencia, etc. Estas últimas debemos analizarlas estrictamente desde una perspectiva económica enfocándola como una actividad más del conjunto económico del país, con los consiguientes análisis de sostenibilidad y desarrollo como cualquier otra actividad, si bien con características específicas al ser especialmente invasora del territorio físico y ser difícilmente reversibles sus actuaciones. Como cualquier otra actividad, o en mayor medida, precisa de una correcta ordenación del territorio, de suelo urbanizado, de recursos necesarios que garanticen el fin y la sostenibilidad de las actuaciones; por tanto, debe tener asegurada la disponibilidad del suelo necesario a un coste adecuado de manera que no impida la realización de las actividades y de un desarrollo económico sostenible.

Por otra parte, la vivienda como bien básico debe estar asegurada para todos los ciudadanos a precios razonables, en propiedad o en alquiler, y corresponde a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y dictar las normas precisas para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así lo señala la Constitución Española en su artículo 47.

Los poderes públicos tienen la competencia de elaborar los planeamientos urbanísticos, de ordenar el territorio y las ciudades, y de clasificar y calificar los suelos. La Constitución también señala la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

El entorno europeo

Tal vez deberíamos estar permanentemente echando una ojeada a nuestro entorno europeo, en especial a los países con una mayor tradición en materia de Vivienda Social.

La vivienda en España, con escasas diferencias en las distintas Comunidades, se sustenta sobre el Sector Privado casi con exclusividad. La Vivienda de Protección Pública, o sea, la de precio limitado de renta o venta, a la que se puede acceder con un esfuerzo razonable, prácticamente no existe. En épocas de crecimiento económico desaparece, no es rentable producirla frente a la rentabilidad de otras alternativas, la de la vivienda libre o la de segunda residencia. La producción de vivienda por el Sector Público es insignificante. Los datos hablan por sí solos. La producción de viviendas de Protección Pública en los últimos años ha sido inferior al 10% sobre el número de viviendas totales producidas, correspondiendo al Sector Público solamente un 2%. En los últimos 6 años la media de producción de Viviendas de Protección Pública ha sido de 1,22 por cada 1.000 habitantes, claramente insuficiente para cubrir las necesidades de vivienda asequible.

Si analizamos el parque de vivienda en alquiler, vemos la debilidad de la situación española, el alojamiento en régimen de alquiler supone un 11% del parque, el menor en los países europeos UE 12. El parque de viviendas del Sector Público, o sea, las viviendas con precio limitado, únicamente suponen el 1% del parque total de viviendas en España, solo superior al de Grecia y nada comparable con los de Holanda, Francia, Dinamarca o Reino Unido, que oscilan entre el 17 y el 35%.

En la antigua Europa, la de los 12, un 25% del Parque de viviendas correspondía al alojamiento social, o sea, al Sector Público, Cooperativo o Sociedades sin ánimo de lucro. Uno de cada cuatro europeos resuelve su alojamiento en Viviendas Sociales con alquileres ajustados a su capacidad económica.

La Convergencia en temas de alojamiento social es un tema pendiente para la Sociedad Española.

Cómo salir de esta situación

Si el problema de la vivienda se fundamenta en la falta de liquidez, en que el precio de las viviendas está por encima de la capacidad económica de los ciudadanos, provocando una falta de liquidez en los mercados financieros, y éste se justifica en el encarecimiento del suelo, ¿cabría la posibilidad de intervenir en el precio del suelo?

Si los poderes públicos directamente o mediante instituciones públicas controlaran un porcentaje suficiente de suelo, ¿podrían regular de forma continuada el precio del suelo necesario para la realización de las Viviendas de residencia habitual precisas?

¿Aseguraría ello que se dispondría de suelo suficiente para la ejecución de viviendas de precio moderado en número ajustado a las necesidades?

¿Por qué la participación de la comunidad en la generación de plusvalías, consecuencia de la acción urbanística, de la clasificación del suelo, que las propias

Administraciones realizan, se limita al 10% del aprovechamiento?

Si esta participación en las plusvalías generadas fuese del 30% del aprovechamiento, ¿serían inviables las actuaciones de desarrollo urbano?

¿Podría el Sector Público influir en la formación del precio del suelo y de la vivienda, tanto nueva como de segunda mano, con convenios de producción sobre esos suelos, de viviendas de precio moderado o en régimen de alquiler?

Ayudaría el fortalecimiento de un entramado empresarial de Entes Públicos Promotores de Vivienda Social, Suelo y Vivienda.

Ayudaría la participación coordinada de las Administraciones Central, Autonómicas y Locales.

Ayudaría el enriquecimiento de los instrumentos de intervención y de los mecanismos de participación

de diferentes agentes sociales (entidades públicas con carácter empresarial, sociedades cooperativas, sociedades privadas promotoras de viviendas protegidas) con Planes de Suelo y Viviendas Concertados.

Ayudaría que los patrimonios residenciales existentes y las áreas consolidadas, centros históricos y periferias urbanas, retomaran un nuevo papel en la solución de un hábitat digno y adecuado, con Planes de Rehabilitación, Revitalización y Recualificación Urbana.

Ayudaría que los tipos de actuación urbana y arquitectónica abrieran el abanico de alternativas en función de las características de los recursos patrimoniales existentes y de las condiciones demográficas de las distintas poblaciones.

En fin, tenemos temas de reflexión para poder cumplir otros 20 años más sin aburrirnos lo más mínimo.

Ara que tinc vint anys, ara que encara tinc força,
que no tinc l'ànima morta, i em sento bullir la sang
(Ahora que tengo veinte años, ahora que aún tengo fuerzas,
que no tengo el alma muerta, y me siento hervir la sangre)

XAVIER VALLS SERRA

LOS AÑOS PASAN INEXORABLEMENTE, y sin previo aviso se nos aparece nuestro 20º aniversario. Cuando me incorporé a la Ejecutiva de AVS lucía juventud y un cierto recubrimiento capilar que me ha ido abandonando. Por si tenía dudas y como exponente de que cualquier tiempo pasado fue mejor, acabo de descubrir que me comprometí a teclear el ordenador explicando batallitas, respondiendo así a la amable invitación de nuestro Presidente. A por ello, pues.

Aunque mi memoria flaquea, recuerdo algunas de las primeras reuniones de la Ejecutiva a las que asistí, donde discutíamos apasionadamente el cambio de nombre de una asociación todavía en pañales. Habíamos venido al mundo como Asociación de Vivienda Social, y algunos entendíamos que este era un nombre confuso, que nos identificaba en mayor medida con la red asistencial que con el mundo empresarial. Defendíamos que lo que era prioritario en aquellos momentos iniciales era la defensa de la rentabilidad –ni que fuera escasa– de nuestras empresas. Pensábamos que si las nacientes empresas de vivienda pública no cuadraban desde el inicio sus cuentas, los enemigos de lo público aprovecharían la ocasión para denostarlas y todo nuestro trabajo e ilusión se desvanecerían. Creíamos que debíamos ser rigurosos presupuestariamente, por encima de cualquier otra consideración, y que si las instituciones nos exigían costes sociales añadidos en nuestra actividad, deberían acordar a la vez la subvención que equilibrara nuestra cuenta de resultados. Por todo ello finalmente acordamos que la V y la S de nuestro anagrama pasaran a describir que somos promotores de vivienda y suelo. Creo que fue una sabia decisión.

Más adelante recuerdo diversas reuniones donde Fernando Úbeda insistía en su relevo como Presidente, y cómo a la vez fui percibiendo que los compañeros empezaban a mirarme reiterativamente. A la tercera o cuarta reunión entendí que se habían puesto de acuerdo

para que yo sucediera a Fernando, y después de dejarme querer un poco, acepté el envite.

Mi presidencia nació conjuntamente con la modificación estatutaria, que permitió la creación de las secciones autonómicas. Como si en un crispado parlamento estuviéramos, recuerdo prolijas discusiones, donde una de las partes anunciaba la disgregación de AVS y por supuesto la desmembración de España, y la otra –entre los que yo me contaba– que entendíamos que este paso acercaba AVS a sus asociados y vertebraba mejor la asociación en una España definitivamente descentralizada, en la que para mayor felicidad la vivienda tenía su referente competencial en cada gobierno autonómico. También los había –todo hay que reconocerlo– que defendían la creación de asociaciones independientes en cada autonomía. Como uno nunca es profeta en su tierra, recuerdo que había un buen número de empresas catalanas que estaban por la labor, y que ello me costó más de un disgusto. En cualquier caso también constato que seguramente el que yo asumiera la presidencia, y mismamente la certeza de mis compañeros patrios que no tendrían excusa alguna para escaparse de Cataluña, ayudó a canalizar correctamente los posibles impulsos disgregadores.

Creo sinceramente que el tiempo nos ha dado la razón, y que a estas alturas AVS, con las secciones navegando a toda vela, está más fuerte y cohesionada que nunca.

En cualquier caso, lo que sí puedo asegurar, es que amanecí en mi mandato con el problema territorial sobre la mesa, y que los tiempos andaban revueltos. Consciente de ello, dediqué mucho tiempo a los contactos personales con las distintas empresas y territorios de AVS. Asistía, siempre que me era posible, a todos los actos y jornadas que organizaban las secciones que iban naciendo, para limar las posibles asperezas y trabajar en el objetivo común. Poco a poco las cosas se fueron calmando, aunque las tensiones territoriales estuvieron siempre presentes hasta el final de mi mandato. Al final volveré a ello.

Por la misma razón expresada, de entender que los contactos personales con los asociados eran prioritarios, renuncié a la Presidencia del CECODHAS que en aquel momento asumí AVS. De acuerdo con Fernando Úbeda –a quien el cargo ilusionaba– decidimos esta partición de funciones, que yo creo que en aquel momento se reveló muy efectiva. Además es sabido que aunque soy capaz de bailar con singular estilo, para los idiomas soy un auténtico desastre. Fernando asumí el reto y lo hizo magníficamente.

Desde el inicio de mi presencia en la Ejecutiva de AVS –y la discusión sobre el cambio de nombre sería una muestra– siempre defendí que la nuestra había de ser una asociación profesional y con marcado carácter económico, huyendo de cualquier clasificación y encasillamiento político. Cuando fui elegido Presidente, y siendo en mi caso concejal socialista del Ayuntamiento de Barcelona la cosa no era fácil, pero siempre intenté que la Ejecutiva fuera lo más plural posible, para que quedara patente nuestro objetivo. También fomenté que la igualdad de género estuviera siempre presente en los órganos de gobierno de AVS, aunque por lo visto no creé escuela. Últimamente no vamos muy fuertes en este tema.

De aquellos tiempos recuerdo con cariño la asamblea que hicimos en Barcelona, y el día en que un sudor frío me invadió de madrugada. Éramos jóvenes, habíamos ido todos juntos a una discoteca, y la noche se iba alargando sin que nadie pareciera tener la menor intención de retirarse. Al día siguiente habíamos programado el inicio de la jornada a las nueve de la mañana, con la presencia de Pasqual Maragall, y pensé que me encontraría a solas con el alcalde dirigiéndonos a una sala vacía. Os reuní en un rincón y os apercibí de la necesidad de que a la mañana siguiente estuvierais limpios, aseados y despiertos a la hora convenida, en el local previsto. Fue casi un milagro, pero en el momento preciso allí estabais detrás de las gafas de sol, pero dando el pego. Por si no lo sabéis de ahí viene la singular tradición de que to-

dos los actos de AVS no empiecen antes de las diez de la mañana. No hemos venido a esta vida a sufrir.

Paso a paso fuimos creciendo y siendo reconocidos por nuestros distintos interlocutores. Nunca ha sido fácil hacernos oír, y a veces nuestras relaciones han sido complejas especialmente con los gobiernos de turno. Como durante mi mandato pasamos del Gobierno socialista al popular, lo afirmo sin rubor ya que si bien es cierto que en especial con Cristina Narbona, pero también con Borja Carreras y Fernando Nasarre mantuvimos unas cordiales relaciones a la hora de hacer concesiones a nuestras propuestas y peticiones, todos los gobiernos me parecen primos hermanos.

En aquellos años nos preocupaban temas que quizá os suenen. Al Gobierno socialista le reclamábamos cosas como que los Planes de Vivienda tuvieran políticas específicas para los grandes municipios, dado que toda la VPO se construía lejos de la demanda existente, que se liberalizaran las fórmulas tipológicas de la vivienda protegida, que se admitieran nuevas fórmulas de tenencia como el derecho de superficie y el derecho de usufructo, que se mejoraran las condiciones y los préstamos para promover el alquiler protegido, que se regulara con flexibilidad el endeudamiento de las empresas públicas que promovieran alquiler, que se acabara con el protagonismo del ministerio en temas de rehabilitación pasándolo definitivamente a las CC.AA., que se reglamentaran todos los patrimonios públicos de suelo, evitando que fueran los municipios los únicos que tuvieran que dar explicaciones, que no fueran tan forofos de disminuir el tamaño de los pisos protegidos ya que la factura la acabarían pagando los servicios sociales, que mejorara la desgravación fiscal al alquiler, para evitar la flagrante discriminación a favor de los que optan a la propiedad, que se posibilitara la deducción del IVA al promotor-arrendador de la vivienda en alquiler, que se mantuviera la bonificación del impuesto de sociedades que tenían las sociedades municipales, que se encontrara una solución a la herencia del IPPV, etc.

Cuando llegó el Gobierno popular, a estas reivindicaciones tuvimos que añadir algunas otras, como por ejemplo que no disminuyeran las cesiones de suelo a los municipios por parte de los promotores urbanizadores, que no se redujera la intervención del sector público en el mercado de suelo, que se aumentara la capacidad financiera de los municipios para posibilitar su mayor presencia en la política de vivienda, que no se diera marcha atrás respecto del fondo inmobiliario creado por el ICO, que asimismo se modificara la normativa de los fondos inmobiliarios, que se establecieran excepciones para que no todas las subvenciones se tuvieran que destinar a la amortización del préstamo, etc.

Como podréis comprobar, algunas de estas cuestiones se han resuelto y muchas otras continúan inalterables resistiendo al paso del tiempo. Vivir para ver. En cualquier caso trabajo siempre hubo, y las posibilidades de aburrirnos fueron escasas.

Otro lugar destacado en la interlocución con AVS debemos adjudicarlo al Banco Hipotecario, del que en aquellos años casi dependíamos en exclusiva para la concesión de préstamos hipotecarios. La progresiva desaparición del monocultivo crediticio y el crecimiento económico e inversor de nuestras empresas fue modificando la relación que pasó de que nos perdonaran la vida a que nos dejáramos querer.

También fueron sonadas nuestras relaciones con la Dirección General de Tributos. Recuerdo apasionadas discusiones con Eduardo Abril. Eran tiempos de marcar territorio, y las relaciones no eran a menudo cordiales.

Pero sin duda lo que siempre me molestó más profundamente fue el manifiesto desprecio hacia nuestra asociación por parte de los sucesivos ministros del ramo. Me sacaba de las casillas que perdieran los papeles para asistir a cualquier acto de la patronal privada, recibiendo-los además de inmediato cuando así lo solicitaban, y que por el contrario no hubiera manera de que nos dieran un trato parecido. No he entendido jamás que los que polí-

ticamente gestionan el sector público, desprecien a los que están al mismo lado de la cama.

Por todo ello me empecé en conseguir la presencia del ministro del momento en algún acto de AVS. La ocasión que me pareció más propicia fue la cena que habíamos convocado para la entrega de los primeros premios de AVS en el año 1995. Invitamos al ministro Borrell, pero no obtuvimos respuesta. Presionamos a todos los niveles sin resultado. Finalmente y viendo que el ministro daba un mitin en el Poble Nou de Barcelona, allí me dirigí con una carta de invitación en el bolsillo donde le desgranaba los motivos por los cuales entendía inexcusable su presencia. Cuando finalizó el acto lo esperé junto a su chofer, le di la carta y le dije que era su última oportunidad. La aprovechó y vino a la cena. Fin de la historia.

También recuerdo la gran cantidad de tiempo que dedicamos a la preparación de la primera Conferencia Europea de Vivienda, que nos habíamos puesto como reto de nuestra presidencia del CECODHAS, y que finalmente se convocó en Valencia en octubre del año 96. Muchos asociados opinaban que no debíamos utilizar los fondos de AVS para financiar el evento, y ello nos obligó a Fernando, a Francisca y a mi, a buscarnos la vida por el mundo mundial. Finalmente cuadramos –eso sí con dolor– los presupuestos y la conferencia pudo celebrarse. Todavía retengo en la memoria el pánico en la cara de Eduardo Zaplana, cuando en mi catalán nativo empecé mi discurso dirigiéndome a él como “Molt Honorable President de la Generalitat”. Aunque después continué en castellano, constaté que el catalán y/o el valenciano no debe ser su fuerte.

El impulso a las publicaciones, la formación continua y el encargo de informes específicos para aclarar dudas de nuestra gestión diaria, estuvieron asimismo en nuestra agenda. En cambio reconozco que en algunos temas no conseguí los objetivos que me había propuesto. Junto a las acciones formativas, siempre le di gran importancia a potenciar los contactos lúdicos en el ámbito de

nuestra asociación, ya que siempre he mantenido que los gestores de la vivienda pública necesitan vías de escape intermitentes. Es la única manera de sobrevivir. En este campo creo que la existencia de las secciones ha significado un cierto retroceso. Sólo hay que ver cómo nos agrupamos por el lugar de origen, en cualquier acto o ágape común. No es razonable que viajemos lejos para continuar inmersos en el mismo círculo. Tampoco conseguí el intercambio global entre asociados. Mi idea era crear circuitos para que aparte de información, intercambiáramos entre nosotros productos de todo tipo, pero especialmente los gastronómicos de calidad de cada país, nacionalidad o región. Me faltó tiempo.

A los problemas territoriales que he comentado al inicio, se añadieron al final de mi mandato los problemas políticos. El Partido Popular dio el vuelco a la posición de privilegio que los socialistas habían mantenido durante largo tiempo en la mayoría de instituciones, y algunas de las nuevas incorporaciones que se produjeron en empresas de nuestra asociación empezaron a pensar que si la mayor parte de las empresas estaban en la órbita popular, el Presidente de AVS también debía serlo. Sin mala fe querían reproducir lo que era habitual en la Federación de Municipios, pero no se dieron cuenta de que la mayor parte de las empresas no estaban por la labor. En mi reelección del año 96 parte de los nuevos ejecutivos estuvieron muy activos intentando propiciar el cambio. Me acuerdo de que en un aparte Gaspar Mayor –gerente de la empresa de Alicante (municipio con alcalde popular), que después sería nuestro Presidente– me tranquilizó y me convenció que no se iban a comer un rosco. Así fue y todos nos convencimos de que AVS había madurado y que por suerte habíamos superado la tentación de ser una simple correa de transmisión del partido gobernante. Posteriormente y en la línea de trabajo que ya había experimentado en el conflicto territorial, también dediqué bastantes horas a ir explicando a los nuevos ejecutivos que AVS tenía unos objetivos que no tenían por qué coincidir con las mayorías

políticas existentes en cada momento. Finalmente al año siguiente tuvimos un coletazo extemporáneo del mismo signo, por parte de algunos gestores socialistas de una comunidad autónoma, ya que alegaban que era necesario aumentar el nivel político de los representantes de la Ejecutiva. A parte de demostrar que en todas partes cuecen habas, la tensión creada no llegó a mayores y al cabo de muy poco tiempo, estos peligros desaparecieron de nuestro horizonte inmediato.

En el año 1997 decidí que debía poner fin a mi Presidencia. Siempre he creído en la necesidad de la renovación, si bien la excusa y la situación que me impulsó definitivamente a la dimisión fue un juicio pendiente de mi época de concejal, por la venta de unos terrenos de la empresa pública REGESA. Le tenía demasiado cariño a AVS y a su gente para darles el gustazo a ciertos medios de comunicación de ver sentado en el banquillo de los acusados al Presidente de los promotores públicos de vivienda. Después el juicio pasó y me absolvieron “cum laude”, pero como ya había decidido jubilarme de AVS y de la política de vivienda me alejé de este mundo hasta el año 2004, en que me volvieron a tentar y reincidí. Y aún a sabiendas de que la vivienda no tiene enmienda, aquí estoy hasta la fecha.

Seguramente mi última decisión presidiendo AVS fue el empeño en redactar unos nuevos Estatutos y el consiguiente Reglamento. Había que trasponer a los textos que forman la arquitectura legal de nuestra asociación, las nuevas experiencias de las secciones y conseguir equilibrios más estables entre las partes. Mi idea fue redactar unos Estatutos que sólo recogieran las cuestiones básicas para que resistieran sin modificaciones las sucesivas asambleas anuales, acompañado de un Reglamento que sí fuera permanentemente alterable en el transcurrir del tiempo. Así lo propuse y así lo aprobamos. Lo que no soy capaz de evaluar es si se cumplieron los objetivos previstos.

Voy acabando. Aunque he redactado este texto en primera persona, es evidente que nada de lo narrado

hubiera sido posible sin el apoyo leal y sincero de mis compañeros y compañeras de Ejecutiva de los que guardo muchos y muy buenos recuerdos, y también y por supuesto de todos los miembros de AVS. Tampoco puedo, ni debo, olvidarme de nuestra Gerente, la singular Francisca que ha dirigido en estos años desde Valencia, un grupo de técnicos muy competente y cohesionado. Reconozco que cuando Fernando nos la presentó en una Ejecutiva, dudé de la bondad del fichaje. Con el tiempo, y especialmente en los años de mi mandato, descubrí que mi antecesor había acertado plenamente, escogiendo a una profesional que ha sabido poner su experiencia y su buen hacer al servicio de la organización en cualquier circunstancia.

Una última reflexión. Si bien estoy convencido de la necesidad de profesionalizar y especializar la

estructura de nuestra asociación, estoy igualmente seguro de que los órganos de dirección y representación deben renovarse a menudo. Cuando en el año 2004 regresé a AVS, me sorprendí al constatar que la mayor parte de los miembros de la Ejecutiva y la Permanente me eran conocidos y familiares. No sé si ello es bueno o es malo, pero recordé que cuando yo empecé a representarnos como Presidente, me divertía el hecho de que el resto de jerifaltes europeos de la vivienda casi me doblasen la edad. Pienso que sin que nos hayamos dado cuenta estamos imitando una dinámica de permanencia, y no creo en absoluto que ello mejore nuestra organización. En cualquier caso animo a las nuevas y posteriores generaciones a que nos sustituyan cariñosamente pero definitivamente. Ya os toca.

CUANDO FRANCISCA ME COMENTÓ EL TEMA, confieso que me ilusionó. Me parece buena idea que se aprovechen fechas referenciales para encontrarnos nuevamente. Entendiendo el término encuentro con todos sus significados. Sobre todo desde el punto de vista personal.

Por tanto mi felicitación a Francisca y la junta directiva, agradeciéndoles su amable invitación a participar de forma activa en este evento que sin duda supondrá para AVS, como ocurrió cuando bajo mi presidencia en 1998 organizamos el décimo aniversario, una proyección social interesante, al tiempo que un estímulo para los asociados.

Recuerdo mis primeros contactos con AVS: unas jornadas que se celebraron en Pamplona sobre formas de intervención en los Centros Históricos, otras en Madrid con el Plan 18.000 de Eduardo Mangada en desarrollos del PGOU como pretexto, y otras en Lebrija donde empezamos a analizar la normativa en ciernes que iba a configurar el marco regulador del primer Plan cuatrienal de Vivienda en nuestro país el 1992-1995. Me refiero al año 1990.

Confieso que me enganchó AVS, vi que era un instrumento fundamental para el desarrollo de la política de vivienda pública en nuestro país, y por tanto entendí que había que colaborar con ella aportando lo que cada uno pudiera.

En esa etapa presidía AVS Fernando Úbeda, y fue bajo su presidencia, en concreto en una reunión que tuvimos en Granada (VISOGSA) dónde planteé por primera vez en nuestra asociación la necesidad de conformarla desde la estructuración territorial de nuestro Estado, es decir por Comunidades Autónomas, en correspondencia con el ámbito competencial que la Constitución establece para la vivienda (llevamos unos años que con el Ministerio de la Vivienda vamos para atrás). Pese a las reticencias iniciales de Fernando, confieso que sobre todo a partir del apoyo que Xavi Valls prestó a la idea, se inició ahí la nueva estructura de AVS.

Para su impulso definitivo, y por tanto constituir las secciones de Andalucía y Cataluña, que fueron la base para ello, fue determinante como digo la apuesta que hice conjuntamente con dos personas a las que aprecio y respeto profundamente: Xavi Valls y Enrique Cobo.

La asunción por parte de Xavi de la Presidencia de AVS y la presidencia de Enrique en EPSA fueron referentes fundamentales, junto con mi vehemencia y constancia para “tirar del carro” y conformar el germen de lo que un poco después supondría la modernización de las estructuras organizativas y directivas de AVS.

Durante los años que asumí la presidencia de la Sección Andaluza de AVS, llevé a cabo un exhaustivo trabajo de gestión con la Consejería de Obras Públicas, y específicamente con el Director General José M^a Verdú, colaborando en el diseño de los primeros Planes andaluces de vivienda 1992-1995 y 1996-1999.

Fue gratificante y muy instructiva esta experiencia, gracias sin duda a José M^a, que como no podía ser de otra forma terminé considerándolo como amigo (ahora también, aunque hace tiempo que no lo veo).

Creo que de algo sirvió ese trabajo para mi trayectoria en AVS, pues el protagonismo que adquirió nuestra Comunidad Autónoma en el contexto estatal de la vivienda pública, creo que fue determinante para que me eligieran en la Asamblea de 1997, celebrada en Tenerife, presidente de AVS, tras varios años perteneciendo a la junta directiva y asumiendo hasta ese momento el cargo de vicepresidente.

Fue precisamente esta colaboración junto a Xavi Valls lo que más me aportó para poder asumir la presidencia.

Y con mi elección se rompió una constante que hasta ese momento había imperado en la presidencia de AVS. Por primera vez se elegía un presidente con perfil exclusivamente profesional. Hasta ese momento Pedro Aparicio, Fernando Úbeda y Javier Valls, mis predecesores en el cargo, eran y habían ostentado cargos políticos.

Yo no, y sigo en este momento igualmente sin adscripción política a partido alguno.

Cuando he repasado la memoria resumida de actuaciones llevadas a cabo durante los cinco años que tuve el honor de presidir AVS, confieso que tengo que reconocer que me siento mayor. ¿Todo eso hicimos? Si me he cansado nada más que por leerlo...

Sin duda la activa participación de un grupo de compañeros hizo posible todo ello.

Fueron años muy importantes en la creación de las bases normativas que a partir de entonces, y hasta nuestros días, han venido regulando la vivienda en general y sobre todo la protegida.

Me gustaría resaltar alguna de las reflexiones que iniciamos desde AVS en esos años, fundamentalmente a partir de la crisis del 93-94, coincidiendo con el fin de la etapa socialista, 1995 y hasta el 2001, una etapa como digo apasionante, porque además de la importancia del debate que sobre la vivienda y el urbanismo abrió AVS en la sociedad española, hay que añadir la importante transformación que nuestra asociación llevó a cabo, con la aprobación de los nuevos estatutos y reglamentos de funcionamiento que contemplaron esa nueva estructuración en base a las secciones, y con formas más democráticas y participativas a nivel de dirección.

A partir de 1995, desde AVS planteamos, por ejemplo, la necesidad de que todos los patrimonios públicos (no solo los municipales) incluidos los de entidades benéfico-sociales subvencionadas por el estado, se destinaran obligatoriamente a VPO. Conseguimos sensibilizar a alguna Administración, pero lamentablemente aún hoy sigue siendo un tema sin resolver en su totalidad, basta con analizar las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa. Sobra hacer más comentarios sobre la necesidad de adopción de esta medida.

A raíz de la Asamblea de Tenerife, ya bajo mi presidencia abordamos el debate sobre la necesidad de crear más suelo con destino a vivienda protegida. Tenien-

do en cuenta la inexistencia de actividad empresarial privada en España para la producción de suelo con destino a terceros (solo se transforma suelo para autoconsumo), entendíamos que era imprescindible una sustancial ampliación de los patrimonios públicos de suelo, como garantes fundamentalmente para la pequeña y mediana empresa, sector cooperativo y público, con destino a la promoción de VPO. Y fue desde entonces, 1997, cuando planteamos la necesidad de garantizar, a través del planeamiento general Municipal, que al menos el 30% de los nuevos aprovechamientos se incorporaran a patrimonios públicos, mediante la técnica urbanística de las cesiones y las compensaciones de aprovechamiento.

Está claro que las Administraciones se quedaron solo con el porcentaje, pues las soluciones que todas han aportado pasan por el mecanismo de la reserva de aprovechamiento con destino a VPO, que solo garantiza la puesta en el mercado de suelo con ese destino en el caso de que la promoción privada “tire del carro”, en función de que haya demanda de vivienda libre, que es el producto que ineludiblemente tiene que soportar la mayor parte del coste de transformación del suelo.

Y eso que ha ocurrido desde 1999 hasta nuestros días, coincidiendo con el mayor crecimiento de la producción y venta de vivienda libre en toda la historia de nuestro país, no se ha aprovechado y por falta de previsión, pese a los planteamientos de AVS, ha provocado que cuando se ha aprobado esta determinación en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas ha sido tarde, pues se ha hecho en los últimos años del boom, cuando la línea estadística era claramente descendente y se empezaba a ver la “boca del túnel”.

En este momento estamos atrapados en una situación de difícil salida al respecto, pues como digo el mecanismo de la reserva obligatoria tendrá éxito sólo en función de que haya mercado para la vivienda libre, en caso contrario, como lamentablemente ocurre ahora, resultará muy complicado transformar un suelo que se ha adquirido

a un precio muy alto, sobre las expectativas que ofrecía el mercado, y que por exigencias administrativas cada vez cuesta más urbanizar, para no poder promover vivienda libre, porque apenas hay mercado para ella, y por tanto tener que repercutir los costes de transformación a la VPO, que obviamente por repercusión respecto a precio de venta no admite, sobre todo además si se aplica adecuadamente el mecanismo de los coeficientes de homogeneización para el reparto de cargas.

Tiene plena vigencia pues nuestra línea propositiva del 97, y sigue siendo imprescindible que las administraciones a “cortísimo” plazo aborden la ampliación de los patrimonios públicos de suelo con destino a VPO.

Pero claro, teniendo en cuenta un problema que también se ha generado de forma generalizada en estos años, y que también tuve la oportunidad de plantearlo con propuestas de solución a lo largo de mi vinculación a AVS, y aún hoy.

Me refiero a la escasa densidad o intensidad edificatoria que establece nuestra legislación del suelo y urbanismo. Se siguen aprobando planes generales con aprovechamientos medios para los nuevos suelos muy bajos, y esto es una barbaridad, desde el más elemental criterio de sostenibilidad.

Es curioso cómo en la etapa que nuestros políticos y funcionarios más han utilizado este término (sostenibilidad), se haya seguido haciendo nueva ciudad con un excesivo consumo de suelo y además con un excesivo nivel de urbanización de ese suelo, dificultándose con ello, no solo la sostenibilidad de carácter medioambiental, sino también la económica de los ayuntamientos y como consecuencia de toda la sociedad, por los excesivos costes de mantenimiento que estos diseños inducen.

Ahora por tanto, que tenemos un exceso de suelo clasificado y en muchos casos en proceso de transformación y urbanización, con destino a vivienda libre por repercusión de costes, sería una barbaridad crear nuevo suelo, y por tanto extender aún más el territorio urbano

para dicha ampliación de los patrimonios públicos. Hay que obtener suelo para VPO del ya clasificado.

Desde mi punto de vista por tanto, en este momento las soluciones tienen que pasar por mecanismos que permitan recalificar suelos, inicialmente previstos para vivienda libre, con destino a vivienda protegida. Para ello tendrán que utilizarse alternativa y/o conjuntamente, según cada caso, mecanismos de ayudas públicas directas (en función de las características de cada suelo y de los tipos de VPO a promover) y fórmulas de incremento de aprovechamiento con destino a vivienda protegida, para así mitigar la repercusión de costes y facilitar la puesta en el mercado de una forma suficientemente ágil, suelo para tal fin. Es imprescindible ya racionalizar más el uso del suelo con destino a la edificación, intensificando los aprovechamientos, sobre todo incrementando alturas para consumir menos ocupación en planta.

Algunas administraciones han iniciado esta reflexión abordando incluso algunas nuevas normativas (como es el caso de Andalucía) que intentan abrir este camino. Pero creo que hay que ser más decidido y optar claramente por estas fórmulas, si queremos que sean una realidad las expectativas que los políticos han generado respecto a la VPO con motivo de los últimos procesos electorales.

En este sentido y por todo ello, desde principios de los 90 AVS viene reclamando un mayor esfuerzo inversor público en materia de vivienda protegida. Seguimos estando en la situación de desfase respecto a Europa que denunciamos a lo largo de toda la década de los noventa (1% del PIB, frente a más del 2% en nuestro entorno).

Recuerdo por otra parte el énfasis que pusimos en reivindicaciones para mejorar la promoción de VPO, viabilizándola por costes. Así fue importante creo, nuestra aportación para la mejora del tratamiento fiscal de la vivienda, el IRPF consiguió que los alquileres fueran deducibles (en este tema también hemos ido para atrás), y que las deducciones como gasto por los intereses en la compra tuvieran un tope máximo, para así evitar la nefasta

situación, aun hoy existente pero en menor grado, de mayor desgravación fiscal, incluso relativa, por la compra de vivienda cara que por la barata. Conseguimos también a través de una interpelación parlamentaria del diputado Homs al que convencimos en una cena en Madrid a principios de mayo de 1997, que se bonificara en el Impuesto de Sociedades la actividad de alquiler. Pero pese a nuestra insistencia no hubo forma de que se pudiera repercutir el IVA en alquiler evitando el sobre coste por autoconsumo. Aun hoy sigue siendo un problema aunque mitigado por la aplicación del tipo superreducido (4%), en la que la gestión de AVS me consta ha sido fundamental.

Conseguimos también que se clarificara la bonificación del 99% en el Impuesto de sociedades por nuestra actividad promotora de vivienda.

Así mismo llevamos a cabo una dura oposición a la aprobación de medidas que por incremento de costes en la construcción discriminaban la VPO frente a la libre.

Hay que tener en cuenta que mientras que la vivienda libre incrementaba su precio a razón de un 1% mensual (finales de los 90, principios del 2000) el precio de la VPO se estancaba y por tanto mientras que una admitía repercusiones de costes derivadas de la LOE y su incipiente entonces Código Técnico, y de las nuevas regulaciones para la electrificación y las telecomunicaciones, la VPO con los precios de venta de entonces no admitía dichos costes, y esto incluso nos llevó a plantearle un contencioso al Gobierno por la ley que regulaba la electrificación de las viviendas, que finalmente perdimos en el Tribunal Supremo. Pese a ello creo que supuso un ejemplo de independencia política y de profesionalidad sin precedentes ni consecuentes.

Además de todo esto, la labor de AVS a través de sus secciones y en el resto de Comunidades Autónomas de forma directa, en materia de aporte de ideas para la elaboración de las distintas normativas autonómicas que han regulado y regulan la actividad inmobiliaria en general, y la VPO en particular, ha sido espe-

cialmente significativa; y si en algo he colaborado me siento satisfecho.

No quiero terminar sin hacer una pequeña reflexión sobre CECODHAS, organización en la que tuve el privilegio de asumir en mi última etapa como presidente de AVS la vicepresidencia, y en la que creo también pudimos aportar nuevas ideas y sobre todo imprimir nuevos ritmos activando nuestra presencia en los órganos de gobierno de la UE. Se creó la Secretaría Técnica y organizamos importantes encuentros y debates sobre la vivienda, como fue la Conferencia Europea de la Vivienda celebrada en Valencia, en 1996, en la que tuve la oportunidad de intervenir, así como otros eventos celebrados en París y otras importantes ciudades europeas.

Igualmente, como presidente de AVS, tuve la oportunidad y el privilegio de comparecer en el Congreso de los Diputados para debatir sobre la nueva planificación de vivienda, y en junio de 2001 asistir en Nueva York a la ONU al Congreso Habitat V, donde se analizó la problemática mundial de la vivienda y el medio ambiente.

En mi periplo europeo conté con la extraordinaria colaboración de Carlos Astorza, que además en esa etapa prestó un magnífico servicio en el análisis y tratamiento de los temas técnicos. Desde aquí mi reconocimiento, que en cualquier caso quiero que pase por considerarlo amigo.

Concluyo con el sentimiento de agradecimiento a AVS, complementé mis conocimientos y experiencia en ella y el esfuerzo mereció la pena, no solo por los resultados y el aprendizaje, sino sobre todo por los buenos momentos, a pesar de todo, que compartí con muchos compañeros, y no puedo terminar sin mi especial reconocimiento y consideración hacia Francisca Cabrera, denominador común de AVS (perdona Paca por el calificativo) pues ha sido el hilo conductor del quehacer de AVS, siempre con extraordinaria lealtad hacia el presidente de turno y la propia organización, y por tanto persona imprescindible, desde mi punto de vista en el futuro, que ojalá sea magnífico, de AVS.

LA INVITACIÓN DE FRANCESC VILLANUEVA, nuestro Presidente, que me llegó de la mano de nuestra entrañable Francisca Cabrera –verdadera columna vertebral de AVS– fue una noticia inesperada que me trajo inmediatamente vivísimos recuerdos, muy gratos en lo personal y emociones encontradas en lo profesional.

Los agradables sentimientos y recuerdos en lo personal se refieren a las muy cálidas relaciones con la organización central de AVS –Francisca y sus colaboradores Enrique Bueso y Carlos Astorza, auténticos especialistas en sus respectivos campos y el resto de colaboradores en la administración– y con las numerosísimas empresas asociadas, sobre todo a través de los miembros de la C. Permanente y de la C. Ejecutiva a la que pertenecí más de una década. Nuestras reuniones y Asambleas las viví como valiosas experiencias personales, como oportunidades de compartir vivencias con cualificados y motivados representantes de todas las Comunidades Autónomas.

Las emociones encontradas en lo profesional se producen por el desajuste entre la inmensa tarea que nos toca realizar como impulsores de la promoción de vivienda asequible, para así materializar el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de manera accesible a las economías familiares más débiles y, por otro lado, la realidad del insuficiente apoyo de las instituciones y entidades locales, autonómicas y del Gobierno central. Insuficiencia que no se da en los aspectos normativos sino más bien en aspectos prácticos, como escasez presupuestaria y falta de agilidad en las interminables tramitaciones burocráticas, que llegan a veces a asfixiar a las iniciativas más dinámicas de nuestras empresas asociadas.

Me permito dar un enfoque muy personal a estos breves y seguramente deshilvanados comentarios que siguen.

Mis primeras actividades como promotor de vivienda asequible

La preocupación por la vivienda que sea accesible a las más amplias capas de la sociedad española me ha acompañado desde hace muchos años. Como Representante del INI en Canarias, desde marzo de 1976, propugné la constitución de SODICAN, la empresa de desarrollo regional de Canarias, de mayoría INI, de la que fui Consejero Delegado. Constituida en marzo de 1977, una de las primeras y más importantes tareas que acometimos fue la creación de una promotora de viviendas sociales, como entonces se denominaban las viviendas asequibles, de ámbito regional. En esa época prácticamente ningún promotor acometía en Canarias la promoción con protección oficial.

Encontramos un gran apoyo en el Ministerio de Obras Públicas, con Joaquín Garrigues al frente, y en diciembre de 1977 se pudo constituir VISOCAN, con el MOPU como accionista mayoritario y SODICAN (INI más Cajas de Ahorros canarias) como minoritario.

Dedicado durante varios años a otras empresas, primero del INI y luego privadas, volví a VISOCAN en abril de 1992 como Director Gerente. Desde 1990 ya VISOCAN estaba en AVS y yo me incorporé, como un miembro ilusionado y activo, a su Comisión Ejecutiva. Allí pude comprobar que los distintos obstáculos a la marcha fluida de mi empresa, en sus distintas modalidades de viviendas con protección oficial para venta, los experimentaban también otras sociedades de AVS, por lo que el intercambio de experiencias resultaba muy enriquecedor en todos los terrenos. Gracias al conocimiento de lo hecho en otras empresas públicas de AVS con experiencia en alquiler, VISOCAN animó al Gobierno de Canarias, que había pasado a ser único accionista de la empresa, a que autorizara la promoción de un parque de viviendas en alquiler. En unos años se pusieron en explotación 4.000 viviendas en diversas islas.

El alquiler de esas viviendas ha sido una fuente de estabilidad económica y financiera para la propia empresa, que a la vez cumplía así una función social muy relevante.

Mi breve etapa de presidente

En diciembre de 2001 fui elegido, en Asamblea General, presidente de AVS. Siempre he sido consciente de haber sido elegido para una corta etapa de transición, un Presidente “de edad” que integrase los distintos modos de entender nuestro papel como dinamizadores de una actividad de alto contenido social, a la vez que económico, en un periodo en el que, desde la Administración Central, la empresa pública no se entendía como un modelo a potenciar. Se entendía que la iniciativa privada apoyada en una financiación centralizada (Planes Estatales de Vivienda 1998-2001 y 2002-2005) sería básicamente capaz de atender a los distintos segmentos del mercado con mínimo papel de los promotores públicos. En AVS, en cambio, entendemos nuestro papel como de mayor protagonismo, tanto para proponer normativa como para ejecutarla, y así lo hicimos llegar al Ministerio.

Mi etapa de Presidente fue sólo de 16 meses, hasta abril de 2003. Fue una etapa de tranquilidad, consolidación interna y expansión en número de asociados, que pasó de 106 a 129 empresas. Todo ello apoyado en una negociación de cambio estatutario realizada a lo largo de 2001, que se plasmó en unos nuevos Estatutos aprobados en la Asamblea que me eligió como Presidente. En la Comisión Permanente, con el apoyo de toda la Comisión Ejecutiva, entendíamos que debíamos potenciar la organización interna de nuestras respectivas empresas, conseguir una gestión plenamente empresarial, aprovechando sinérgicamente las experiencias de cada empresa a través de frecuentes Jornadas y Seminarios especializados en distintas áreas concretas de nuestras actividades.

En dicho periodo, los miembros de la Comisión Ejecutiva de las empresas canarias apoyamos la creación de nuevas empresas públicas en nuestra Comunidad para, a continuación, constituir la Sección Canaria de AVS. Ello permitió dinamizar nuestras empresas, potenciando la formación de sus cuadros.

En AVS, en mi periodo presidencial, negociamos sendos Convenios que yo tuve el honor de firmar en nombre de AVS, tanto con la Federación de Municipios y Provincias como con el Colegio Nacional de Registradores, tendentes ambos a facilitar nuestra labor, que, obviamente, se beneficia al encontrar en esos Organismos respuesta ágil y lo más homogénea posible en todo el territorio nacional. Francisca Cabrera y Enrique Bueso, apoyados en algunos compañeros de la Comisión Ejecutiva, tuvieron una destacada participación en la materialización de ambos Convenios.

Capítulo aparte merece la atención de CECODHAS

Fuimos parte muy activa de las actividades de este Organismo europeo en este periodo, ostentando España la Vicepresidencia. Intentamos aprovechar en la mayor medida posible la gran experiencia de sus principales entidades para documentarnos en aspectos importantísimos como el alquiler. Toda una cultura integrada en la vida económico-social de los principales países de la Unión Europea, que aún no hemos conseguido que penetre en España, pese a frecuentes declaraciones oficiales en su favor. En la relación con CECODHAS hay que destacar la magnífica labor de nuestra Gerente y de Carlos Astorza.

Mi impresión personal es que hay que potenciar todo lo posible nuestra presencia efectiva en CECODHAS, intercambiando experiencias y tratando de que los responsables políticos de nuestras empresas conozcan de cerca las posibilidades de mejora de algunos sectores de nuestra actividad, como por ejemplo el alquiler generalizado y racionalizado con estándares físicos –arquitectónicos–

adaptados a la cambiante estructura de los núcleos familiares y convivenciales en España. También hay ideas europeas que aprovechar en el campo de la financiación.

Quiero acabar estos pensamientos cargados de gratos recuerdos personales, sobre todo de los compañeros de la Comisión Ejecutiva. No quiero incurrir en olvidos imperdonables si cito nombres, pero sí quiero mencionar a los Presidentes que he tratado, los que me han precedido y los que me han sucedido, pues a estos dos últimos los conozco mucho de fructíferos años de trato en las Comisiones Ejecutiva y Permanente.

Tanto Francesc Villanueva como Gaspar Mayor y anteriormente Antonio Portillo, Xavier Valls y F. Úbeda, en cuya presidencia empieza mi contacto con AVS, son todos ellos grandes expertos en materia de vivienda asequible, a la vez que tienen personalidades muy variadas, pero coinciden todos en dos aspectos de gran valor: su capacidad de comunicación y su gran sentido del humor, algo utilísimo en estos tiempos para prestar voz a este amplio y complejo grupo de empresas públicas de vivienda. De todos ellos he aprendido y de todos ellos tengo el mejor y más agradecido recuerdo.

CUANDO FRANCESC VILLANUEVA, actual Presidente de AVS, solicitó mis reflexiones y experiencias durante el tiempo en el que ejercí la presidencia de la Asociación, las sensaciones contradictorias que se agolparon en mi cabeza fueron agradecimiento, orgullo y temor. Sin duda son muchas las experiencias acumuladas en los tres años que tuve el privilegio de poder ser Presidente de AVS y en los años anteriores en los que tuve la suerte de poder formar parte de los equipos de Antonio Portillo y de Eduardo de la Cruz, gracias a la confianza que ellos tuvieron en mí y que yo espero no haber defraudado.

Entre tanto que decir, no es fácil encontrar el equilibrio entre lo trascendente y la anécdota, porque también de estas últimas se llena la vida personal y profesional. Ni el equilibrio entre la cabeza y el corazón, porque también los impulsos de este último mueven montañas e incluso decretos leyes (¡Cuánto aprendí de hablar con el corazón y con claridad de Xavi Valls, uno de los primeros presidentes de AVS!).

Quiero dar las gracias a quienes me comprendieron y apoyaron cuando presenté mi dimisión por motivos personales. ¡No podré olvidar nunca la Asamblea de Madrid del 2006 y la demostración de cariño de mis compañeros cuando bajé de la mesa presidencial! Lo guardaré siempre en lo más profundo de mi corazón. Y sobre todo, quiero agradecer y reconocer el apoyo, el cariño y la implicación de Francesc Villanueva y de Eugenio Corcho que hicieron tan fácil el relevo. No será fácil ni para mí ni para la propia Asociación agradecerles su generosidad y su compromiso en un momento tan complicado.

Eugenio, cuya amistad siento como un patrimonio que debo a AVS, fue fundamental en los tres años en los que fui Presidente. Creo que uno de los factores que me puedo atrever a destacar como una aportación personal positiva es la dedicación permanente a tender la-

zos de amistad o complicidad, dentro y fuera de AVS, para ayudar a nuestro proyecto. Esa labor no hubiera sido posible sin tener “las espaldas cubiertas” por la cordura y el sentido común del siempre discreto Eugenio. Antonio Hidalgo, Jesús Mellado y Josechu Vargas, con quienes compartí Permanente, me lo pusieron todo muy fácil con su dedicación y con su amistad, sin olvidar en el primer periodo a dos personas tan queridas y valoradas por mí como, Paco Palenzuela y Amador López.

También quiero destacar la labor impagable del equipo humano de la organización de AVS. Por encima de su profesionalidad, que es la máxima, de su valía personal y del cariño con que nos tratan, yo destacaría el interés y el compromiso permanente de Francisca Cabrera como Gerente, de Enrique Bueso, de Carlos de Astorza, de María Jesús o de Eva en Valencia y de mi amigo Jesús Bellido en Sevilla. Son nuestro patrimonio, porque no solo nos informan, nos forman y nos asesoran, sino que, con su gestión externa, son una parte muy importante de nuestra imagen. Los asociados llegamos y nos vamos y ellos permanecen. Son la garantía de continuidad de AVS.

En este pequeño repaso de mi relación con AVS quiero empezar por hablar de nosotros, de nosotros los asociados que hemos conformado un grupo humano con mucha cohesión personal que ha derivado en muchos casos en amistad. Solo así se explica muchas veces la sintonía en numerosos asuntos, que se produce por encima de las posiciones ideológicas de cada uno. ¿Qué puedo pensar de una asociación que me ha proporcionado muchos compañeros que me han aportado ideas y soluciones claves para los problemas de mi organización y muchos amigos con los que he pasado momentos inolvidables e incluso gente, buena gente, que conocí en AVS, como Tomás Fortuny o Manolo Cabello y que hoy son mis hermanos? ¿Qué más pedir a una Asociación profesional?

Un buen clima interno hace fácil las relaciones entre los asociados y este es un aspecto fundamental entre quienes valoramos como una gran aportación de la Asociación las posibilidades de que algunas de las soluciones a los problemas de gestión que tenemos en nuestras propias organizaciones se resuelvan por las relaciones directas y bilaterales entre los asociados. ¡Cuántas cuestiones resueltas y cuántas buenas ideas a través de la conversación con un compañero en una sobremesa!

Procuré, continuando el legado recibido de mis antecesores, que se mantuviera la máxima independencia ideológica y que predominara la visión profesional del colectivo. Ha sido esa siempre nuestra fuerza aunque, por qué no reconocerlo, también ha sido en cierto modo nuestra debilidad, pues no hay que olvidar que si no estás al lado del poder no tienes ni tanta fuerza ni tanta repercusión mediática. Pero no podría ser de otro modo, pues tenemos una distribución geográfica en nuestra implantación muy diversa y una pertenencia a los diferentes niveles de la Administración que hacen que nuestro colectivo sea muy variado políticamente.

Por otro lado, el carácter profesional y la independencia política nos han permitido poder mantener una posición unitaria en todos los temas frente a las diferentes administraciones y frente a la sociedad civil, habiendo podido defender con el máximo rigor nuestros principios, con independencia del partido político que gobernara en cada momento.

En el ámbito interno no quiero dejar de recordar el proceso que vivimos para dotarnos de una estructura organizativa que pudiera reflejar la diversidad geográfica en la que nuestros asociados están implantados. La reforma de los Estatutos fue larga y compleja, pero, afortunadamente, fue un proceso que sirvió para conocernos mejor. Qué buen papel y qué generosidad demostró en el proceso Carles Ferre, Presidente de la sección catalana y tristemente desaparecido. Fuimos conscientes de lo que nos separaba, pero también lo fuimos de lo que

nos unía. El conocimiento profundo, el respeto, la generosidad y, sobre todo el darnos cuenta que al final todo se resume en que todos tenemos el mismo objetivo que es trabajar para que otros mejoren sus condiciones de vida y hacerlo a través de la mejor gestión, hicieron fácil el acuerdo. Yo creo que hoy los órganos de Gobierno de AVS son absolutamente representativos y eso da mucha tranquilidad, con independencia de las personas que ocupan cargos en cada momento.

Esa reforma estatutaria además nos permitió cerrar un debate que permanentemente estaba encima de la mesa y que nos hacía dedicar más tiempo a hablar de la organización que a los objetivos para los que la organización había sido creada. En el terreno personal, este proceso, que viví no como Presidente sino como vocal de la Permanente, creo que fue decisivo en mi compromiso y en mi preparación para el cargo de Presidente que más tarde tuve la oportunidad de ostentar.

En los aspectos externos me gustaría destacar una serie de grandes temas que marcaron esta etapa: la consolidación del mensaje de AVS, la potenciación de los grupos de trabajo, la creación del Ministerio de Vivienda, nuestra presencia en Europa a través de CECODHAS, la apuesta por la calidad y la sostenibilidad, el proyecto de Peunaga Pasi.

Hicimos un enorme esfuerzo para conseguir elaborar, debidamente fundamentado, un "ideario" de AVS que reflejara nuestra posición en cada uno de los aspectos de nuestra actividad (normativo, financiero, fiscal, técnico, jurídico, competencial, social, etc.). Saber lo que pensamos y queremos en cada aspecto ha ayudado no sólo a crear una opinión unitaria entre los asociados, sino que ha permitido estar siempre preparados para hacer llegar nuestras reivindicaciones con un cierto método y sin improvisación. En esta labor han sido básicos los grupos de trabajo de AVS.

Este esfuerzo por tener una doctrina propia ha permitido también que calara el mensaje de que nuestra

actividad solo puede ser entendida dentro de un marco integral de actividades. No es posible hablar de promoción de viviendas y solo contemplar los aspectos de costes, precios y financiación. Hay que hablar de los aspectos sociales, de la calidad, de la sostenibilidad, de la formación, del empleo, del comercio, del transporte.

Me duele no haber conseguido que fructificaran nuestras propuestas a la Administración por crear mesas interadministrativas, con la participación sobre todo de Vivienda y Asuntos sociales. No sabría decir si el problema ha sido nuestro, por no tener suficiente capacidad de convencimiento, o de la incapacidad histórica de la Administración por coordinarse y abandonar con generosidad los reinos de taifas. Pero, en cualquier caso, no ver que la Vivienda, al menos en lo que tiene que ver con la solución de alojamiento de quienes menos tienen, debe estar ligada con Asuntos Sociales, es una prueba de que se sigue viendo como parte de un sector productivo y no como una pata fundamental del Estado del Bienestar.

La creación del Ministerio de Vivienda la viví, como la mayoría de nuestros asociados, como una gran oportunidad para los promotores públicos. A pesar de ser cierto que nacía sin demasiadas posibilidades, por estar transferidas las competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas, percibíamos que colocar la Vivienda a nivel de Ministerio era un espaldarazo político a nuestra posición de promotores públicos y era proclamar que la vivienda, al menos como necesidad fundamental de las personas, era un elemento político clave.

El sabor después de estos cuatro años yo diría que ha sido agrisulce y, en mi opinión personal, no ha cumplido las enormes posibilidades que tenía. El trato personal para con nosotros, como Asociación, ha sido muy bueno y siempre hemos sido considerados y atendidos, e incluso nuestras sugerencias han sido mucho más tenidas en cuenta que nunca. Pero no se ha

aprovechado para hacer una verdadera política de vivienda social. No se ha abandonado el concepto histórico de la vivienda como el elemento fundamental del sector de la construcción y como motor de la economía. No se ha dado el gran salto cualitativo que este país necesitaba de la vivienda como solución al alojamiento y como factor básico de la integración. No se han sumado esfuerzos de otros departamentos ministeriales: ni Asuntos Sociales ni Economía y Hacienda han estado por la labor.

Me gustaría aprovechar para defender la tesis, en este momento de profunda crisis del mercado inmobiliario, de que se debe apoyar con fondos públicos únicamente a quienes han comprado su vivienda habitual y permanente y tienen dificultades, y al sector constructivo y a los trabajadores del mismo que puedan tener dificultades por la pérdida de empleo. Pero a nadie más. Aquellos que con su avaricia nos han llevado a esta situación, deben asumir el riesgo que corrían ¿o es que acaso pensaban que unos beneficios tan espectaculares se obtendrían sin riesgo empresarial? ¿Es que el mercado y sus reglas solo son sagradas, y no se puede intervenir desde lo público, cuando los precios suben y no cuando bajan?

Llegan tiempos nuevos y difíciles. Hemos de resolver las situaciones creadas pero, sobre todo, hemos de poner las bases para una nueva, nueva de verdad, política de vivienda. Las leyes del mercado han funcionado de un modo perverso y otros mecanismos son precisos para poder atender a un derecho fundamental como la vivienda amparado por nuestra Constitución.

La consolidación de nuestra presencia en CECODHAS fue una cuestión que a mí me parece fundamental. No podíamos estar de espaldas a Europa y creo que gracias, por un lado, al trabajo inicial de Fernando Úbeda, nuestro expresidente que ostentó el cargo de presidente de CECODHAS, a la labor durante años de Francisca Cabrera y de Carlos de Astorza, que se han

ganado merecidamente el cariño y el prestigio profesional dentro de CECODHAS y que permitió que el papel de España fuera muy bien considerado, y a la labor de Eduardo de la Cruz que con su talante, su dominio de los idiomas y su decisión de hacer que la participación de los asociados de AVS en CECODHAS fuera algo más que testimonial, logró que para mí fuera fácil continuar el trabajo realizado.

El tiempo que ejercí como Presidente del Sector Público de CECODHAS intenté trabajar para mejorar la imagen que se tiene de nuestro sector, atacado todavía hoy de un modo injusto y evidentemente interesado, como poco eficiente. Intenté que se hablara siempre de políticas globales cuando se trata de vivienda como factor de integración e intenté defender las singularidades de cada Estado y la libertad de adopción de las medidas más eficaces adaptadas al territorio, por encima de las políticas demasiado globales, poco flexibles y poco adaptadas a cada una de las realidades.

Casi lo que más siento de mi renuncia a la Presidencia de AVS es el hecho de haber tenido que renunciar también a la futura presidencia de CECODHAS, con el trabajo de tantos años y de tantas personas que habían permitido que un Presidente de AVS consiguiera la confianza de una organización tan importante como CECODHAS. No tengo ninguna duda de que no tardaremos demasiado en volver a tener la oportunidad y entonces seguro que la sabremos aprovechar. Tenemos muchas cosas que decir en Europa y las hemos de decir puesto que no nos podemos permitir el lujo de que se legisle en temas que nos afectan sin que se tenga en cuenta nuestra opinión.

El proyecto relacionado con la catástrofe del tsunami y con la participación de AVS es la niña de mis ojos. Nació, sin pecar de inmodestia, en mi cabeza una noche de diciembre del 2004, pero sobre todo nació en mi corazón, que previamente y durante años había

sido cultivado en la solidaridad y en la cooperación internacional al escuchar las reflexiones de Francesc Villanueva y de Tomás Fortuny. La vida y sus benditas casualidades han querido que ese proyecto, que yo dejé en su estadio inicial, esté siendo desarrollado gracias a la magnífica labor de ellos dos. ¿Quiénes mejor que los que históricamente nos han ido sensibilizando en AVS con estos temas? Creo que este es un camino que no debemos terminar con la entrega de las viviendas de Peunaga Pasi. Debe ser el inicio de un compromiso constante en el tiempo de AVS para proyectos de cooperación. Nuestros enormes problemas de aquí no deben hacernos renunciar, sino todo lo contrario, a acometer proyectos en otros lugares, y la reciente concesión a AVS de la medalla de oro de Cruz Roja debe ser un nuevo aliciente para continuar.

No quiero terminar sin reiterar mi convencimiento de que la Asociación debe estar basada en el ámbito interno por la profesionalidad, la amistad, la máxima implicación de los asociados en las actividades y en los órganos de decisión y la confianza en el equipo técnico y la dedicación de éste.

En el ámbito externo debemos seguir luchando por mejorar las condiciones de vida de las personas, a través de la política de vivienda y alojamiento y eso debemos conseguirlo con una formación cada día mejor en nuestras empresas, por cada día mejores fórmulas de financiación y por una implicación cada día mayor de todas las administraciones. Políticas integrales, integradoras y con especial atención a la sostenibilidad, con la persona como elemento central, y apoyadas por todos, son la solución para lograr el objetivo de que todos puedan tener acceso a una vivienda digna y adecuada.

Después de tanto tiempo alejado de la primera línea de AVS, os he de confesar que escribir estas reflexiones ha sido muy reconfortante porque me han

permitido ver que sigo profundamente convencido de que nuestra labor como sector público es insustituible, que sigo dándome cuenta que trabajo en esto por un importante componente vocacional, y que sigo creyen-

do que sin utopía y sin constancia y sin decir las cosas claras no se avanza en la consecución de los objetivos de progreso que es lo que se espera de nuestra actividad profesional.

FILOSOFÍA ACTUAL Y DE FUTURO SOBRE POLÍTICA DE VIVIENDA
Y LA FUNCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

LA VIVIENDA y su entorno están directamente relacionados con la satisfacción de necesidades básicas de las personas. Por ello, es un bien fundamental cuyo derecho ya se inscribía en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Constitución Española lo recoge con el siguiente redactado:

“Todos los Españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

Tradicionalmente, los promotores públicos hemos sido uno de los principales instrumentos de la Administración para cumplir con esa misión, pero nuestra función puede, y debe, ir mucho más allá.

En una primera época, nuestra actuación se dirigía fundamentalmente a atender servicios imprescindibles, proporcionando vivienda a aquellos sectores de población más desfavorecidos y propiciando un crecimiento ordenado de la ciudad, equipándola con unos servicios mínimos.

Hoy, sin olvidar esas funciones primordiales, nuestro trabajo ha incorporado nuevos ámbitos de actuación y se ha hecho mucho más complejo.

Monitorizamos el proceso de gestión del suelo desde el principio hasta el final. Empezamos con la urbanización y finalizamos con la construcción de las viviendas y los equipamientos.

Trabajamos en la mejora del entorno con infraestructuras de calidad, mayores dotaciones, y un claro respeto a los valores arquitectónicos y medioambientales, creando viviendas diseñadas con criterios sostenibles y de ahorro energético y propiciando barrios vivos, bien comunicados, donde los ciudadanos puedan desarrollarse plenamente.

Es importante remarcar los cambios que se han producido en los modelos de intervención que hacen que nuestro trabajo sea en la actualidad mucho más eficaz:

- Por una parte, podríamos señalar la gestión directa a través de las sociedades públicas de suelo con destino a viviendas protegidas y actuaciones de interés social, o la administración del patrimonio público de suelo.
- Por otra, la oferta de vivienda protegida tiene ahora una mayor diversidad para garantizar su función social. Así pues, el incremento de la oferta de vivienda en alquiler a través de la intermediación, la compraventa que ya no es una mera compraventa. El régimen de protección se amplía durante un largo periodo y la vivienda queda intervenida impidiendo su enajenación a precio libre.
- Se ha impuesto el derecho de tanteo y retracto para que, cuando alguien quiera vender una vivienda protegida, la Administración intermedie adjudicando la vivienda a personas que realmente la necesitan.
- Cada vez se implanta más el que las promociones se realicen sobre suelos cedidos en derecho de superficie, de manera que esos suelos nunca pierdan la titularidad pública y la Administración no se despatrimonialice.

Por tanto, si retrocedemos al momento en que AVS se constituyó (1988), podemos ver que partíamos con un gran retraso frente a otros países europeos con una larga tradición y gran implantación, tanto de extensión del sector promotor social, como de su parque de viviendas.

Para paliar aquellas diferencias iniciales, hemos estado inmersos en un proceso evolutivo de crecimiento de un modelo de empresa promotora pública profesionalizada y especializada, lo cual nos está permitiendo un acercamiento progresivo a los estándares europeos.

Hemos venido progresando en ese proceso con el convencimiento, y la historia lo demuestra, de que sólo desde el Sector Público se puede garantizar una oferta de suelo y vivienda, al margen de intereses de mercado y de los ciclos económicos.

Pensamos que para lograr que el derecho a la vivienda sea una realidad y dar estabilidad a estos mercados, nuestra presencia y producción deben seguir creciendo, especialmente para contribuir a la moderación de los precios en el mercado libre y para facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, adecuada, asequible y sostenible.

En AVS nos preocupa seriamente crear un marco que nos permita realizar nuestro trabajo de la manera más eficaz y eficiente. Por y para ello, somos interlocutores ante las distintas Administraciones, en la defensa de nuestra misión de servicio a los ciudadanos.

Hemos conseguido muchas de las cosas que a lo largo del tiempo hemos solicitado pero aún nos queda camino por recorrer.

Una reflexión general nos lleva a decir cosas quizá obvias, pero necesarias, como que la política de vivienda debe basarse en el realismo, el consenso, la coordinación, la transversalidad y la máxima descentralización.

El realismo pasa por un análisis de la demanda y del mercado, para que las medidas ayuden a subsanar las deficiencias una vez evaluadas. Creemos imprescindible dinamizar el Observatorio de la Vivienda creado por el Ministerio de Vivienda.

Sobra decir que las políticas sociales, por la magnitud de los colectivos a los que se dirigen, requieren un compromiso presupuestario importante. El presupuesto destinado a vivienda y fomento de la edificación en el año 1999 fue de 677 millones de euros. El asignado en el 2008 es de 1.378.

Ello supone un incremento del 203,55%, pero evaluado en euros constantes, es el 151,55%. En re-

lación con la totalidad de los presupuestos generales del Estado para 2008, es el 0,39% y la relación inversión en vivienda/PIB del año 2007 es el 0,46%.

Nuestra reivindicación histórica es que la inversión no debe ser menor del 0,7% respecto al PIB para equipararnos a otros países de nuestro entorno. Vamos mejorando, pero exigimos más.

Es necesario el consenso, la coordinación y el diálogo entre los tres niveles de la Administración (Estatal, Autonómica y Local), apoyándose en una estructura de convenios y pactos, en los que se establezcan compromisos firmes de cumplimiento de las actuaciones previstas en los planes de vivienda y suelo.

De esta forma quedaría garantizada su realización y adaptación a las necesidades territoriales. Sería positivo que los Ayuntamientos, como administración más cercana al ciudadano, se implicasen en la política de vivienda, se les diese un mayor protagonismo, facilitándoles esta labor directamente, o a través de sus organismos y empresas instrumentales.

Es prioritario que exista coherencia y transversalidad entre los distintos ministerios, consejerías, concejalías, para llegar a acuerdos sobre la estrategia a llevar a cabo en aquellas materias que inciden en la vivienda y el suelo (Asuntos sociales, fiscalidad, haciendas locales, Ley hipotecaria, normas constructivas, etc.).

Vivimos constantemente que lo que por un lado se incentiva, por otro se penaliza. A veces, como en el tema del alquiler, es realmente difícil encontrar la coherencia.

Sería positivo dotar cada vez de mayor autonomía, y de recursos económicos, a las CC.AA. Para ello se requieren planes flexibles, basados más en convenios a través de los cuales se pueden establecer las condiciones generales, que sean la base para que ellas diseñen sus Planes de Vivienda, ya que de esta forma estarán más adaptados a su territorio y, por tanto, serán más eficaces.

La política de vivienda en tiempos como los actuales, de desaceleración económica, actúa muchas

veces como reguladora del mercado inmobiliario, buscando dar salida a los *stocks* existentes, lo cual es positivo, pero queremos remarcar que la finalidad primordial de la política de vivienda debe ser atender a aquellas personas que no pueden acceder a un alojamiento digno y potenciar el carácter residencial de la vivienda que tiene el apoyo de fondos públicos, frente a su valor de cambio como inversión.

Para nosotros tienen especial interés los grupos vulnerables, las personas mayores, las que están en situaciones de paro de larga duración, las familias monoparentales, un importante sector de nuestra juventud, fundamentalmente aquellos con niveles bajos de capacitación profesional y menores posibilidades de apoyo familiar, junto con las minorías étnicas y los inmigrantes. Por ello reivindicamos una política social de vivienda.

Apoyamos el alquiler. Sabemos que es un camino razonable para personas con niveles de renta bajos, la solución para jóvenes y personas que no desean comprometerse con grandes inversiones o ante la posibilidad de cambios laborales..., pero hay cuestiones que es necesario resolver para incrementar la producción y la oferta y hacer más racional la gestión del parque público.

Debe crecer la participación del Sector Privado profesional, para que el mercado del alquiler deje de ser algo residual y se produzca una oferta con una gama amplia de precios que posibilite que, ante una mejora de las condiciones de vida del usuario del parque público, éste encuentre una alternativa asequible y razonable que permita la rotación. Desde la perspectiva de la promoción es importante resolver la fiscalidad discriminatoria negativa (IVA, IBI).

La gestión profesional del parque público de viviendas en alquiler es muy difícil y requiere de actitudes claras y valientes, haciendo frente a situaciones de impopularidad y manipulación.

La ambivalencia ante lo que se espera del Sector Público (que, por un lado, sea un padre omnipro-

ductor y, por otro, eficaz y solvente) da lugar a situaciones perversas.

El gestor del parque de viviendas de alquiler tiene que ser eficaz y solvente. El alquiler puede subvencionarse (de hecho así se hace en función de los niveles de ingresos) pero no se deben permitir los impagos. Si la familia se encuentra en situación extrema, la ayuda debe provenir de los servicios sociales.

Apostamos por el aprovechamiento de lo existente frente a los nuevos desarrollos. Por ello, la rehabilitación/revitalización urbana es el camino razonable ante el enorme crecimiento inmobiliario de los últimos tiempos y el deterioro medioambiental que ha supuesto.

Vemos la huella de nuestro trabajo en ese campo. En el embellecimiento de ciudades, la regeneración de los centros históricos y barriadas, pero queda una gran labor a realizar en la que debemos tener en cuenta toda clase de factores y exhibir una gran imaginación a la hora de planificar las soluciones que deben partir del carácter integral de las intervenciones.

La exclusión social se incardina esencialmente en el mundo del trabajo y en la insuficiencia de recursos económicos, pero se hace patente en el ámbito de la vivienda, de la educación, de la salud o del acceso a los servicios públicos. Por eso, es necesario un planteamiento multidimensional para la inclusión social, que conjugue las políticas económicas y las sociales.

Estas actuaciones de revitalización requieren ocupaciones intergeneracionales, participación de los afectados y de la sociedad civil en las soluciones, desarrollo de los proyectos relacionados con grupos vulnerables que tan frecuentemente encontramos, implicación del máximo de administraciones, creación de gestores especializados, cofinanciación de los proyectos, constancia en la aplicación de los programas, soluciones arquitectónicas austeras y adaptadas a los colectivos a los que van destinadas y que favorezcan la integración y solidaridad, y evaluaciones que permitan conocer su eficacia y mejorar su funcionamiento.

Hay que seguir buscando caminos para la utilización de la vivienda desocupada. No vamos a entrar en el debate sobre si hay que incentivar o penalizar y valoramos positivamente la intermediación como vehículo, las ayudas a la compra de vivienda usada con distintos usos, siempre que se realice con un control y con el criterio de dar alojamiento a aquellos que lo necesitan, pero sigue habiendo muchas viviendas vacías que hacen que sepamos que algo falla en el sistema. Por ejemplo la lentitud de los juzgados para resolver los problemas de impagos.

La gran mayoría de los edificios construidos en estos últimos años apenas han tenido en cuenta el impacto ambiental y se sigue proyectando sin valorar criterios sostenibles. Muy a menudo un edificio se vende sostenible por el mero hecho de introducir unos cuantos materiales que se consideran respetuosos con el medio ambiente y que, a veces, están en seria contradicción con las prácticas constructivas de la zona.

La idea de desarrollo sostenible se ha abierto camino entre los promotores públicos de vivienda y suelo. Nos lo estamos tomando en serio y estamos trabajando para salir del voluntarismo e ir más allá de lo contemplado en las normas.

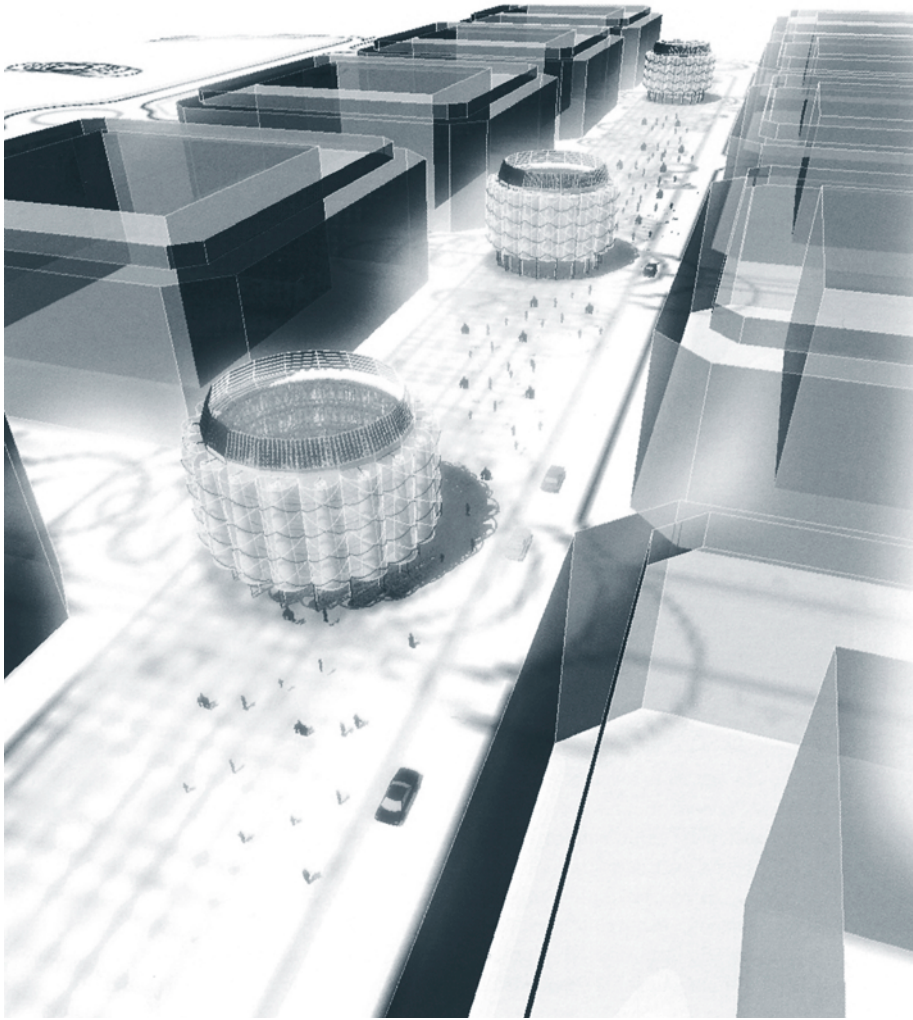
Muchas de nuestras empresas están llevando a cabo actuaciones sostenibles desde una perspectiva amplia, que contempla la cohesión social, el empleo, la ciudad compacta frente a la difusa, la recuperación de la ciudad, la utilización de materiales ecológicos, la gestión de residuos, el control energético, etc.

La cantidad de factores es enorme pero avanzamos paso a paso desde la responsabilidad que tenemos como sector público de implantar un modelo que ahora mismo se plantea como indispensable.

En definitiva, los promotores públicos de toda España hemos tenido que hacer un gran esfuerzo para acercarnos a estándares europeos, ya que partíamos, hace veinte años cuando nos asociamos, de una situación y una concepción muy diferente a la de otros países.

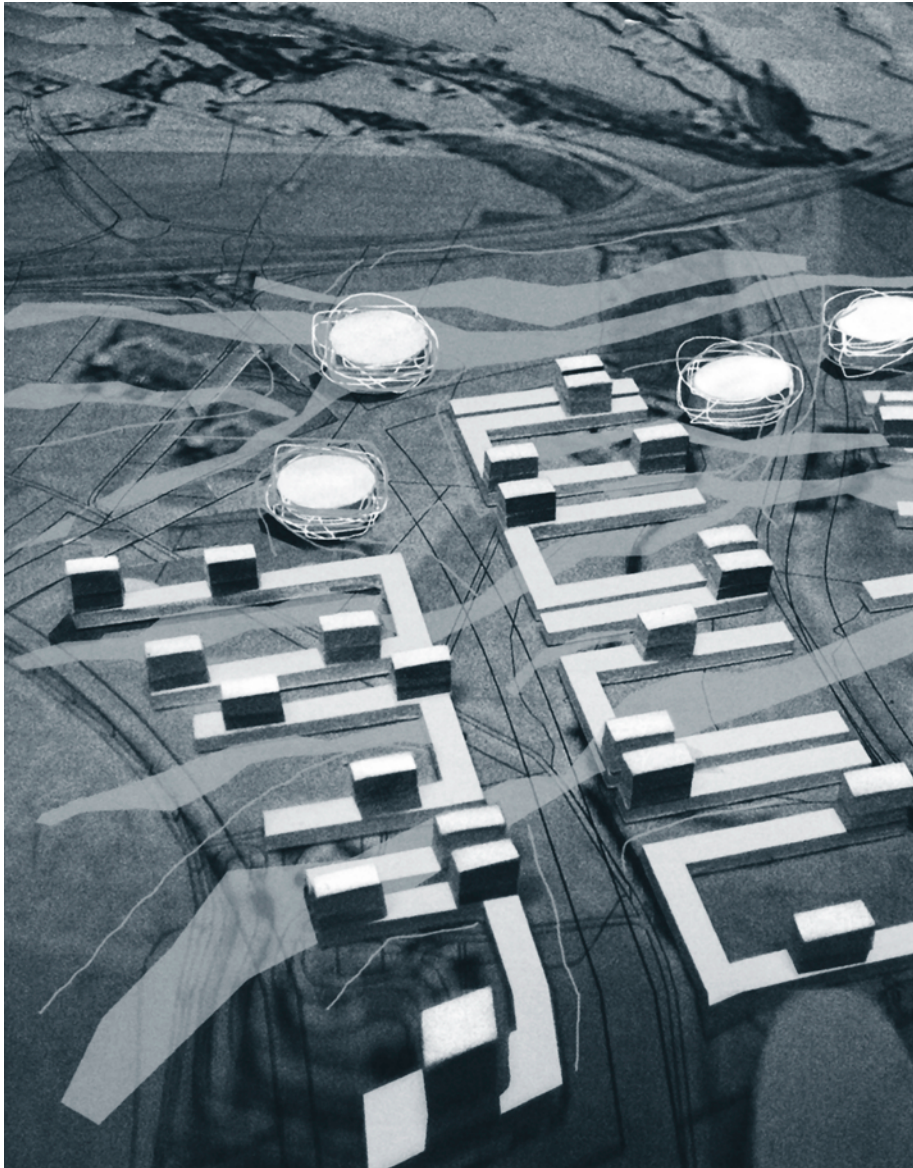
En todo este tiempo, muchas cosas han cambiado. Incluso esa concepción inicial y la propia estructura social, con nuevas demandas y necesidades diferentes. Lo que no ha cambiado, ni cambiará, es nuestra decidida voluntad de hacer nuestro trabajo de forma cada vez más profesionalizada y eficaz, atendiendo a las necesidades de los ciudadanos con criterios sensatos, profesionales, respetuosos con las distintas realidades sociales y con el medio ambiente.

IMÁGENES DE ACTUACIONES DE LOS MIEMBROS DE AVS





1/2 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, Acondicionamiento bioclimático en el vial C-91 de la UE-1 del Ensanche de Vallecas, Madrid, 2007. Arquitectos: José Luis Vallejo, Diego García-Setién y Belinda Tato, ecosistema urbano arquitectos S.L.





4 Instituto de la Vivienda de Madrid IVIMA, Remodelación del Barrio de La Ventilla de Madrid, formado por dos Planes Especiales de reforma interior: PERI 6.1R, 1995. Arquitecto: Santiago de Lafuente Viqueira (Oficina de Actuación de Ventilla)

5



322

5 Empresa Municipal de Suelo Industrial S.A. EMSISA, Proyecto de Urbanización del Polígono Industrial Pelagatos, 1988. Arquitectos: Servicios Técnicos Municipales.



6

323

6 Viviendas, Proyectos y Obras Municipales de Santa Cruz de Tenerife S.A., "Cuevas Blancas", 336 viviendas, oficinas, locales y garajes, 2004. Arquitectos: N3 Arquitectos S.L y Virgilio Gutiérrez Herreros, y José de la Torre Belmonte.



8



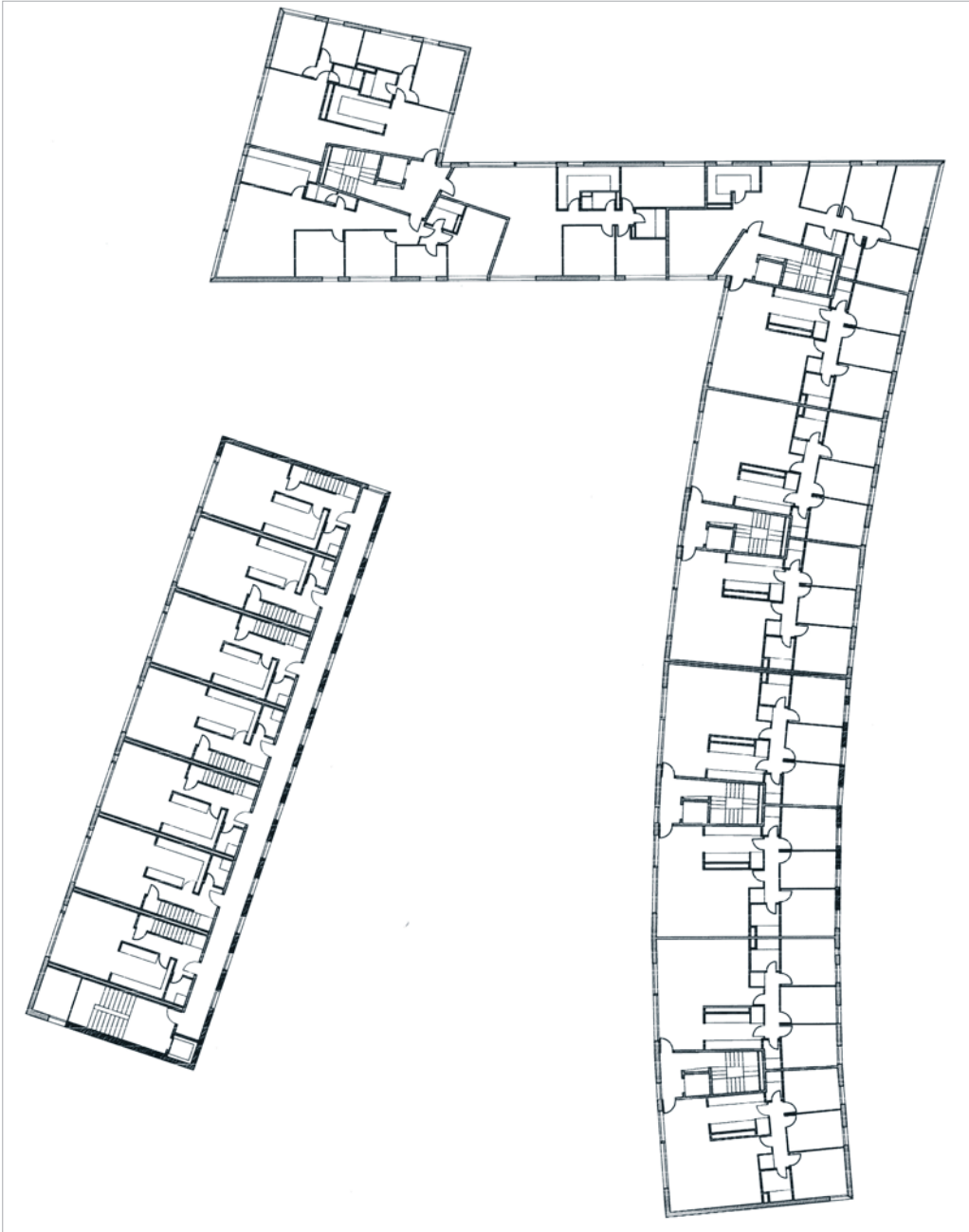
9



325

8 Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa S.A., Urbanización del subsector 01 de Torre-Sana, 2009. Arquitecto: Manuel de Solà-Morales i Rubio.

9 Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa S.A., "Torre-Sana, Edificio H", Terrassa (Barcelona), 2009. Arquitectos: Ricardo Daniel Flores y Eva Prats Güerre.





10/11 Viviendas Municipales de Sabadell S.A. VIMUSA, "Gran Vía / Carretera de Prats", 1995. Arquitectos: Jaume Bach Núñez y Gabriel Mora Gramunt.



12 Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias S.A. VISOCAN, 86 Viviendas VPO en la parcela P-49/03 de "Ciudad del Campo" de Tamaraceite (Gran Canaria), 2008. Arquitecto: Juan José Martínez Altamira.



13

329



14

13/14 Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 90 Viviendas VPO-RAPPA en Rota (Cádiz), 2002. Arquitecto: Guillermo Vázquez Consuegra.
Fotógrafo: Fernando Alda.





15/16 Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA, "Manzana D del SUT-SUR Pino Montano", 246 viviendas, locales comerciales, garajes y trasteros, 1995. Arquitectos: Miguel Díaz Zulategui y Enrique Abascal García.

17



332



18

17/18 Institut Balear de l'Habitatge IBAVI, 38 Viviendas tuteladas para mayores en Son Rossinyol, Palma de Mallorca, 2004. Arquitectos: Ángel Hevia, Luis Velasco y Gabriel Golomb.





20 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Pradolongo", 147 Viviendas VPP-SPT en c/ Doctor Tolosa Latour en Usera, Madrid, 2006. Arquitectos: Ángela García de Paredes e Ignacio García Pedrosa.
fotógrafo: Roland Halbe.



21/22 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Sanchinarro 12", 176 Viviendas VPP-SPT en Hortaleza, Madrid, 2006. Arquitectos: Francisco Burgos y Ginés Garrido. fotógrafos: Elena Almagro y Roland Halbe.



23 Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA, 40 Viviendas en la parcela R-5 de Río Seco en Castellón, 2006. Arquitectos: Enrique Fernández-Vivancos, Juan Deltell e Isabel Vernia.

24/25 Viviendas Municipales de Sabadell S.A. VIMUSA, "Can Llong 2", 2006. Arquitectos: Xavier Sauquet i Canet, Francesc Pedragosa i Masgoret y Roger Sauquet i Llonch.





26 Ensanche 21, 216 Viviendas VPO, locales comerciales y garajes en las parcela M-3 y M-6 del sector 8 de Salburúa, en Vitoria-Gasteiz, 2007. Arquitectos: Mariano Bayón y Manuel, Iciar y Sergio de las Casas.
Fotógrafo: Javier Azurmendi.

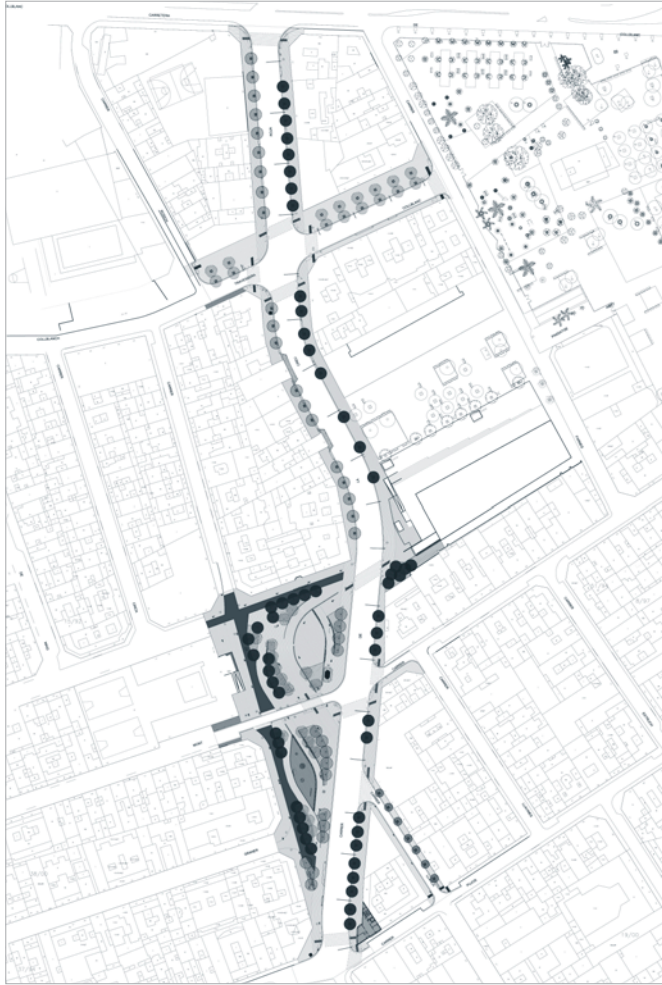
27 Ensanche 21, 104 Viviendas VPO, locales comerciales y garajes en la parcela M-6 del sector 8 de Salburúa, en Vitoria-Gasteiz, 2007. Arquitectos: Manuel, Iciar y Sergio de las Casas.
Fotógrafo: Quintas.

28 Ensanche 21, 112 Viviendas VPO, locales comerciales y garajes en la parcela M-3 del sector 8 de Salburúa, en Vitoria-Gasteiz, 2007. Arquitecto: Mariano Bayón.
Fotógrafo: Javier Azurmendi.





29 Ensanche 21, Cuatro torres en las parcelas M-23 y M-26 del sector 8 de Salburúa en Vitoria/Gasteiz, 2006. Arquitectos: Iñaki Ábalos, Juan Herreros y Renata Sentkiewicz.
Fotógrafo: José Hevia.



30

341

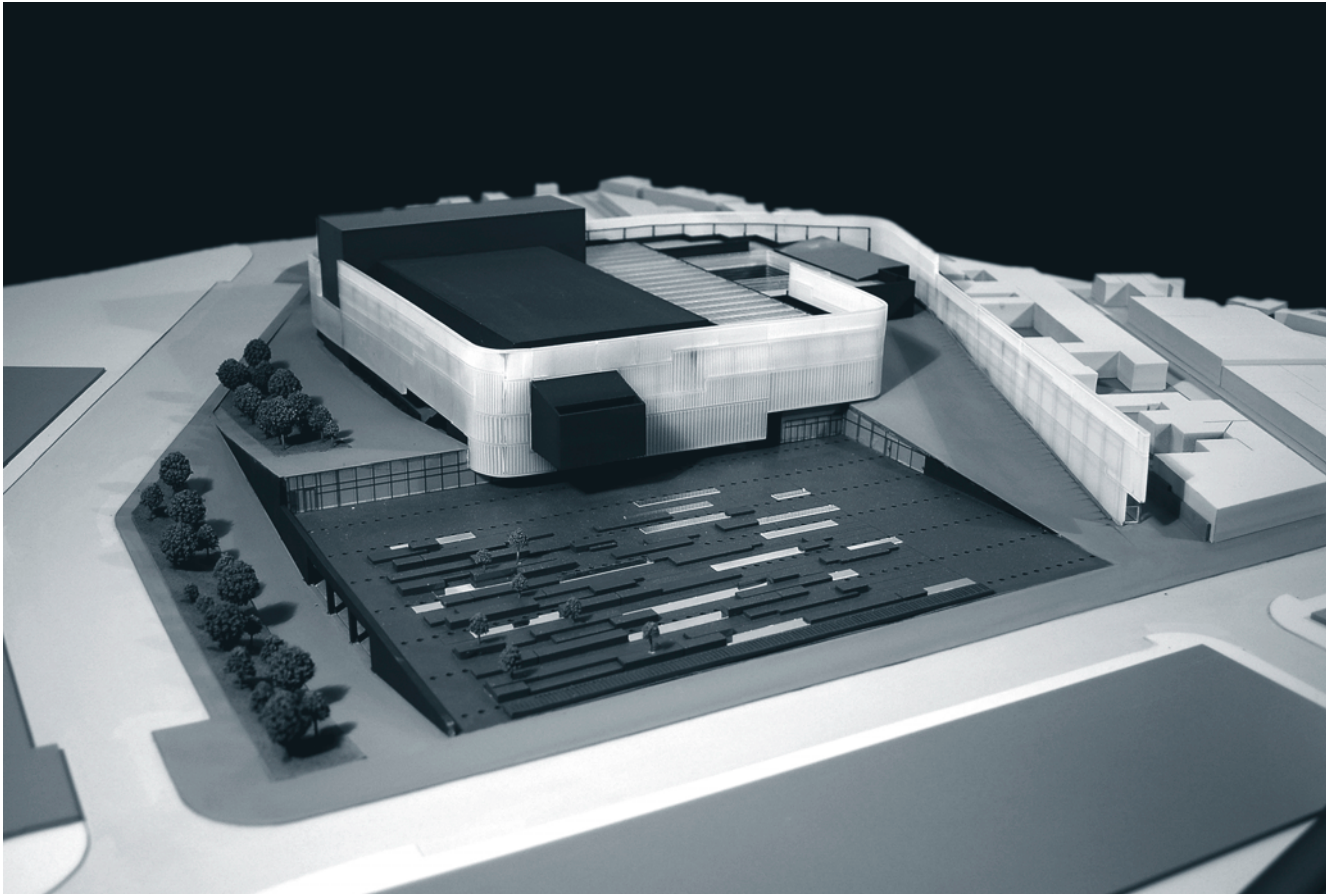
30 L'H 2010 Societat Privada Municipal S.A., Adecuación al entorno del Sector Creu Roja-Vallparda y Edificio de viviendas en c/ Creu Roja 2bis de L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 2008. Arquitectos: Valeri consultors/ Narcís Roig.



31 Viviendas Municipales de Córdoba VIMCORSa, Urbanización Plan Parcial E-1, Córdoba, 2003. Arquitectos: Luis Jiménez Soldevilla, Jesús Ojeda Vargas y Martín Gómez Muñoz.

32 Empresa Municipal de Suelo, Urbanismo y Vivienda de Ciudad Real S.L. EMUSVI, Teatro-Auditorio y Centro de las Artes Contemporáneas de Ciudad Real, 2010. Arquitectos: Eduardo Belzunce, Ángel Santamaría y Miguel Ángel del Valle.

33 Castelldefels Projeccions S.A., Nuevos Espacios de Ocio y Aparcamiento en la Plaza Colón de Castelldefels (Barcelona), 2007. Arquitectos: Conchita de la Villa y Pau Nobell, respectivamente.





34 Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, "Santa Caterina", 59 viviendas para personas mayores en c/Colomines 3-5 de Barcelona, 2005. Arquitectos: EMBT Arquitectes Associats S.A.



35

345



36

35 SPM Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallés S.A. PROMU-SA, "Colomer 1", 22 Viviendas RE y 23 RG, 1994. Arquitecto: Joan Pascual i Argenté.

36 Viviendas Municipales de Bilbao, 70 viviendas VPO en las calles Altube y La Paz del barrio de Rekalde en Bilbao, 2007. Arquitectos: Cooperactiva, Patxi Corcuera, Miguel Gutiérrez, Ramiro Higuera y Rubén de Miguel.

37



346



37 Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial IMPSOL, "Els Maiols", en Avda. Josep Tarradellas 13-17 de Cerdanyola del Vallès (Barcelona), 2006. Arquitectos: Enric Batlle y Joan Roig.



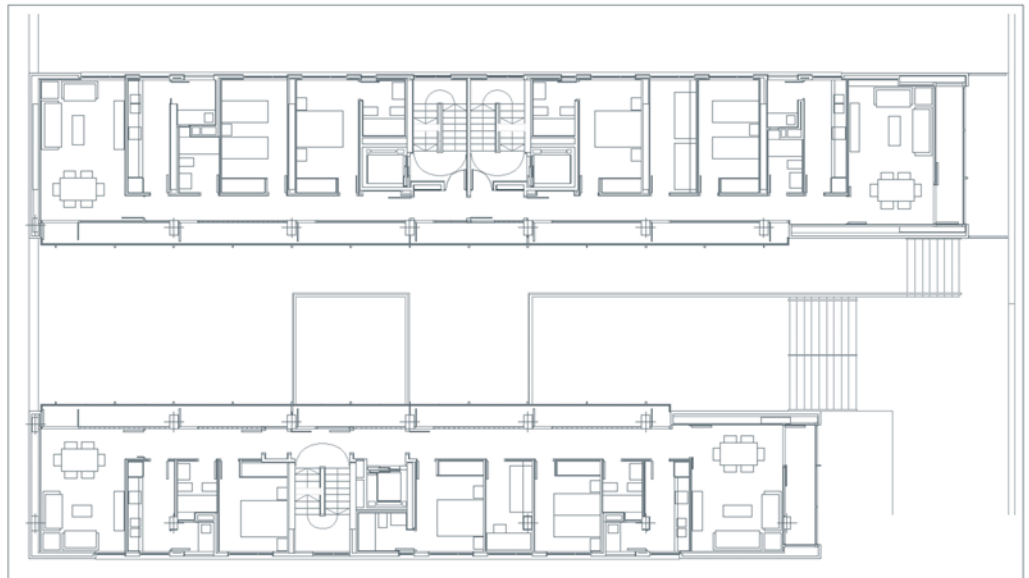
39



348

39 Institut Català del Sòl INCASOL, 44 Viviendas, locales y aparcamientos, 1994. Arquitecto: Joaquim Vayreda Casadevall.

40 Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA, 37 Viviendas en la parcela R-34 de Río Seco (Castellón), 2007. Arquitectos: Santatecla Arquitectos S.L.











44

353



45

44 Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA, "Manzana C4 del SUP-PM-1 Alamillo", 68 Viviendas en alquiler, locales comerciales, garajes y trasteros, 2005. Arquitectos: Francisco Javier Terrados Cepeda y Fernando Suárez Corchete.

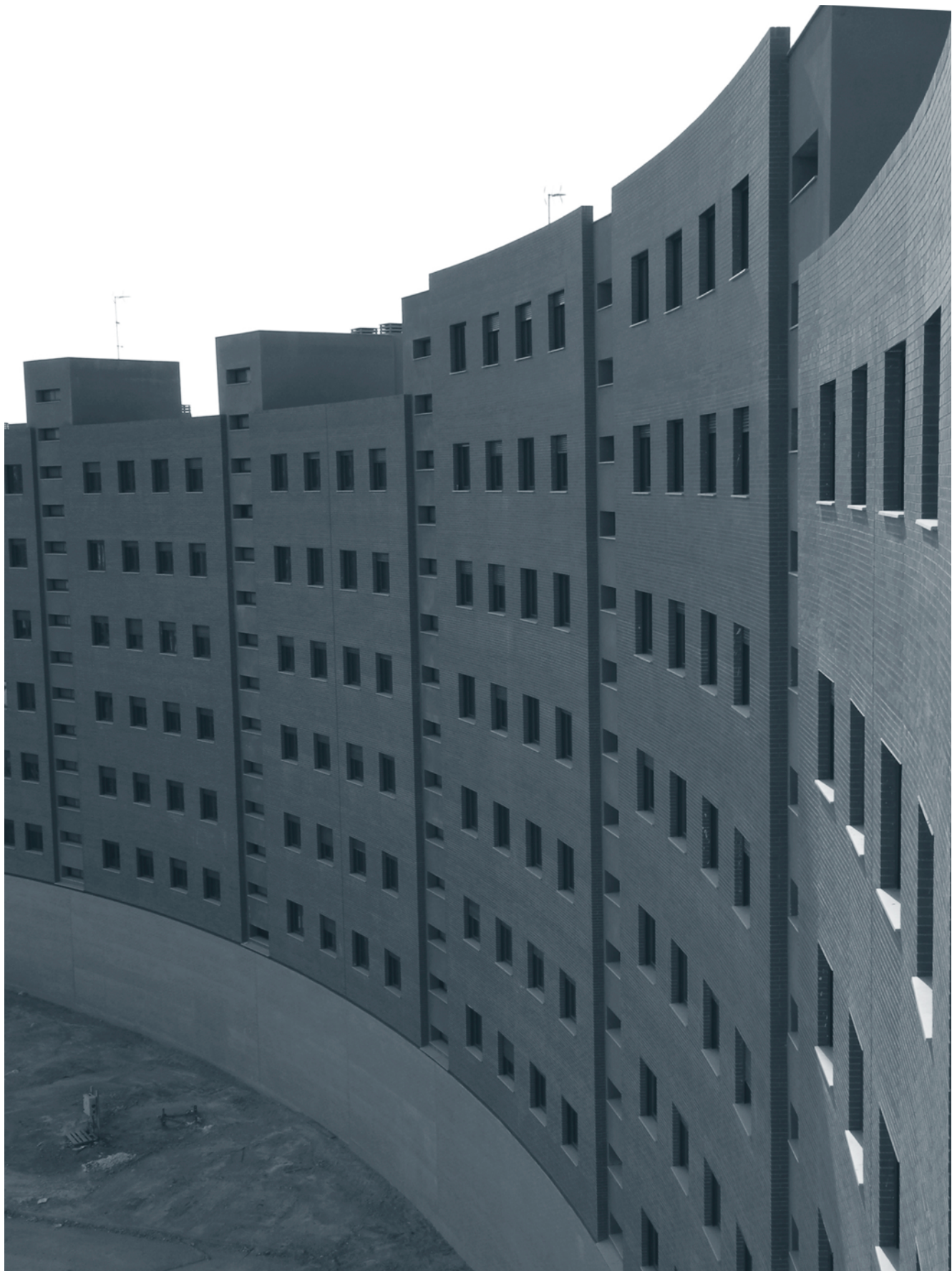
45 Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA, 70 Viviendas en la parcela R-20 de Río Seco (Castellón), 2006. Arquitectos: Carlos Meri Cucart.

46



354

46/47 URVIAL Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U., 98 Viviendas VPO en Paseo de Circunvalación y c/Rosario de Albacete, 2008. Arquitecto: Jesús Moraga Maestre.





48 Viviendas Municipales de Córdoba VIMCORSA, 76 viviendas en la Parcela 31 Manzana I del Plan Parcial E-1.1 de Córdoba, 2008. Arquitectos: Gabriel Rebollo Puig y Sebastián Herrero Romero.

49 Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA, "Ramón y Cajal 28", 38 viviendas, garajes y trasteros, 1987. Arquitecto: Guillermo Vázquez Consuegra.





50 Sociedad Urbanística Municipal Pozuelo de Alarcón SUMPASA, "Camino de Alcorcón II", 2007. Arquitecto: Ramón Andrada González-Parrado.

51 Instituto Balear de l'Habitatge IBAVI, 56 Viviendas Manuel Azaña, Palma de Mallorca, 2004. Arquitectos: Boris Pena y Jaime Sicilia.

52 Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias S.A. VISOCAN, 40 Viviendas VPO en la parcela P-49/06 de "Ciudad del Campo" de Tamaraceite (Gran Canaria), 2008. Arquitectos: José Julio, Víctor M. y Alberto J. Quevedo Domínguez, y Ana S. Fernández-Palacios Martínez.



51

359



52

53



360



54

53 Urbanizadora Municipal S.A. URBAMUSA, 21 viviendas VPO para jóvenes en El Puntal-C de Murcia, 2001. Arquitectos: Guillermo Jiménez Granero, Antonio Gómez-Guillamón Abizanda (proyecto) y José Miguel Alegría Fernández (dirección).

54 Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 12 Viviendas VPO-REV en Tabernas (Almería), 2002. Arquitecto: Jorge Juan Suñer Estevan. Fotógrafa: Rafaela Rodríguez.



56



362



57



56/57 Instituto Balear de l'Habitatge IBAVI, 70 Viviendas en Son Gibert, Palma de Mallorca, 2004. Arquitectos: Àngel Sánchez-Cantalejo y Vicente Tomás.

58 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Sanchinarro 07", 104 Viviendas VPP de arrendamiento en c/Princesa de Éboli 13-15 de Hortaleza, Madrid, 2005. Arquitectos: MVRDV y Blanca Lleó. Fotógrafo: Carlos Roca.





60 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Embajadores 52", 23 Viviendas VPO-RE en c/Embajadores 52, Madrid, 2003. Arquitecta: Carmen Espegel. Fotógrafo: Carlos Roca.





63

367

61/62 URVIAL Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U., 56 Viviendas VPO-RE en Parcela 3-B, UA-65, c/Campoamor 9 de Albacete, 2007. Arquitectos: Francisco Burgos Ruiz y Ginés Garrido Colmenero.

63 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Carabanchel 16", 88 Viviendas VPP-SPT en c/de los Clarinetes 9-21 en Carabanchel, Madrid, 2006. Arquitectos: Foreign Office Architects (fotógrafos: Francisco Andeyro García y Alejandro García Gonzalez).

64



368



65



66

369

64/65 Societat Municipal d'Habitatge de Vilafranca del Penedès SLU, Promoció mixta de 9 Vivendes VPP en el centre històric de Vilafranca (Barcelona), seis de compra para jóvenes y tres de alquiler y de Protección Oficial para personas con movilidad reducida, 2005. Arquitectos: Ton Salvadó Cabré, Inés de Rivera Marinello i Esteve Aymerich Serra, Aymerich-Salvadó Arquitectes S.C.P.

66 IVS Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, 16 viviendas de promoción pública en Lorquí (Murcia), 2004. Arquitectos: Atxu Amann, Andrés Canovas y Nicolás Maruri.

67



370

67 Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda S.A.U., "Residencial Huerto del Benito", 2003 (1ª Fase). Arquitecto: Francisco Manuel Sánchez Quintana.



68



371

69

68 Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 26 Viviendas VPO-REV en Alameda (Málaga), 2006. Arquitectos: Antonio Jiménez Torrecillas y Elisa Valero Ramos.
Fotógrafo: Fernando Alda.

69 Instituto Balear de l'Habitatge IBAVI, 15 Viviendas en Deià (Mallorca), 2004. Arquitectos: Martín Lucena, Antonio Pérez-Villegas, Antonia Mayol y Joan Riera.

70



372

70 IVS Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, 22
Viviendas VPO en Puerto Lumbreras (Murcia), 2000. Arquitectos: Víctor
Bernal Calderón y Pedro Luis López Ros.



72



374



73

72-73 Instituto de la Vivienda de La Rioja S.A. IRVISA, 8
Viviendas VPO bioclimáticas en Tudelilla (La Rioja), 2005.
Arquitecto: Alfonso A. Ibáñez.



74

375

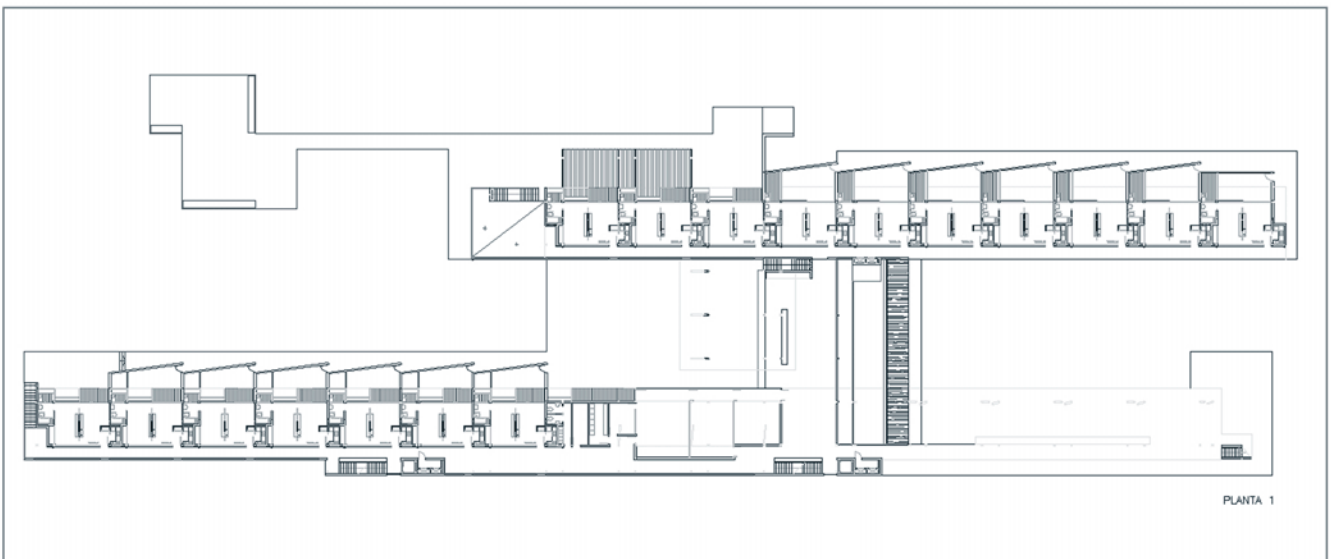
74 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Arroyomolinos S.A. EMUVISA, Residencia de mayores, 2006. Arquitectos: Miguel Ángel del Valle Aleixandre.

75



376

75 Instituto de la Vivienda de Madrid IVIMA, Residencia de mayores y Centro de día en el Polígono Moscatelares de San Sebastián de los Reyes (Madrid), 2004. Arquitectos: Jaime Martínez Ramos y Carmen Bravo Durá.



76 Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA, 48 Apartamentos tutelados en Castalla (Alicante), 2006. Arquitecto: Efigenio Giménez Martínez.





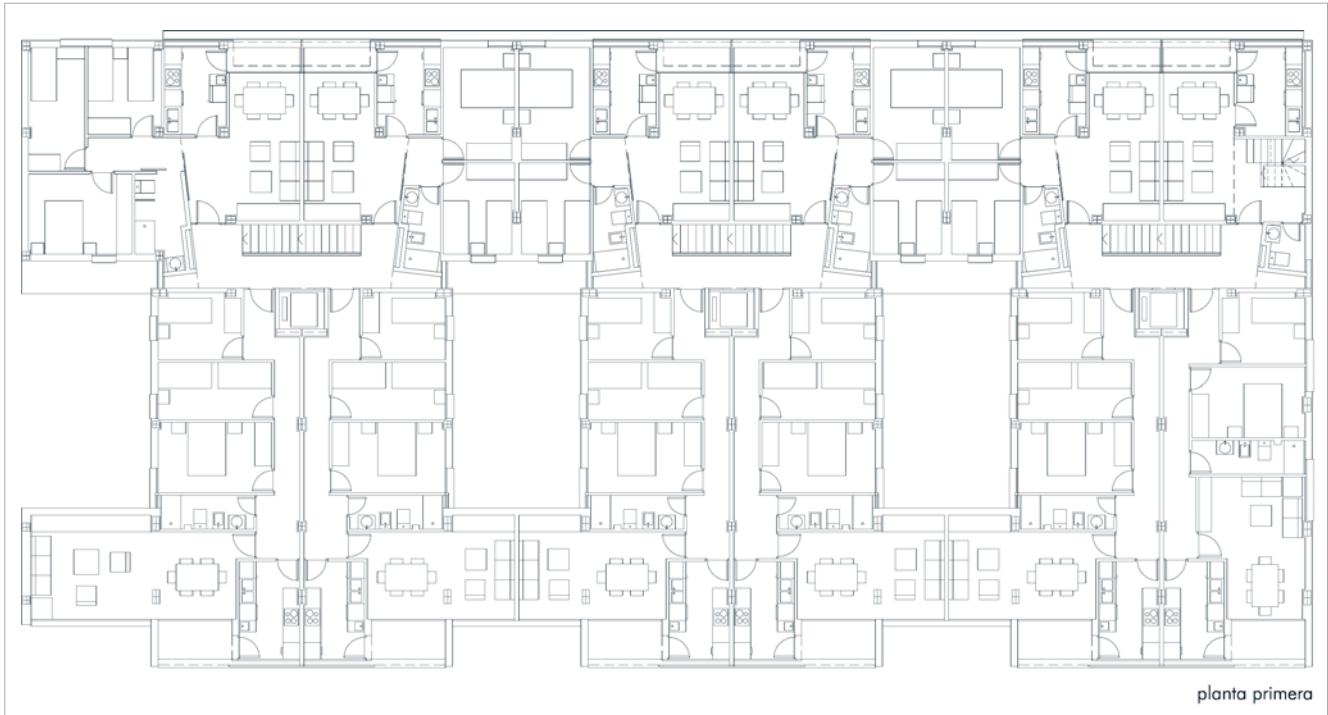
78

379



79

78/79 Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA, 39 Apartamentos tutelados en San Vicente del Raspeig (Alicante), 2005. Arquitecto: Javier García Solera.

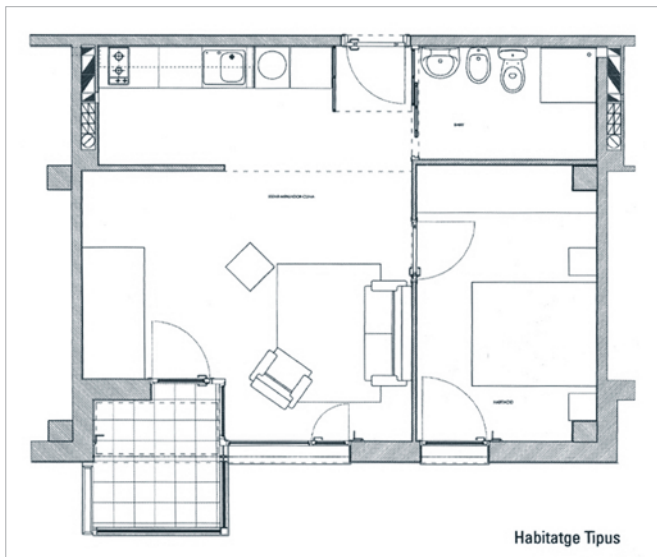




82



382



83

Habitatge Tipus

82/83 Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, "Entença-Montnegre", 60 Viviendas para personas mayores en c/Montnegre 39 de Barcelona, 2003. Arquitectos: Miquel Espinet y Antoni Ubach.

84 Promocions Urbanístiques de Mataró S.A. PUMSA, "Teià 5", Mataró (Barcelona), 2002. Arquitectos: Durán & Grau Arquitectes i Associats S.L.



85



384



86

85 SPM Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallés S.A. PROMUSA, "Avda. de la Clota", 54 Viviendas de alquiler para jóvenes, 2008. Arquitecto: Pere Casajoana Salví.

86 Urbanizadora Municipal S.A. URBAMUSA, 73 Viviendas, sótanos y trasteros en la Parcela 11 del el Plan Parcial CR-6 en Murcia, 2008. Arquitectos: Guillermo Jiménez Granero y Víctor González Millán (proyecto) y Javier Zueco Royo (obra).



87/88 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A.
EMVS, "Carabanchel 03", 122 Viviendas VPP de arrendamiento en
c/Alzina 80-94 de Carabanchel, Madrid, 2004. Arquitectos: Mónica
Alberola y Consuelo Martorell.
Fotógrafo: Eduardo Sánchez.







91 Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 174 Viviendas VPO-REV en Sevilla, 2002. Arquitectos: Fuensanta Nieto y Enrique Soberano. Fotógrafo: Pablo Fernández Díaz-Fierros.



92

389



93

92 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Carabanchel 06", 64 Viviendas VPP-STP, 2004. Arquitectos: María José Aranguren y José González Gallegos. Fotógrafo: Eduardo Sánchez.

93 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, "Carabanchel 04", 64 Viviendas VPP-STP en c/Alzina 37-43 de Carabanchel, Madrid, 2004. Arquitectos: Juan Carlos Sancho y Sol Madrudejos. Fotógrafo: Carlos Roca.



94 Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, "Ermengarda", 12 Viviendas para afectados urbanísticos en c/Ermengarda 32-36 de Barcelona, 2005. Arquitectos: David Baena, Carles Casamor y Joseph Maria Quera. Fotógrafo: Jordi L. Puig-Brana.

95/96 Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPSA, 11 Viviendas VPP rehabilitadas en c/Fray Félix 3 de Cádiz, 2007. Arquitectos: José Morales Sánchez y Sara de Giles Dubois. Fotógrafo: Pablo Martínez Cousinou.





97 Empresa de Suelo Isleña S.A. ESISA, 17 Viviendas en alquiler en la "Casa Micolta" de San Fernando (Cádiz), 2004. Arquitecto: Francisco Rodríguez Sánchez.

98 Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA, Reforma y ampliación de edificio para 24 Viviendas en c/Ramón y Cajal 56 de Sevilla, 2004. Arquitecto: Pablo Canela Jiménez.

99 Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia IVS, 6 Viviendas VPP y rehabilitación de la Casa Pintada de Mula (Murcia), 2001. Arquitecto: José María Hervás Avilés.



100



394

100 Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid S.A. EMVS, Instalaciones deportivas en los Antiguos Cuarteles de Daoíz y Velarde en Madrid, 2004. Arquitectos: Óscar Tusquets Blanca, Carlos María Díaz Gómez y Elena de las Moras Hervella.



101

395

101 Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB, "Campo Sagrado", Rehabilitación de 15 Viviendas para personas mayores en c/Marquès de Campo Sagrado 33-35 en Barcelona, 2003. Arquitectos: GBR Arquitectos Asociados.

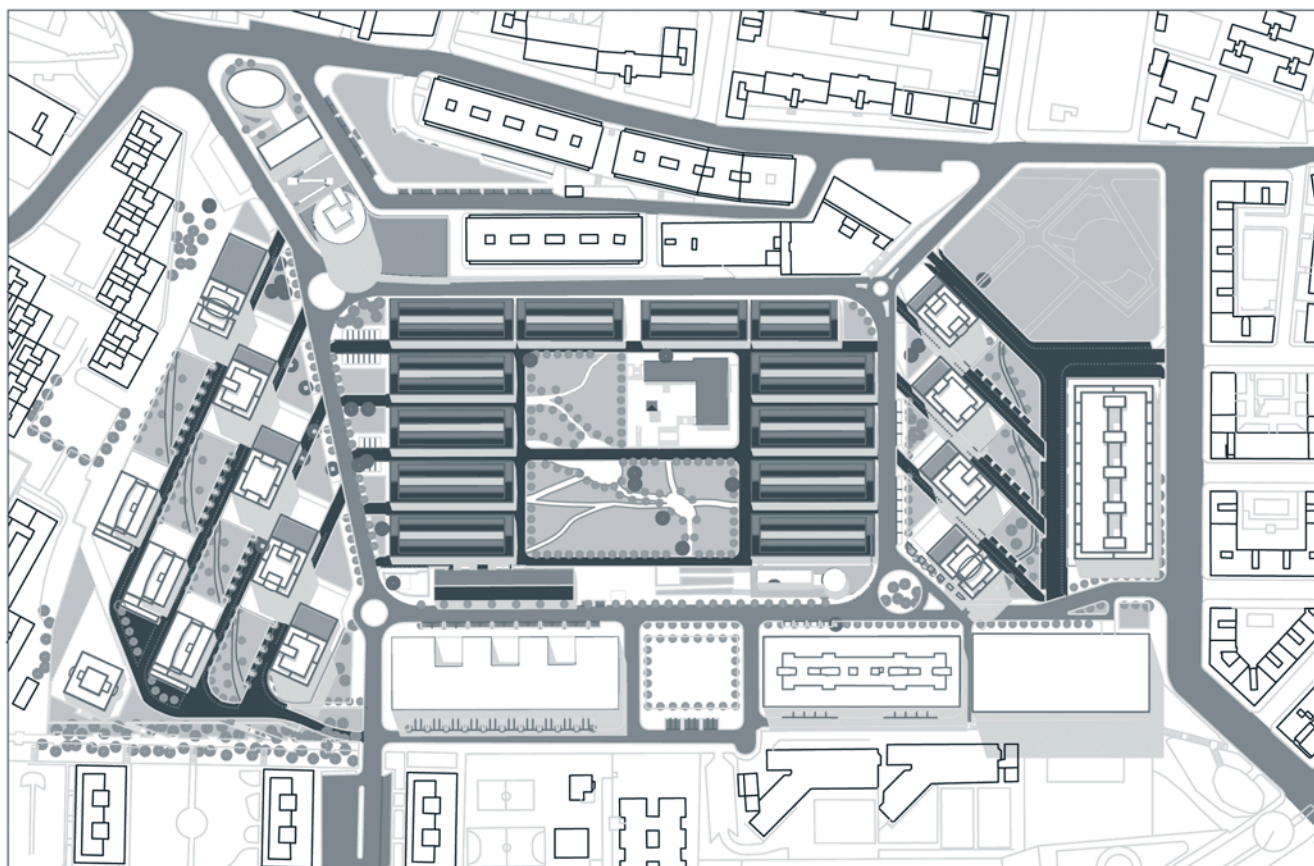








106



400

107



106 Instituto de la Vivienda de Madrid IVIMA, Plan Parcial de Reforma Interior de la UVA de Hortaleza, 2007 (aprobación). Arquitectos: Ignacio Ruiz-Rivas Hernando y Juan de Dios Astasio Rabiza.

107/108 Zaragoza Vivienda, 82 Viviendas para alquiler, plaza pública y centro cultural municipal en el Plan Parcial de Reforma Interior Armas-Casta Álvarez, 2008. Arquitectos: Aguerri Arquitectos, Iñaki Alday y Margarita Jover.



Índice de imágenes

Andalucía

Empresa de Suelo Isleña S.A. ESISA,
(foto 97)
Empresa Municipal de Vivienda, Suelo
y Equipamiento de Sevilla S.A. EMVISESA,
(fotos 15, 16, 44, 49 y 99)
Empresa Pública de Suelo de Andalucía EPASA,
(fotos 13, 14, 54, 68, 91, 95 y 96)
Empresa Municipal de Suelo Industrial S.A. EMSISA,
(foto 5)
Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda S.A.U.,
(fotos 67, 71, 80 y 81)
Terrenos Urbanizables de Ayamonte S.A. TUASA,
(fotos 102 y 103)
Viviendas Municipales de Córdoba VIMCORSA,
(fotos 31, 43 y 48)

Aragón

Zaragoza Vivienda,
(fotos 107 y 108)

Baleares

Institut Balear de l'Habitatge IBAVI,
(fotos 17, 18, 51, 56, 57 y 69)

Canarias

Viviendas, Proyectos y Obras Municipales
de Santa Cruz de Tenerife S.A.,
(foto 6)
Viviendas Sociales e Infraestructuras
de Canarias S.A. VISOCAN,
(fotos 12 y 52)

Castilla y León

Patronato Municipal de Vivienda
y Urbanismo de Salamanca,
(foto 77)

Castilla-La Mancha

Empresa Municipal de Suelo, Urbanismo
y Vivienda de Ciudad Real S.L. EMUSVI,
(foto 32)
URVIAL Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U.,
(fotos 46, 47, 61 y 62)

Cataluña

Castelldefels Projeccions S.A.,
(foto 33)
Granollers Promocions S.A.,
(fotos 19 y 55)
Viviendas Municipales de Sabadell S.A. VIMUSA,
(fotos 10, 11, 24 y 25)
Institut Català del Sol INCASOL,
(fotos 3 y 39)
Institut Metropolità de Promoció
del Sòl i Gestió Patrimonial IMPSOL,
(fotos 37 y 38)
L'H2010 Societat Privada Municipal S.A.,
(foto 30)
Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona PMHB,
(fotos 34, 41, 42, 82, 83, 94 y 101)
Promocions Urbanístiques de Mataró S.A. PUMSA,
(foto 84)
Societat Municipal d'Habitatge de Terrassa S.A.,
(foto 7, 8, 9 y 59)
Societat Municipal d'Habitatge de Vilafranca
del Penedès SLU,
(fotos 64 y 65)
SPM Promocions Municipals
de Sant Cugat del Vallés S.A. PROMUSA,
(fotos 35 y 85)

Ceuta

Empresa Municipal de la Vivienda de Ceuta EMVICESA,
(fotos 89 y 90)

Comunidad Valenciana

Instituto Valenciano de Vivienda S.A. IVVSA,
(fotos 23, 40, 45, 76, 78 y 79)

Galicia

Instituto Galego da Vivenda e Solo IGVS,
(fotos 104 y 105)

La Rioja

Instituto de la Vivienda de La Rioja S.A. IRVISA,
(fotos 72 y 73)

Madrid

Empresa Municipal de la Vivienda
y Suelo de Arroyomolinos S.A. EMUVISA,
(foto 74)
Empresa Municipal de la Vivienda
y Suelo de Madrid S.A. EMVS,
(fotos 1, 2, 20, 21, 22, 58, 60, 63, 87, 88, 92, 93 y 100)

Instituto de la Vivienda de Madrid IVIMA,
(fotos 4, 75 y 106)

Sociedad Urbanística Municipal
Pozuelo de Alarcón SUMPASA,
(foto 50)

País Vasco

OAL Viviendas Municipales de Bilbao,
(foto 36)

Ensanche 21,
(fotos 26, 27, 28 y 29)

Región de Murcia

Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia IVS,
(fotos 66, 70 y 98)

Urbanizadora Municipal S.A. URBAMUSA,
(fotos 53 y 86)

*Este libro ha sido publicado con motivo
del 20º Aniversario de la Asociación Española
de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.*

*Se terminó de imprimir en Madrid,
el 10 de noviembre de 2008*

