



This is a peer-reviewed, final published version of the following document and is licensed under All Rights Reserved license:

Wynn, Martin G ORCID logoORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7619-6079> and Smith, Roger (1979) Algonos aspectos del tratamiento de vivienda de mala calidad (The treatment of poor quality housing in Spain and the UK). Ciudad y Territorio, 1979 (3). pp. 81-90.

EPrint URI: <https://eprints.glos.ac.uk/id/eprint/9305>

Disclaimer

The University of Gloucestershire has obtained warranties from all depositors as to their title in the material deposited and as to their right to deposit such material.

The University of Gloucestershire makes no representation or warranties of commercial utility, title, or fitness for a particular purpose or any other warranty, express or implied in respect of any material deposited.

The University of Gloucestershire makes no representation that the use of the materials will not infringe any patent, copyright, trademark or other property or proprietary rights.

The University of Gloucestershire accepts no liability for any infringement of intellectual property rights in any material deposited but will remove such material from public view pending investigation in the event of an allegation of any such infringement.

PLEASE SCROLL DOWN FOR TEXT.



Información Temática

ALGUNOS ASPECTOS DEL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA DE MALA CALIDAD

por Martín G. Wynn y Roger Smith (1)

INTRODUCCION

En los últimos veinticinco años, un objetivo importante de las autoridades estatales españolas, en materia de vivienda, ha sido el de proveer suficientes hogares para alojar el incremento masivo de la población urbana, resultado, en gran parte, de la migración rural-urbana. Un elemento fundamental de la política de vivienda ha sido la subvención por el Estado de los promotores de viviendas de «renta limitada» y «protección oficial», en general, para las clases con ingresos más reducidos. El *boom* subsiguiente se manifestó sobre todo en la periferia de las ciudades donde se construyeron polígonos de vivienda próximos a las zonas de chabolismo y barracas. (Véase figura 1.a.)

Muchos de estos polígonos se encuentran en un estado francamente deficitario, tanto en lo que respecta a la calidad de la construcción como por

la carencia de equipamiento e infraestructura. (Véanse figs. 1.b. y 1.c.). Al mismo tiempo, los cascos antiguos han permanecido en malas condiciones (figs. 1.d. y 1.e.), ahogando, sobre todo, a la clase trabajadora, si bien algunos se han transformado radicalmente por la ejecución de planes de renovación urbana, como en el caso del barrio de Pozas, en Madrid.

En los años 60 y 70, los vecinos de esas zonas de «vivienda marginal», cada vez más organizadas y políticamente activistas, han protestado contra estas condiciones a las autoridades locales y centrales. La respuesta de la Administración pública ha carecido de políticas adecuadas y programas integrales. Mientras en Barcelona (2) se han demolido extensas zonas de barracas, en Madrid, en 1973 (3), permanecían más de 35.000 chabolas, la mayoría con servicios e infraestructuras a veces suministrados por las autoridades municipales. En los polígonos construidos por la Obra

(1) Martín Wynn y Roger Smith son investigador y *senior lecturer*, respectivamente, en el Department of Town and Country Planning, Trent Polytechnic, Nottingham, Inglaterra. En la elaboración de la versión final en español ha colaborado Claudio Beuvrin, arquitecto venezolano, también investigador en el mismo Departamento.

(2) Las principales áreas de barracas demolidas en Barcelona estaban en Somorrostro y Montjuich. Aún quedan unas 3.000 barracas en la Ciudad Condal.

(3) Según el «Estudio de cinco barrios de la periferia de Madrid», Equipo de Urbanismo y Arquitectura, en «Ciudad y Territorio», 2/3, 1976, pág. 161.

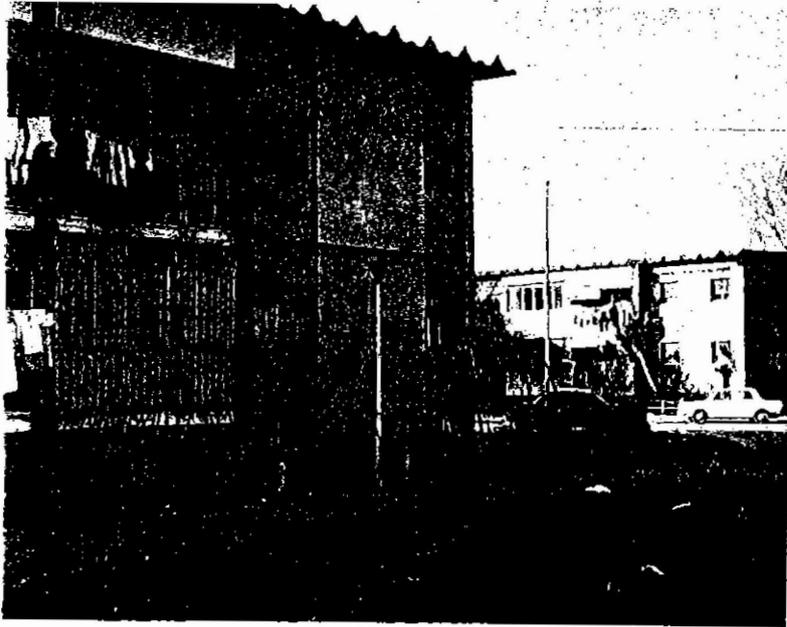
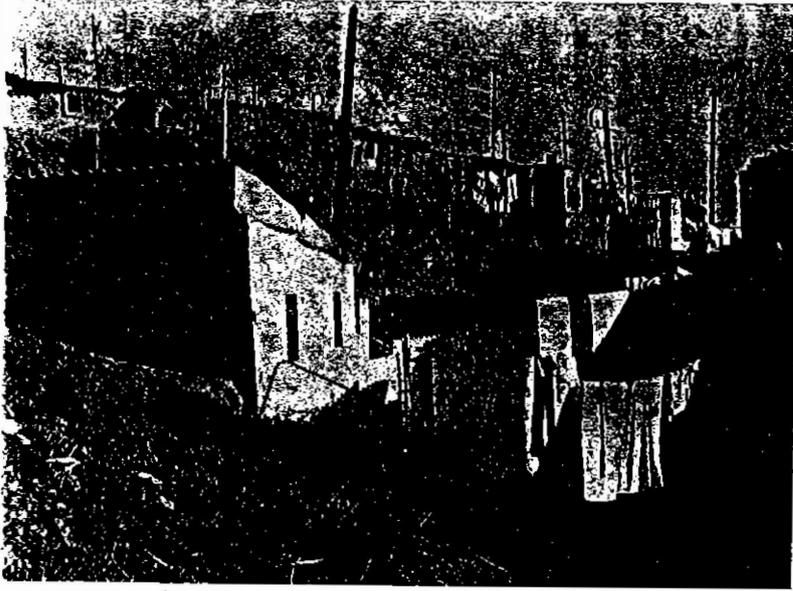


Figura 1.—Aspectos del programa de la vivienda en Barcelona.
1a) Zona de barracas Ramón Casellas, en los Tres Turons.
1b) Unidad vecinal de Absorción San Cosme, Prat de Llobregat.
1c) Bloques residenciales en el polígono Can Serra, Hospitalet.
1d) Casa vieja y deteriorada, calle Riera Mota, Casco Antiguo.
1e) Viviendas del siglo pasado, calle Joaquín Costa, Casco Antiguo.
(Fotos: M. G. Wynn).



Algunos aspectos del tratamiento de la vivienda de mala calidad

Sindical y el Instituto Nacional de la Vivienda, se han realizado algunos programas de reparaciones, mientras que los Ayuntamientos han elaborado Planes Especiales de Reforma Interior para el reequipamiento de algunos de los barrios residenciales, localizados sobre todo en la periferia (véase fig. 2.a.). Algunos planes más ambiciosos de remodelación total, financiados por la Administración pública, están en tramitación (véase fig. 2.b.), pero se pueden considerar como esquemas pioneros en este campo.

Permanece el hecho de que los conceptos de remodelación y rehabilitación están poco desarrollados en la legislación española y que las actuaciones realizadas por la Administración pública en este sector son muy escasas. Pero está presente la necesidad imprescindible de tal tipo de acciones, necesidad reforzada por el proceso de democratización y la probable devolución de poder a las nuevas corporaciones locales representativas.

Se espera, entonces, que una crítica de la experiencia inglesa en este campo pueda servir para identificar algunos aspectos que son pertinentes a la situación española. Dado que del problema de la vivienda en España existen suficientes documentos y estudios (4), comenzaremos con un breve resumen del desarrollo histórico de la vivienda en Inglaterra antes de considerar las medidas adoptadas por la Administración pública para demoler, renovar y rehabilitar las zonas de vivienda inadecuada en las aglomeraciones urbanas.

(4) Véase, por ejemplo: Sola-Morales, M.; Busquets, J.; Domingo, M.; Font, A.; Gómez-Ordóñez, J. L.: «Barcelona», Gustavo Gili, S. A. Barcelona, 1974.

Busquets, J.: «La urbanización marginal», tomos I, II y III. Ed. E.T.S.A.B. Barcelona, 1976.

Ramón, F.: «Alojamientos». Información y Publicaciones, S. A. Madrid, 1976.

Varios: «La vivienda social». C. A. U., núm. 42. Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. Marzo/Abril 1977, Barcelona.

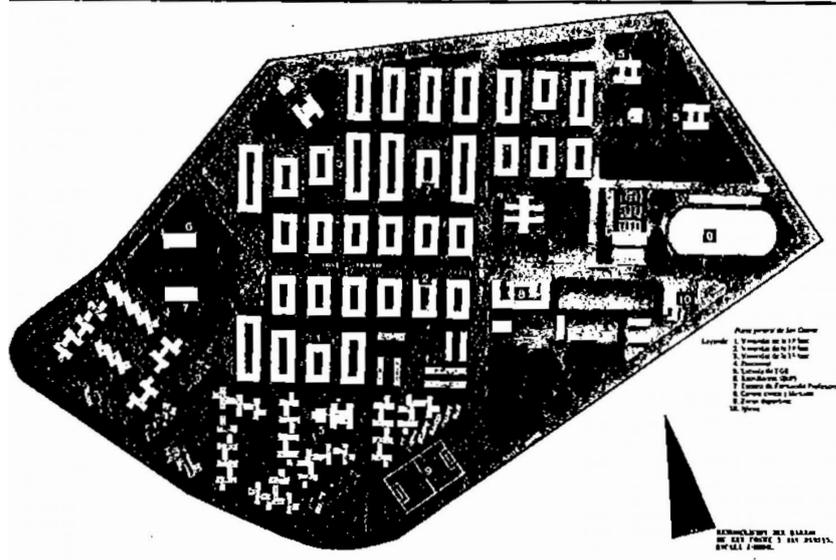
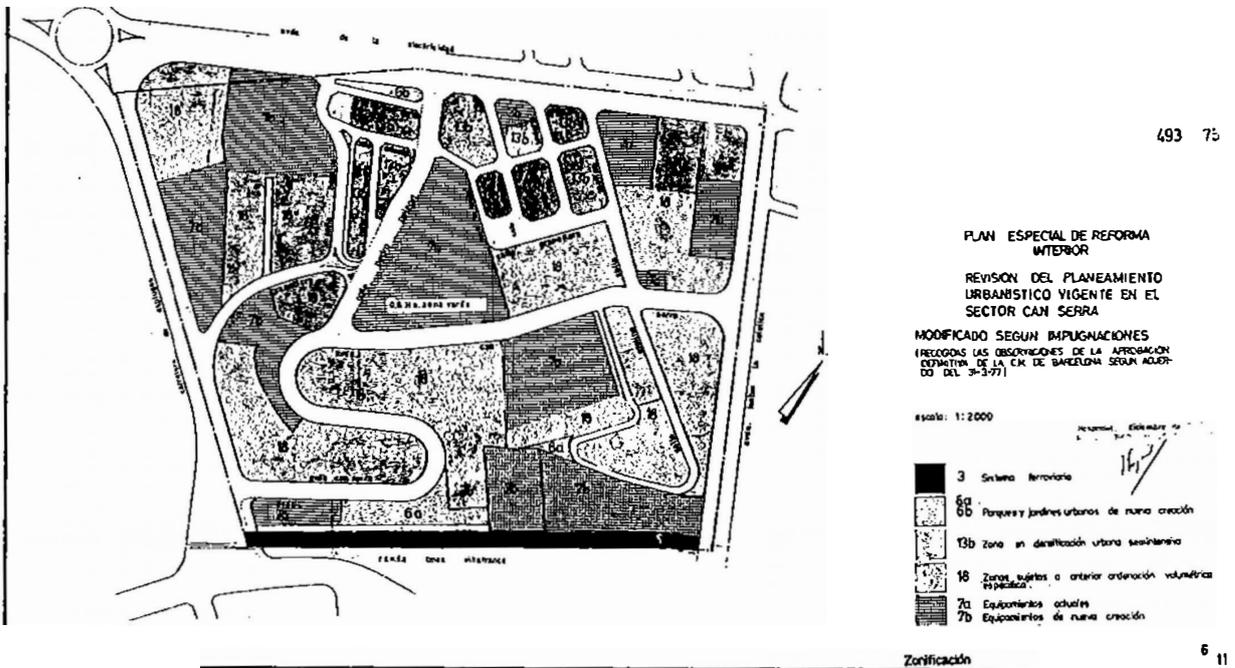
Figura 2.—
Dos 'soluciones' al problema en Barcelona, últimamente aprobadas por la Administración Pública.

2a) Plan de Re-equipamiento de Can Serra, aprobado como Plan Especial de Reforma Interior por la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona, en marzo, 1977.

Fuente: Ayuntamiento de Hospitalet.

2b) Plan de Remodelación del barrio San Cosme, aprobado como Plan Especial de Reforma Interior por la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona, en abril, 1978.

Fuente: Boletín Extraordinario de Asociación de Vecinos San Damián, septiembre, 1977



1. RAICES HISTORICAS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA INADECUADA EN INGLATERRA

Las concentraciones más importantes de viviendas inadecuadas en Inglaterra se encuentran en las áreas centrales de las grandes ciudades, reflejando un modelo de crecimiento bastante distinto al que caracteriza las ciudades españolas. En el curso del siglo pasado, muchos de los centros medievales de las ciudades inglesas fueron demolidos para la construcción de estaciones ferroviarias, edificios públicos y comerciales, ampliación de calles y, en algunas oportunidades, fábricas. Al mismo tiempo, nuevas viviendas fueron construidas por pequeños capitalistas en los terrenos circundantes para albergar el sustancial número de inmigrantes que llegaban en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. Aunque esas casas fueron, en general, bastante bien construidas, carecían de los servicios básicos (agua, alcantarillado, etc.), y en algunos casos la infraestructura vial no fue construida hasta cincuenta años después. En algunas zonas las densidades residenciales llegaron hasta 2.500 habitantes por hectárea, pero en general, la escasez de capital limitó la construcción a edificaciones de una, dos o tres plantas (5).

La Ley de Sanidad Pública (*Public Health Act*) de 1875 introdujo diversas medidas para controlar la construcción de viviendas para obreros. Se otorgó a las autoridades locales los poderes requeridos para asegurar que la construcción de viviendas se realizaría junto con la provisión de servicios básicos y vialidad de sección mínima. También se les otorgó el poder de exigir que las viviendas fueran levantadas en hilera (*terraces*), muchas de las cuales todavía existen hoy, como símbolo de la vivienda del proletariado industrial de la era victoriana (figs. 3, 3.a y 3.b.). Si bien las viviendas posteriores a 1875 (llamadas «casas reglamentarias» -*bye-law housing*-) eran mejores que las anteriores, muchas fueron, posteriormente, consideradas inadecuadas, tanto porque las aspiraciones y los estándares fueron elevándose continuamente (baño y lavabo interno, agua potable, mejores sistemas de calefacción e iluminación, etc.) como por la pobreza general del trazado, como por su incapacidad de satisfacer las demandas de la circulación masiva en automóvil.

A lo largo del siglo pasado, la clase media tendía a dejar el centro de la ciudad para vivir en lo que entonces constituían las afueras de la ciudad, pero que fueron arrolladas por la expansión de las «casas reglamentarias». En los últimos veinticinco años, como la demanda de vivienda en las áreas centrales ha aumentado, muchas de esas viviendas, las más espaciales, fueron subdivididas y convertidas en pisos para alquiler, lo que aceleró su

(5) Es interesante notar que tanto en Escocia como en España, por razones de defensa militar, se desarrolló la tradición de construir bloques de 4-5 pisos en los cascos antiguos. Por lo tanto, aun antes de la revolución industrial ya la industria de la construcción tuvo la capacidad económica y tecnológica para construir tales bloques, los que no se construyeron en Inglaterra. Véase Smith, Roger: «Multistorey Building in Scotland», en «Multi-Storey Living». A. R. Sutcliffe (ed.) Crown Helus, 1974.



Figura 5:
'Casas Reglamentarias' en The Meadows, Nottingham.
Actualmente, todas han sido demolidas, aparte del área
señalada, la cual ha sido declarada
Housing Action Area.
Fuente: Nottingham City Council.

Algunos aspectos del tratamiento de la vivienda de mala calidad

deterioro y que constituyen otro tipo de vivienda de mala calidad.

Hasta 1919, la inmensa mayoría de las familias obreras vivían en casas alquiladas en el sector privado, pero a partir de 1919, con la promulgación de la Ley de Vivienda y Planificación Urbana (*Housing and Town Planning Act*), se les permitió a las autoridades locales la obtención de subsidios para la construcción (6) de viviendas de buena calidad para alquilar (7). Al mismo tiempo, el sector privado edificaba viviendas de estándares similares para las clases media y obrera. Es así que a fines de los años 30 en las ciudades inglesas podían reconocerse tres sectores de diferente calidad de vivienda correspondientes a los distintos períodos de construcción (véanse figs. 4, 4.a. y 4.b.).

1) El área central, con el peor alojamiento, y edificaciones construidas antes de 1875.

2) Un primer anillo, constituido por «casas reglamentarias» construidas antes de 1875, de mejor calidad que las del centro, pero deficientes en muchos aspectos.

3) Un segundo anillo de viviendas posteriores a 1919 y de buena calidad, construidas tanto por la iniciativa privada como por las autoridades locales.

A continuación, consideraremos en detalle las políticas adoptadas por la Administración pública para hacer frente a los problemas de la vivienda en Inglaterra, particularmente en el período de la segunda postguerra, cuando la demanda de viviendas llegó a ser más aguda que nunca.

2. LA DEMOLICION DE VIVIENDAS POR LAS AUTORIDADES LOCALES EN INGLATERRA

La primera pieza de legislación que abordó el problema de la demolición en gran escala de viviendas inadecuadas fue la Ley de Vivienda (*Housing Act*) de 1930. Esta Ley dio poderes a las autoridades locales para que pudieran adquirir y demoler las edificaciones en malas condiciones y recibir del gobierno central subvenciones proporcionales al número de familias realojadas. Esta Ley preparó el terreno para la Ley de 1957 (posteriormente incorporada a las leyes de vivienda de 1969 y 1974), la cual estableció unos criterios generales (8) para la determinación de lo que legalmente constituía una «vivienda inadecuada», redactados en forma tal que permitía una amplia interpretación por las autoridades locales. La Ley

(6) En los primeros años de la aplicación de la Ley de 1919, la subvención se calculaba en relación con el monto del alquiler, pero en 1923 se fijó en 6 libras por vivienda cada año para veinte años, aproximadamente una tercera parte del coste inicial (500-600 libras).

(7) De acuerdo a los llamados «Parker Morris Standards»: Viviendas de dos plantas, tres dormitorios en el nivel superior, cocina, comedor y estar en el nivel inferior, caldera de agua, para familias de cinco miembros.

(8) La Ley de 1957 establece los siguientes factores a considerar en la declaración de «vivienda inadecuada»:

a) Estado general de mantenimiento; b) estabilidad estructural; c) presencia de humedad; d) espacio interior; e) iluminación natural; f) ventilación; g) disponibilidad de agua caliente; h) sistema de alcantarillado; i) facilidades para la preparación de alimentos.

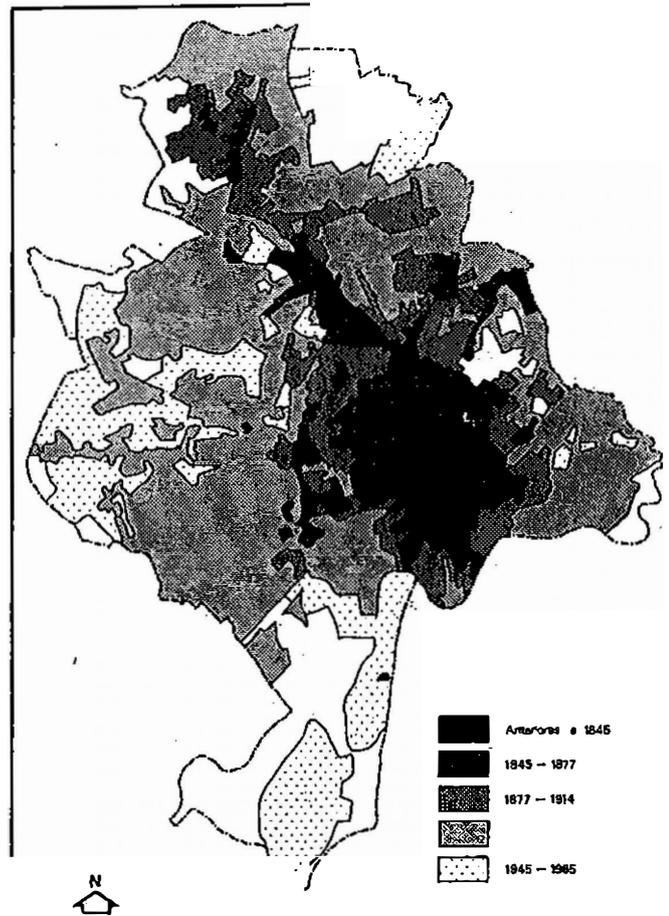


Figura 4: Etapas en el crecimiento de Nottingham. Nótese el área central y los dos anillos correspondientes a las épocas 1845-77, 1877-1914 y 1920-actualidad. Hasta ahora ha sido demolido y renovado casi todo el centro y gran parte del primer anillo mientras que en los anillos primero y segundo, cinco Housing Action Areas y diez General Improvement Areas.

especifica que cualquier vivienda que en los términos establecidos por la Ley sea definida como «inadecuada», el propietario tiene que tomar a su cargo la demolición o reparación de la casa.

Pero no es raro que las autoridades locales encuentren toda una manzana o hilera de casas inadecuadas, en cuyo caso se declara un «área de demolición» (*clearance area*), acompañada de las correspondientes «órdenes de expropiación» (*Compulsory Purchase Order*) a todas las propiedades del área e incluso fuera de ella si ello era preciso para llevar a término la reconstrucción propuesta.

El valor de la propiedad declarada «inadecuada» tradicionalmente se ha considerado como nulo, y se pagaba compensación únicamente por el terreno, pero en 1973, la Ley de Compensación del Suelo (*Land Compensation Act*) introdujo los pagos de compensación —al valor del mercado— para las casas ocupadas por sus propietarios durante dos o más años. También introdujo otras cuotas de compensación por las mejoras realizadas por los dueños e inquilinos. Aquellas viviendas que estando en buenas condiciones deben ser demolidas para facilitar la intervención en toda el área son pagadas al pleno precio del mercado.



Figura 4a:
Area de demolición. Colwick, Nottingham, 1935.



Figura 4b:
La misma área, 1937, después de la remodelación.

El ritmo de demolición de viviendas aumentó rápidamente en la postguerra. De hecho, entre 1945 y 1954, se demolieron 90.000 unidades en Inglaterra y Gales, y entre 1955 y 1974, la cifra subió a 1.165.000 unidades, con una sostenida cuota anual de más de 61.000. Más tarde nos referiremos a las consecuencias sociales de estas actuaciones masivas que significaron la desaparición de muchas de las viviendas construidas en el siglo pasado en las áreas centrales de las aglomeraciones urbanas.

3. LA RENOVACION URBANA EN INGLATERRA

Las autoridades locales están constantemente preparando o realizando planes para el desarrollo de áreas demolidas. Como se dijo anteriormente, estos desarrollos son subsidiados por el gobierno central y su participación ha llegado a cubrir más del 50 % del costo de la construcción e interés acumulado. Generalmente, las autoridades han construido casas en alquiler en las áreas de demolición, pero en años recientes algunas autoridades locales han vendido tales terrenos a la iniciativa privada para la construcción de casas en venta.

En los años 30, las viviendas construidas por las autoridades locales en las áreas de renovación total (*Comprehensive Development Areas. C.D.A.'s*) estaban constituidas por bloques de tres niveles, sin ascensor, agrupadas a lo largo de la vialidad y, a veces, alrededor de un patio central. En el período de postguerra, las densidades residenciales en las *C.D.A.'s* se convirtieron en factor crítico en la ordenación del espacio urbano a nivel nacional y regional. Como hemos señalado en otra oportunidad (9), una de las piedras fundamentales de la filosofía de la planificación inglesa fue frenar el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, reducir las densidades residenciales en las áreas centrales y crear nuevas ciudades más allá de anchos cinturones verdes. Pero tan aguda fue la demanda

de viviendas, sobre todo en los años 60, que fue necesario realizar esquemas de renovación urbana con densidades residenciales superiores a las consideradas aceptables (llegándose hasta 600 hab./ha.). Se construyeron bloques de vivienda hasta 20 pisos de altura, que ahora son severamente criticados, tanto desde el punto de vista arquitectónico como social. Algunos esquemas presentan desarrollos combinados de edificaciones altas y bajas (Birmingham, Newcastle) y otros se realizaron en base a «bloques horizontales» con corredores horizontales de acceso (Sheffield).

Sin duda, la demolición de muchas de las viviendas deterioradas heredadas del siglo pasado era inevitable en razón de su pésima condición. Pero los proyectos de renovación urbana han sido recientemente criticados, no sólo por su escala inhumana, sino también por los retrasos, incertidumbres y, sobre todo, por la ausencia de consulta con la población afectada. Los críticos han señalado también la necesidad de considerar el apego de los residentes a sus casas y a la comunidad. Muy raramente se ha alojado una comunidad en el mismo sitio que ocupaba previamente a la demolición; normalmente se le ofrece alojamiento disperso en otras partes de la ciudad, ya que las nuevas viviendas que se levantan se otorgan de acuerdo a una lista de espera. En Inglaterra y Gales, la demolición de viviendas exigió la movilización de más de tres millones de personas entre 1955 y 1974, llegándose en los años 60 a un promedio de 100.000 personas movilizadas anualmente. Desde 1951 casi 1.500.000 viviendas inadecuadas fueron derribadas. Fue la acumulación de críticas lo que impulsó, en los años 60, al gobierno central a examinar las posibilidades de la rehabilitación de viviendas a gran escala como una alternativa a la demolición en los procesos de renovación urbana.

4. LA REHABILITACION DE VIVIENDAS EN INGLATERRA

Ya desde 1949 disponían las autoridades locales poderes para otorgar subsidios a los propietarios de casas anticuadas que requirieran repa-

(9) Véase Wynn, Martin, y Smith, Roger: «Algunas consideraciones sobre las nuevas ciudades inglesas», en «Ciudad y Territorio», 4/78, I. E. A. L. Madrid, 1978.



Algunos aspectos del tratamiento de la vivienda de mala calidad

raciones y mejoras, pero fue la Ley de Vivienda de 1969 la que introdujo el concepto de «Area de Mejoramiento General» (*General Improvement Area, G.I.A.*), abarcando normalmente grupos de 200-300 viviendas. El criterio más importante para la declaración de una *G.I.A.* por parte de las autoridades locales es que los vecinos estén de acuerdo en la realización de la operación, y de este modo, la participación de la comunidad se realiza desde el principio, en contraste con las operaciones de demolición y renovación (fig. 5). La iniciativa para estimular la declaración de una *G.I.A.* puede ser tomada tanto por organismos gubernamentales, las autoridades locales e incluso los particulares. Uno de los propósitos de la declaración de un área como *G.I.A.* es la de animar a los propietarios ocupantes a hacer inversiones en la mejora de sus viviendas. Las autoridades locales pueden subsidiar hasta el 60 % del costo de las reparaciones y mejoras, un 10 % más de lo que darían fuera de una *G.I.A.* Al realizar esto, las autoridades locales ganan indirectamente una subvención del 100 % del gobierno central y también una subvención limitada para llevar a cabo mejoras generales del ambiente en una *G.I.A.*, tal como la dotación de alumbrado público, áreas verdes, aceras, etc., para completar con ello la mejora de viviendas y crear confianza en la permanencia futura de la comunidad.

En 1974, una nueva Ley de Vivienda introdujo otro concepto en el proceso de mejoramiento de viviendas, el «Area de Acción en Vivienda» (*Housing Action Area, H.A.A.*), el cual se aplica a la vivienda deteriorada del sector privado en alquiler, incluyendo no solamente muchas de las «viviendas reglamentarias» del siglo pasado, sino también las casas victorianas de la clase media, subdivididas en pisos y a veces ocupadas por las familias inmi-

grantes más pobres. La declaración de un sector como *H.A.A.* puede lograrse por iniciativa de los mismos residentes, quienes hacen la correspondiente solicitud a las autoridades locales. La intención de las *H.A.A.* es superar el problema creado por la falta de interés de los propietarios de vivienda en alquiler en aprovechar los subsidios normalmente disponibles para mejoras de viviendas (un 50 % del gasto total), porque una serie de leyes y reglamentos dificultan en extremo el aumento de alquiler a los ocupantes en razón de dichas mejoras, lo que les imposibilita recuperar el correspondiente 50 % que invertirían en ellas. Por esto, para las mejoras en las *H.A.A.* el subsidio disponible llega hasta el 90 % del coste total de las reparaciones y mejoras (con un coste máximo de 5.000 libras), el cual es concedido, indirectamente a través de las autoridades locales, por el gobierno central y se hace menos énfasis en la mejora general del ambiente. Si el monto del subsidio aún resulta insuficiente para inducir al propietario de la vivienda a realizar las mejoras, las autoridades locales tienen el poder de realizarlas por su cuenta, expropiando la propiedad.

La Ley de 1974 introdujo también el concepto de «Area de Vecindario Prioritario» (*Priority Neighbourhood Area, P.N.A.*) para aquellas áreas de vivienda de propiedad privada en alquiler con menores necesidades de reparación, y mientras que en las *H.A.A.* las reparaciones tienen que realizarse en un lapso no mayor de cinco años, a partir de la designación, no hay límites de tiempo para las *P.N.A.* y los fondos son entregados sólo cuando hay disponibilidad.

Es interesante destacar que la Ley de 1974 dio énfasis a las posibilidades de realizar esquemas mixtos, en parte renovación, en parte rehabilitación, que han facilitado la conservación de algu-

Figura 5
Ejemplo de la participación de los Residentes en la Redacción de un esquema de Rehabilitación en una GENERAL IMPROVEMENT AREA.

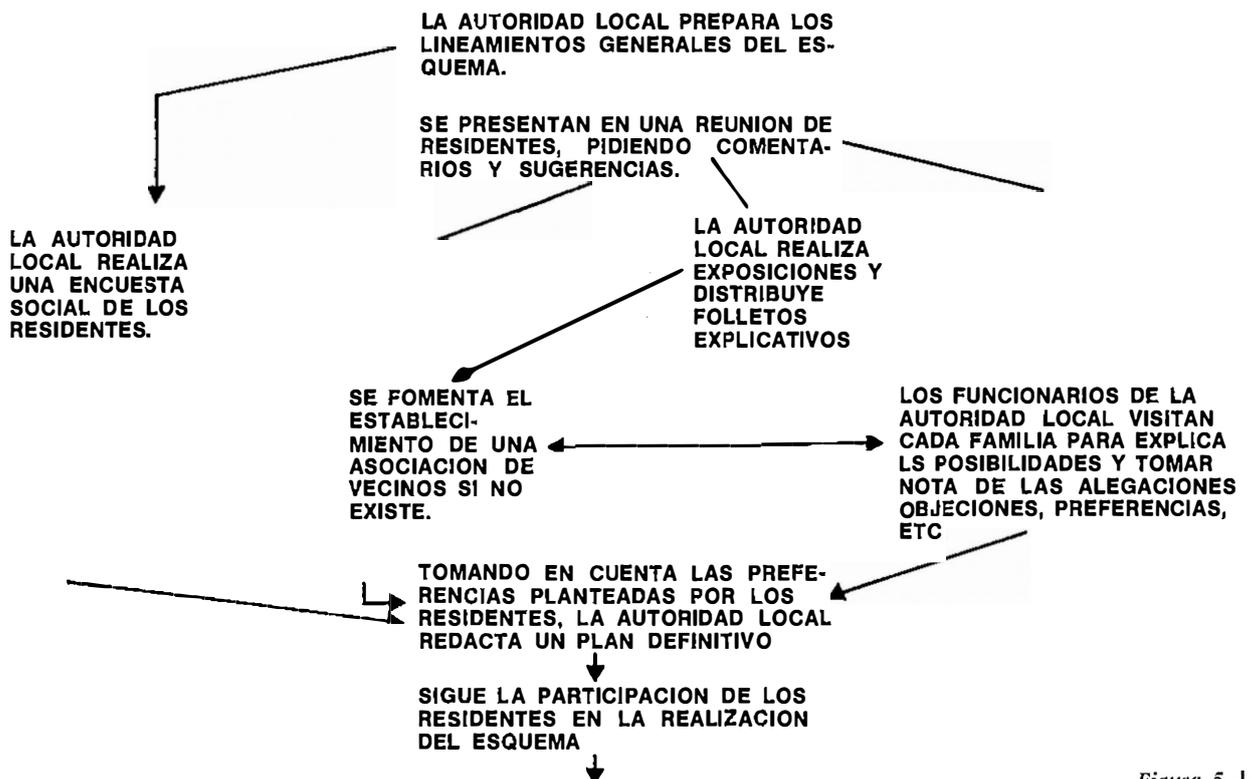


Figura 5 |



RADFORD BOULEVARD AREA

Figura 6:
Radford Boulevard Housing Action Area, Nottingham.
Un esquema mixto, en parte rehabilitación, y en parte
demolición y renovación (las secciones rayadas).
Fuente: Nottingham City Council.

Figura 7:
Dos aspectos de la General Improvement Area,
en Eastwood, cerca de Nottingham.



7a) Casas construidas en los 1860, después del proceso
de rehabilitación.



7b) Casas nuevas en el mismo esquema.
Fuente: Broxtowe Borough Council.

nas casas (si no de todas) en los sectores no demolidos del siglo pasado y a veces de antes de 1875, donde la rehabilitación total no es viable por la ausencia de secciones viales de ancho aceptable y estado pésimo de reparación de algunas casas (véanse figs. 6 y 7). El número de casas mejoradas alcanzó la cantidad de 360.000 en 1973, pero ha sido la combinación de remodelación y rehabilitación la que ha contribuido a la disminución del número de las viviendas inadecuadas y carentes de servicios básicos, tal como se indica a continuación:

CUADRO 1 Casas inadecuadas y sin servicios básicos en Inglaterra

	1971	1976
Casas inadecuadas	1.147.000	794.000
Casas sin baño fijo	1.148.000	800.000
Casas sin lavabo Interior	1.851.000	1.083.000

Fuente: Housing Policy. Technical Volume, Part 1
H.M.S.O. London, 1977

5. A MODO DE CONCLUSION

A pesar de las claras diferencias que existen entre Inglaterra y España, tanto en las formas de crecimiento urbano como en el carácter de los problemas relacionados con la vivienda, consideramos útil señalar, a modo de conclusión, algunos aspectos del tratamiento de la vivienda de mala calidad en Inglaterra, que pueden ser pertinentes a la situación actual española. Esto se hace más como un análisis inicial que una exposición final y esperamos profundizar posteriormente en algunos aspectos específicos del tema (10).

5.1. El papel de las autoridades locales y la importancia del marco legislativo nacional

La autoridad local ha sido en Inglaterra el agente clave en el tratamiento de la vivienda ina-

(10) Con este fin se han compilado una serie de casos de estudio a nivel local para servir de información de base para la formulación de comparaciones y análisis de aspectos específicos. Véase, por ejemplo, M. Wynn, «San Cosme, proyecto de remodelación» y «The Buildings G. I. A. Nottingham». O. E. C. D. Case Study Drafts. Trent Polytechnic, Nottingham (mimeografiados).



Algunos aspectos del tratamiento de la vivienda de mayor calidad

deuada, si bien ha actuado dentro de un marco legislativo nacional que se ha ocupado integralmente de los procesos de demolición, renovación y, últimamente, rehabilitación de la vivienda. Esto contrasta marcadamente con el caso de España, en el cual los conceptos apenas se han desarrollado en la legislación nacional y las autoridades locales han carecido en general de los recursos técnicos, humanos y económicos y del poder político necesario para intentar estos esquemas.

En España, la Ley del Suelo de 1976 introdujo el concepto de Plan Especial de Reforma Interior para «la realización en suelo urbano por las Entidades locales competentes, de operaciones encaminadas a la descongestión, creaciones de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos» (art. 23), mientras que el Real Decreto 2278 de 1976, sobre la vivienda social estableció «la posibilidad de una financiación excepcional (por el Instituto Nacional de la Vivienda) para la construcción directa o bien para adquirir viviendas terminadas para fines concretos como adjudicación a familias afectadas por expropiación... viviendas ruinosas y otras actuaciones urgentes». (Real Decreto 2278/1976 del 16 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 12/1976, del 30 de julio sobre inversión en vivienda). En efecto, estas dos piezas de legislación le han facilitado al I.N.V. una limitada actuación en el campo de la remodelación pública. Pero para el logro de una actuación más extensiva, está abierta la posibilidad de que la autoridad local surja como el agente principal en la gerencia de tal cambio urbano, quizás en la forma de las «empresas mixtas con participación mayoritaria municipal» mencionadas en el Pacto de la Moncloa (11), quizá dentro de un marco legislativo modificado estableciendo fondos estatales de subvención para esquemas de remodelación y rehabilitación de la vivienda, tanto en el sector público como en el privado.

5.2. Los defectos de la remodelación de las áreas centrales en la postguerra

Aunque en la postguerra en Inglaterra fue necesaria la urgente demolición de extensas áreas de viviendas construidas en el siglo pasado, no cabe duda de que pudo hacerse un mayor empeño en evitar la ruptura social resultante del reasentamiento de la población afectada. En el contexto español, es bien conocido el fenómeno de la ruptura social provocado por la demolición de barracas y chabolas como por los esquemas de remodelación promovida por la iniciativa privada, realizados o no (12). Es interesante observar que en algunos de los nuevos proyectos de remodelación financiados

(11) Acuerdos de Moncloa, Capítulo V, B-Viviendas, artículo 1.º

(12) Véase, por ejemplo, Alfonso Alvarez Mora: «Aportaciones al análisis de los programas de renovación urbana», en «Ciudad y Territorio», 4/76, o también Sola Morales, op. cit. nota 4.

por el I.N.V. la población existente en las áreas afectadas va a quedarse en las viviendas incluidas en la remodelación, como en el caso del polígono de San Cosme de la Obra Sindical del Hogar y de la zona de barracas de Ramón Casellas, ambos en Barcelona, el primero aprobado y en realización y en proyecto la segunda (véanse figs. 1.a., 1.b. y 2.b.). Esto se ha logrado en Inglaterra solo, últimamente, en los esquemas de remodelación y rehabilitación combinados, en los cuales se ha puesto en evidencia que uno de los factores más importantes del proceso es la rapidez y la buena coordinación de sus distintas fases, requeridos para lograr y mantener el apoyo del público, esencial en un sistema de planificación que es ahora bastante sensible a este factor.

Otro aspecto insatisfactorio de las áreas centrales de las ciudades inglesas ha sido el cúmulo de desajustes sociales que han acompañado el deterioro físico de muchas de las torres de vivienda, un problema bien conocido en España, sobre todo en relación con los polígonos periféricos construidos por la iniciativa privada y pública en los últimos 25 años. Mientras en España las campañas de protesta pública ya han conseguido el re-equipamiento de algunos barrios, a veces formalizado en un Plan Especial de Reforma Interior, las autoridades locales en Inglaterra todavía están considerando sus estrategias para tratar el problema. Hasta ahora, solamente Liverpool ha adoptado una solución radical: la venta a precios muy reducidos de algunos de sus bloques al sector privado, con la esperanza de que mejoren las condiciones físicas y sociales de estas áreas. Pero, en general, estas torres de habitación constituyen un hecho infeliz en la historia de la vivienda inglesa y están íntimamente ligados a una serie de problemas sociales.

5.3. Participación pública y oportunidades de rehabilitación

Los esquemas de rehabilitación realizados en los últimos diez años quizás constituyen el mayor éxito de la política de vivienda en la Inglaterra de la postguerra, aunque sigue planteada la cuestión del destino final que tendrán esas viviendas, ya que probablemente deberán ser demolidas dentro de veinte o treinta años. El mecanismo de los G.I.A./H.A.A. ha sido, por cierto, un éxito social al ayudar a los residentes a mejorar sus casas instalándoles lavabos y baños interiores, sistemas de calefacción y realizando una gran variedad de arreglos interiores y exteriores. Este proceso no solamente ha facilitado la conservación de las comunidades, sino también la participación del público en la formulación del contenido de los planes locales. En España, la participación del público ha ocurrido de modo informal y discontinuo, en respuesta a situaciones *ad hoc* en las que ha faltado, frecuentemente, el contacto directo entre las asociaciones de vecinos y las autoridades, mientras que la «información pública» en la tramitación y aprobación de planes urbanísticos se ha limitado, a menudo, a la discusión de aspectos técnicos y legales de las propuestas ya formuladas, y no a su contenido básico.

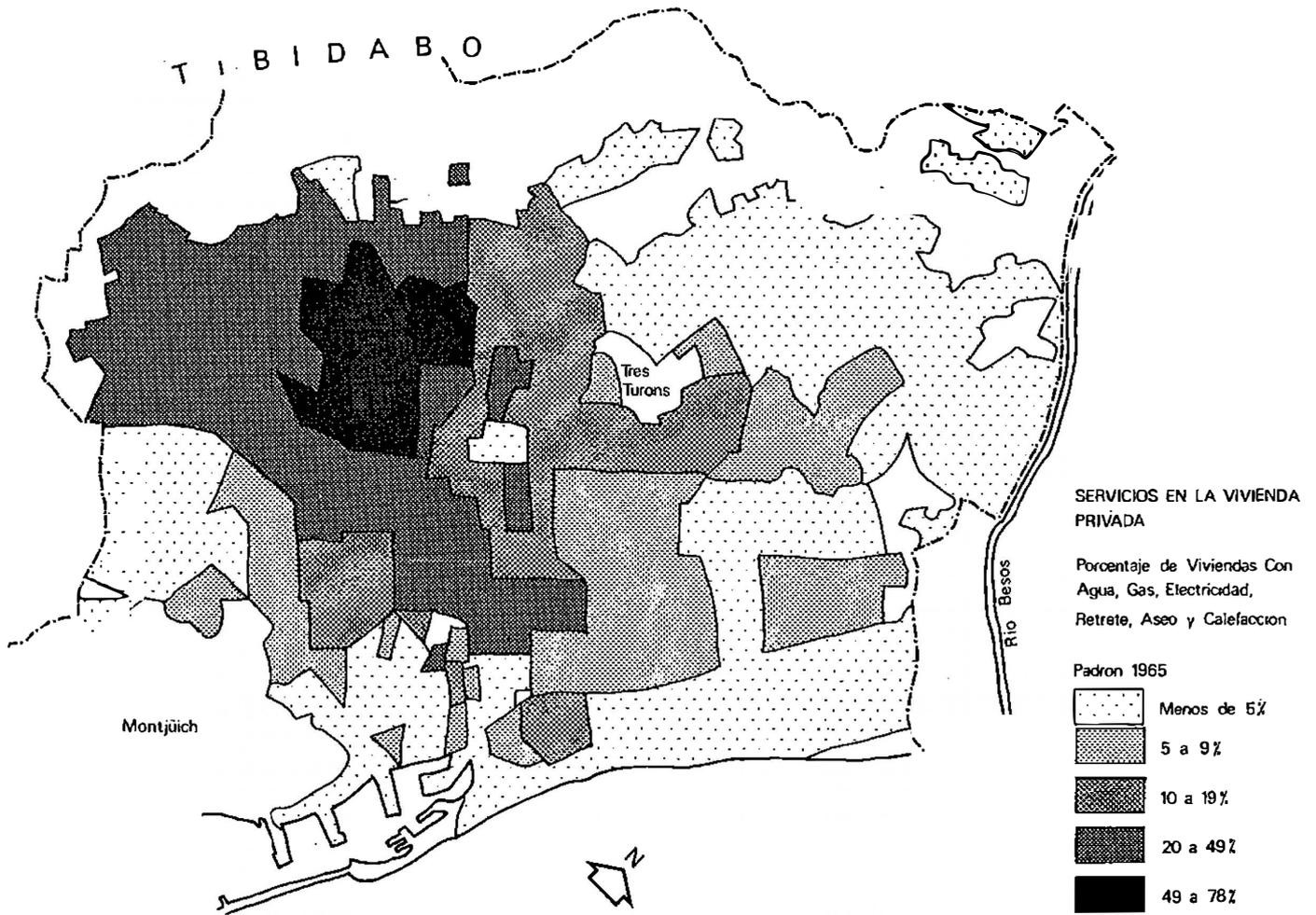


Figura 8:
 Servicios en la vivienda privada en Barcelona, 1965.
 Fuente original: Estudios para el Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona, 1966.

La introducción de un mecanismo parecido al de los G.I.A./H.A.A. inglesas en España podría ser útil para la rehabilitación de algunas de las viviendas más viejas, sobre todo las ubicadas en los cascos antiguos y las zonas deterioradas de los ensanches. En Barcelona, por ejemplo (fig. 8), según un estudio realizado por el Patronato Municipal de la Vivienda en 1963, más de 100.000 de las 125.000 viviendas construidas antes de 1914 podrían salvarse mejorándolas en conjunto (cuadro 2). Este puede ser uno de los principales retos que afrontarán las autoridades centrales y locales en el futuro inmediato y en el cual la consideración de la experiencia inglesa podría ser de algún valor.

CUADRO 2 Viviendas construidas anteriores a 1914 en Barcelona	
Viviendas útiles y aceptables	18.750
Viviendas de imposible remodelación y que deben derribarse	3.750
Viviendas que pueden salvarse con gastos para su mejora	102.500
TOTAL VIVIENDAS	125.000

Fuente: La Vivienda en Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, Abril 1973. básicos en Inglaterra