

LA OPERACION DE REMODELACION DE BARRIOS EN MADRID

Julio Vinuesa, Teresa Sánchez-Fayos y Ana Oliete

En la historia de la Política de Promoción Pública de Vivienda en España, la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid es una experiencia marcadamente innovadora.

Tras varios decenios en los que faltó voluntad política para atender una demanda surgida de situaciones de infravivienda y chabolismo y carencias de todo tipo de equipamientos, la reivindicación ciudadana alcanza su punto álgido coincidiendo con el momento en que se inicia el régimen democrático. Estas circunstancias políticas propician la puesta en marcha de esta Operación, de enormes dimensiones y trascendencia, en la que la Administración ha marchado siempre a remolque de las organizaciones vecinales, auténticas artífices del proceso.

Iniciada en 1979, la Remodelación produce soluciones urbanísticas y de vivienda para treinta barrios y cerca de cuarenta mil familias. Es un proceso con una gran riqueza de aspectos y experiencias diversas, cargado de singularidades y que ha de marcar un antes y un después en la Política de Vivienda.

«El arte de la política consiste en hacer posible lo inevitable».
Tayllevant.

A finales de la década de los setenta el MOPU inicia en Madrid una operación de remodelaciones de barrios que por sus dimensiones, sus antecedentes, las causas que las desencadenan, la forma en que se desarrolla y los resultados físicos y de carácter social que arroja, constituye una experiencia de enorme interés y trascendencia.

Básicamente, la operación consiste en el derribo y nueva construcción de las viviendas, locales comerciales y equipamientos de treinta barrios, en su mayoría localizados en la periferia consolidada madrileña. Con ello, además del enorme

Julio Vinuesa es profesor titular de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Madrid. Hasta mayo de 1986 ha sido jefe del Servicio de Administración y Patrimonio del Instituto de la Vivienda, Consejería de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

Teresa Sánchez-Fayos y Ana Oliete son geógrafas.

The plan for the remodelling of the Madrid suburbs

In the history of public housing policies in Spain, the process for the remodelling of suburbs in Madrid is a unique experience. After several decades of absolute political neglect, the vast demand for solutions to problems arising from substandard housing shanty towns and the lack of basic neighbourhood facilities reached its peak, this coinciding with the adoption of a democratic system. These political circumstances made possible the start of this plan, enormous both in its dimensions and significance, in which the administration has encouraged the participation of those neighbourhood associations, who were the true promoters of the process.

This remodelling, which began in 1979, has solved certain urban problems and provided housing for nearly 40.000 families in 30 suburbs. It is an operation rich in both varied and valuable aspects and experiences full of singular characteristics and it marks a definitive turning point in Spanish housing Policies.

cambio cualitativo en las condiciones de habitabilidad, se han producido profundas transformaciones del tejido urbano, proporcionando y mejorando dotaciones de equipamiento al tiempo que se ha elevado el nivel urbanístico de ámbitos, que en algunos casos trascienden los de los antiguos barrios, incidiendo positivamente en el conjunto de la ciudad.

Dada la envergadura de la operación —30 barrios, unas 800 Ha., 38.590 viviendas y una inversión difícil de determinar pero que sin duda supera los 200.000 millones de pesetas de 1985— su estudio resulta fundamental para el conocimiento de la historia urbanística madrileña reciente, así como especialmente interesante por constituir una experiencia única en la política de promoción pública de vivienda.

También merece atención preferente otra serie de aspectos que ponen en evidencia la complejidad de este proceso, tal es el caso del papel jugado por los vecinos que provocan la actuación

mediante un proceso reivindicativo desde el propio barrio y están presentes en los diferentes aspectos de la gestión; asimismo las responsabilidades y competencias de los diferentes organismos y entidades implicadas dentro de una especial forma de gestión; y unas muy particulares fórmulas de amortización de las viviendas reguladas mediante un marco legal específico.

ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS BARRIOS

Como puede verse en la figura 1, la mayor parte de los barrios se encuentran localizados en la periferia suburbial, en algunos casos sobre el primer anillo verde del Plan General de 1946. Con el transcurso del tiempo estos barrios fueron quedando integrados en el espacio urbano, bien por medio del planeamiento, bien por la centralidad adquirida en relación con el crecimiento metropolitano. Es precisamente esta integración el factor impulsor de los intentos de llevar adelante operaciones de renovación urbana en los años sesenta y setenta (casos de Palomeras y Orcasitas) que, como factores desencadenantes, tienen mucho que ver con la toma de conciencia vecinal, tan importante en el proceso que estudiamos.

El análisis del proceso de formación y desarrollo de cada uno de los barrios excedería por extensión y complejidad los límites y propósitos de este artículo, por tanto, aun a riesgo de ser excesivamente esquemáticos, vamos a establecer sólo tres tipos de actuaciones en atención al origen de los barrios que se remodelan (1).

A) *Actuaciones sobre núcleos de autoconstrucción*, creados por los inmigrantes que sobre todo durante las décadas de 1950 y 1960 llegaron

a Madrid, en su mayor parte de áreas rurales de La Mancha, Extremadura y Andalucía.

El asentamiento se produjo en zonas rústicas o de los anillos verdes, en los casos más organizados se vendían con pago aplazado pequeñas porciones de suelo sobre las que se autoconstruyeron con materiales de derribo unas viviendas ínfimas en cuanto al tamaño y demás condiciones de habitabilidad, en un contexto urbano absolutamente carente de urbanización y de servicios (agua, electricidad, alcantarillado, viario).

Así se fueron creando grandes bolsas de infravivienda, extensas áreas de parcelación ilegal, localizadas principalmente en el sur y sureste de la ciudad, entre las carreteras de Toledo y Valencia (Orcasitas, El Pozo, Vallecas).

B) *Actuaciones sobre barrios de Promoción Oficial*, construidos durante el período 1941-1963 con un doble objetivo.

1. Erradicar el chabolismo, que alcanzaba cifras y ritmos de crecimiento alarmantes.

Es el caso de los Poblados Dirigidos, los de Absorción y las UVA; los dos últimos concebidos con carácter provisional.

2. Alojar provisionalmente al emigrante al llegar a la ciudad proporcionándole una vivienda «puente». Es el caso de los Poblados Mínimos y Agrícolas (2).

En aquellas promociones oficiales participaron algunos de los arquitectos más relevantes del momento, pero la notable calidad de diseño de ciertos proyectos no evita obviamente las bajas calidades constructivas, las mínimas dimensiones, la localización marginal ni los déficits de servicios y equipamientos.

La situación de los habitantes de estos barrios es muy similar a la de los residentes en los nú-

(1) Sobre las características de las áreas marginales ver Jordi Borja y otros. 1972. *La Gran Barcelona*. Colegio de Aparejadores de Barcelona. Barcelona.

(2) Azurmendi, Luis (1979): «La Remodelación de Orcasur», *Revista de Arquitectura*, 216, Madrid.



Viviendas de autoconstrucción. A pesar del cuidado aspecto estético de las encajadas fachadas, las precarias condiciones de habitabilidad eran inaceptables y en un alto porcentaje las viviendas resultaban irreversibles mediante rehabilitación.

cleos de autoconstrucción; si bien a las carencias mencionadas hay que añadir la inexistencia de lazos familiares y sociales, presentes sin embargo cuando el agrupamiento de los emigrantes se produce de forma espontánea.

Frecuentemente la proximidad de estos barrios a los de autoconstrucción agrava aún más la problemática general, al conformarse extensas áreas muy degradadas urbanísticamente.

C) *Actuaciones en zona de infravivienda dispersa*; suelen estar relacionadas con la existencia de Juntas de Compensación (Pinar de Chamartín) y también a las necesidades de realojo, derivadas de expropiaciones diversas llevadas a cabo fundamentalmente por el Ayuntamiento (Marquesa de Amboage). En estos casos es importante el porcentaje de adjudicatarios no censados, es decir, no acogidos a las especiales condiciones de remodelación.

Estas actuaciones tienen una distribución espacial más dispersa, y se localizan fuera de las áreas tradicionales de infravivienda.

Como es lógico, en estos casos las nuevas viviendas no se construyen necesariamente sobre los mismos terrenos que ocupaban anteriormente las viviendas de los beneficiarios.

MOVIMIENTO VECINAL

Como ya se ha dicho, uno de los aspectos más importantes del proceso de remodelación ha sido la participación de las AA.VV. como impulsores y copartícipes a lo largo de toda la Operación, que resulta por tanto, y esta es una de sus peculiaridades más importantes, una experiencia de urbanismo participativo única en España.

Los vecinos, en sus barrios en un primer momento y agrupados en una coordinadora de afectados después, van a luchar para alcanzar unos objetivos comunes, desarrollando una conciencia colectiva, así como una gran capacidad de organización asamblearia.

El nacimiento de las AA.VV. podría vincularse, por lo que se refiere al objeto de este trabajo, a la pretensión por parte de los vecinos de solucionar los graves problemas que aquejan a sus viviendas y a sus barrios. Ante la inhibición o dejadez de la Administración llegan al convencimiento de que sólo mediante la presión política de la protesta ciudadana podrá vencerse esa falta de sensibilidad ante la demanda social.

Con el tiempo las AA.VV. alcanzan un grado de madurez, capaz no sólo de cambiar la política de vivienda, ofreciendo alternativas válidas para la solución de los problemas, sino que también son capaces de conseguir frenar la dinámica urbana basada en mecanismos especulativos que sistemáticamente han actuado perjudicando los intereses vecinales.

Las primeras asociaciones de estos barrios se crean en torno a organizaciones religiosas y/o familiares que progresivamente, a lo largo de la década de los 60, se integran en los movimientos sociales urbanos ligados al movimiento obrero, y vinculados a la izquierda política a través de sus

técnicos y líderes vecinales. Durante este período, las asociaciones actúan clandestinamente planteándose como objetivo prioritario la legalización de las mismas. El logro progresivo de legitimidad, que alcanza el movimiento ciudadano ante la opinión pública, se debe principalmente a tres factores:

— El papel jugado por la prensa diaria, que regularmente denuncia la situación caótica de los barrios y además se hace eco de las protestas y acciones que los vecinos llevan a cabo.

— La intervención de técnicos asesores, cuya ayuda ha supuesto una mayor eficacia en la lucha, así como una mayor capacidad dialéctica frente a la Administración.

— La tenacidad de los vecinos en la negociación con los organismos públicos, que progresivamente los reconocen como interlocutores válidos para tratar de los problemas y sus posibles soluciones.

A partir de mediados de los 70, momento en que se materializa la crisis económica, los sectores más necesitados de la población verán empeorada su situación al reducirse su capacidad adquisitiva, lo que les aleja de la posibilidad de acceder a una vivienda mejor. Por otro lado, la Política Oficial de Vivienda destina la mayor parte de los recursos públicos a subvencionar las viviendas que por sus condiciones de amortización sólo son asequibles para las clases medias y altas, acumulándose graves déficit en la demanda insolvente.

Políticamente nos encontramos al final del régimen franquista, que desemboca en una etapa de transición en la que el Poder muestra un cierto desconcierto ante esta situación fuertemente conflictiva, tratando sobre todo de evitar que se produzca una mayor crispación social.

En estos momentos, las reivindicaciones de los barrios giran en torno al eje vivienda digna-permanencia en el barrio. Esta reivindicación se plantea en contra de posibles desarrollos del PGO de 1963, que clasifica de urbanas las zonas que estamos analizando.

Los correspondientes planes parciales persiguen la renovación de áreas periféricas, pero suponen necesariamente la expulsión de todos los residentes, y esto es así a pesar de que el Plan General indicaba expresamente que deberían estar orientados al realojamiento de la población existente. En contra de este propósito del Plan juegan, con mayor fuerza, los intereses especulativos de la iniciativa privada que tratan de aprovechar la centralidad y los mínimos equipamientos que con el tiempo han ido adquiriendo estos barrios. Por otra parte, la Administración ve con buenos ojos la desaparición de amplias áreas de infravivienda a través de este mecanismo.

Por último, entre los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística sólo era posible la expropiación. La junta de compensación o la cesión de viales quedaba fuera del alcance de la exigua capacidad económica y organizativa de los residentes, que debían enfrentarse a un terreno tremendamente parcelado y a un

CUADRO I
DIMENSIONES BASICAS DE LA OPERACION DE REMODELACION (R. D. 1133/84)

ACTUACIONES	SUELO			NUCLEOS DE PROCEDENCIA	ADJUD. DIREC (**)
	DENOMINACION	VIV.	Ha. (*)		
1. CHINCHON	98	1,6	E		
2. LOS CARMENES CAÑO ROTO	602	5,0	A	Poblado Mínimo de Caño Roto (INV) (1954)	—
3. SAN FERMIN	1.222	11,4	A	P. San Fermín (OSH) (1957)	—
4. SAN BLAS	917	6,7	A	San Blas I (OSH)	—
5. P. D. SAN BLAS H	1.595	10,0	A	P. D. S. Blas H (CUMA) (1959)	—
6. POZO DEL TIO RAIMUNDO	2.020	25,0	E	Pozo del Tío Raimundo (1956)	—
7. MESETA DE ORCASITAS	2.276	45,0	E	Meseta Pradolongo, Rancho del Cordobés, Madrigueras (Leganés)	10,5
8. PAN BENDITO	1.404	18,1	A	UVA Pan Bendito (IVN) (1963) P. M. Vista Alegre (OSH) (1957)	—
9. ZOFIO	637	6,4	A	Zofio (OSH) (1957)	5,2
10. PINAR DE CHAMARTIN	400	0,6	O	Valdevivar y Querol (Junta Comp.)	8,0
11. ORCASUR	1.904	41,0	A	P. Agrícola (INV) (1947). P. Absorción (INV) (1957). P. Mínimo (INV) (1957)	11,3
12. SAN PASCUAL-LA ALEGRIA	571	2,6	O	San Pascual y La Alegría (JC)	—
13. CORNISA DE ORCASITAS	1.096	10,8	E	Torregrosa, Rafael Ibarra y Almendrales	8
14. EL CARMEN	134	1,3	O	Chabolistas de la zona	—
15. FONTARRON	1.580	18,8	O	Cerro Tío Pío, Doña Carlota y resto de Palomeras Sureste	10
16. PALOMERAS	10.334	460,0	E	Palomeras Altas, Palomeras Bajas, Palomeras Sureste y Los Huertos	9
17. CANILLEJAS	260	1,5	A	UVA de Canillejas (INV) (1963)	—
18. UVA VALLECAS	1.200	16,5	A	UVA de Vallecas (INV) (1963)	—
19. UVA VILLVERDE	957	15,0	A	UVA de Villaverde (INV) (1963)	—
20. P. M. DE VALLECAS	672	4,2	A	P. M. de Vallecas (INV) (1956)	6
21. SANTA ANA FUENCARRAL	820	17,5	E	Chabolistas del distrito	49
22. VALDEACEDERAS	684	1,3 ?	A E	Valdeacederas (M.º Gobernación) (1948), Infravienda	—
23. VENTILLA	1.660	9,0 ?	A E	Ventilla (M.º Gobernación) (1948). P. A. Ventilla (INV) (1957), Ventilla (CUMA) (1953)	—
24. SANTA PETRONILA	107	0,1	O	Santa Petronila	—
25. MARQUESA DE AMBOAGE	392	3,3	O	Quinta de la Paloma	50
26. P. D. DE ORCASITAS	2.964	40,0	A	P. D. Orcasitas (1956)	—
27. CARABANCHEL	1.200	1,5 10,5	A E	Chabolistas e infravienda de Roger de Flor, Alto de San Isidro, etc.	—
28. CRUZ BLANCA	89	0,3	O	Cruz Blanca	6
29. LAS CAROLINAS	213	1,6	O	Infravienda	6
30. ALMENDRALES	582	8,5	A	Almendrales (M.º Gobernación) (1941)	—
TOTALES	38.590	570,4 196,1 28,6 795,1	E A O Total		

(*) (E): Expropiación. (A): Aportado por los vecinos o por la Administración. (O): Cesión, compra-venta, etcétera.
(**) Tanto por ciento de viviendas destinadas a adjudicatarios no censados. No residentes en las unidades que se remodelan.

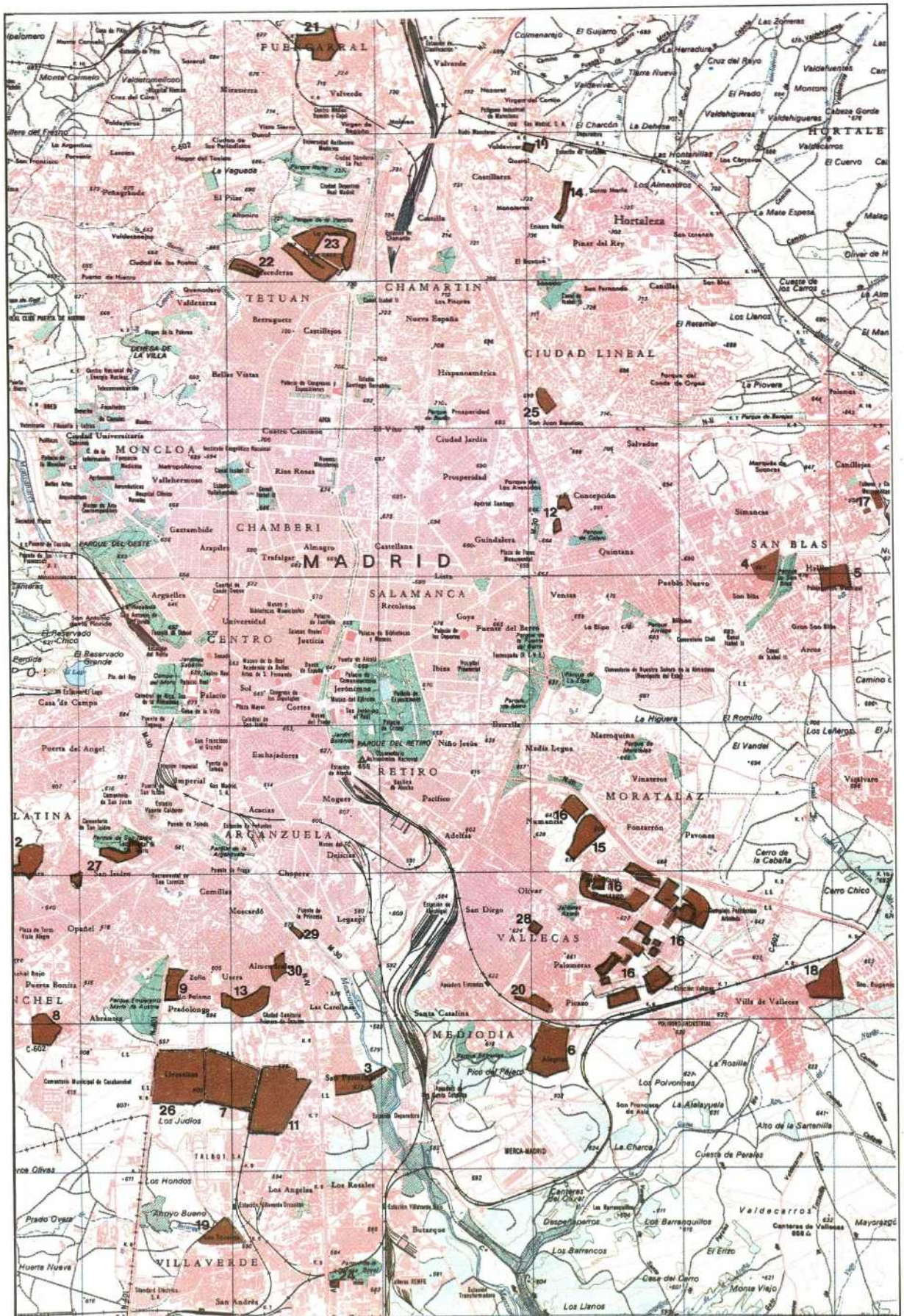


Fig. 1. Plano de localización de las actuaciones.

número muy elevado de derechos de arrendamiento.

En los años 70, cuando surgen las iniciativas privadas o públicas para el desarrollo de los planes parciales, el grado de conciencia de los inmigrantes que habitaban estos barrios había aumentado considerablemente. Incluso la política oficial preveía paradójicamente: «Al cabo ellos inventarán sus tradiciones, entonces nadie podrá moverlos, entonces habrán vencido para siempre» (3).

En los barrios de autoconstrucción, los vecinos no se oponían a una actuación que resolviera los problemas urbanísticos, únicamente exigían el realojamiento de todos los vecinos en las viviendas que se iban a construir en el barrio como pago de la «deuda social» que con ellos se había contraído por su contribución al desarrollo económico (mano de obra barata, ausencia de inversiones públicas...), así como al desarrollo urbano, generando unas plusvalías por la transformación de un suelo rústico en urbano. Por otro lado, en los barrios de Promoción Oficial, el argumento esgrimido para conseguir la remodelación y realojamiento es además el de la provisionalidad y el estado ruinoso en que se encontraban los edificios y las viviendas.

Ante esta situación las movilizaciones y la lucha se recrudecen. Varios miles de personas se manifiestan periódicamente en sus barrios, así como frente al Ministerio de la Vivienda. Ade-

más utilizan otras formas de presión que afectan a toda la población madrileña, como por ejemplo los cortes de circulación que sistemáticamente tienen lugar en algunos de los puntos más conflictivos de la ciudad (Carretera de Andalucía, Plaza de Legazpi...).

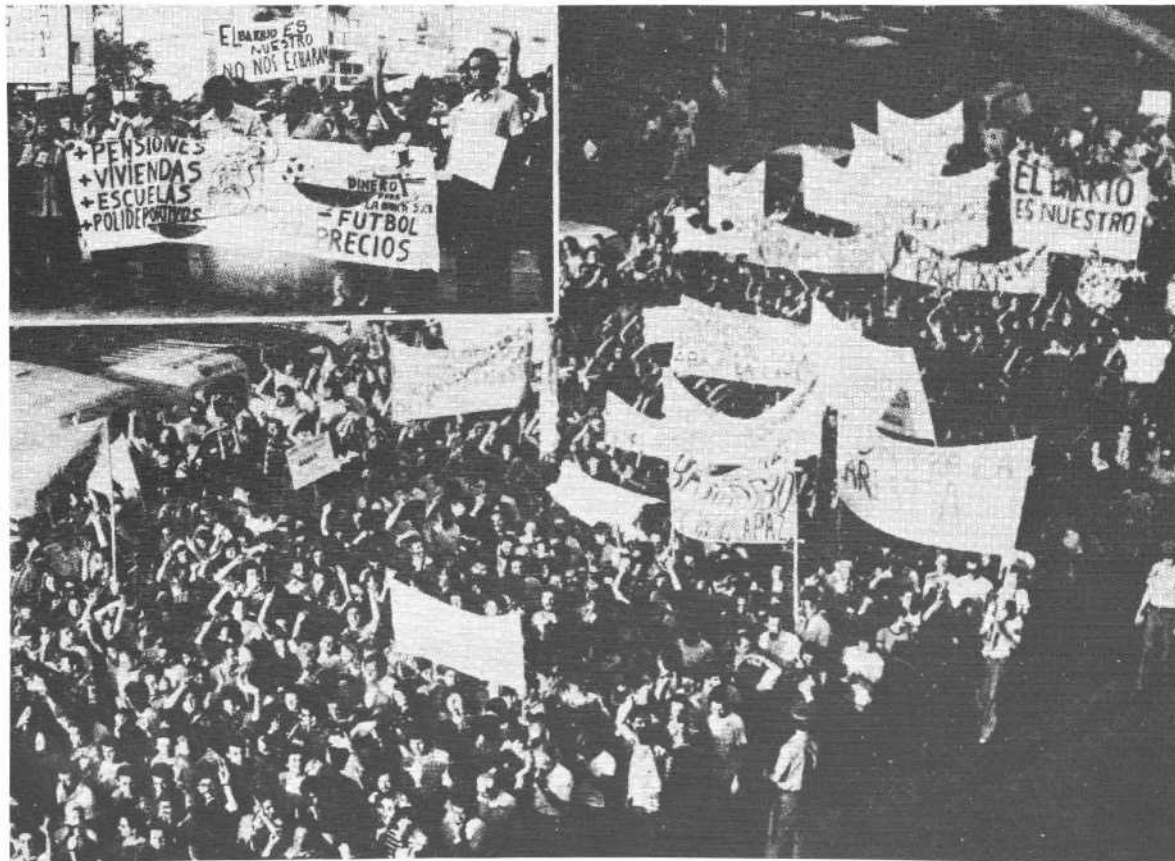
Durante este período, años 70, los técnicos de las AA.VV. adquieren un gran protagonismo articulando toda una gama de instrumentos capaz de proponer alternativas a los distintos planes de renovación-expulsión que se pretendían llevar a cabo. Los medios más utilizados fueron de tipo jurídico: desde recursos de alzada hasta el derecho de petición ante las Cortes...

En ocasiones se ha acusado a los técnicos de utilizar la Asociación de Vecinos como plataforma política y profesional; sin entrar a valorar esa posibilidad hay que insistir en que su participación ha sido enormemente activa y probablemente sin ella la Operación actualmente en marcha no hubiera sido posible.

El proceso de remodelación se inicia en dos barrios del distrito de Villaverde: Poblado Dirigido de Orcasitas y Meseta de Orcasitas, donde existía un movimiento vecinal fuerte que plantea con decisión el derribo y nueva construcción de sus barrios. Desde este momento, otros barrios que se encuentran en condiciones similares iniciarán la lucha por un programa general de remodelación.

En enero de 1979 se crea la Coordinadora de Barrios en Remodelación, cuyo objetivo princi-

(3) *Madrid en sus barrios*, 1975, COAM. Madrid.



Importantes movilizaciones ciudadanas tuvieron lugar desde mediados de la década de los setenta, en las que se protestaba por todos aquellos problemas que aquejaban a estos barrios; entre ellos, la vivienda ocupaba un lugar preeminente. (Vallecas 1976.)

pal es coordinar las distintas AA.VV. con compromisos de realojamiento, agrupa la mayoría de los barrios y su tarea consiste en definir plataformas reivindicativas comunes. A través de ella se canaliza la participación de técnicos y líderes vecinales en la tarea continua del seguimiento de la Operación, y concretamente del cumplimiento de los compromisos y programas por parte de la Administración.

En 1977 se había creado OREVASA (Sociedad para la Ordenación y Realojamiento de Vallecas, S. A.), empresa mixta de gestión con capital público, en la que se integran once AA.VV. de Vallecas, con una representación paritaria en el Consejo de Administración (4). A través de esta sociedad se ha gestionado la adquisición del suelo, el planeamiento, la urbanización y la construcción. También la realización del censo de afectados y las operaciones de derribos, adjudicaciones y realojos.

En este contexto, y a comienzos de 1979, el proceso reivindicativo alcanza quizá su más importante fase, en la que la totalidad de los barrios protagonizan una fuerte acción en contra de la nueva política de vivienda que se habría de derivar de la normativa de VPP contemplada en el Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre, y que en cualquier caso ponía en entredicho los compromisos que las distintas asociaciones habían ido consiguiendo para sus barrios.

Será en este momento cuando desde la Coordinadora de Barrios se toman una serie de acuerdos, que con fecha de 20 de marzo de 1979, se presentan como puntos básicos para la negociación con el MOPU (5); algunos ya habían sido recogidos por la normativa que regulaba la remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas (6),

(4) El Consejo de Administración de OREVASA está formado por diez representantes de Organismos de carácter público y diez consejeros representantes de los vecinos.

(5) Acuerdos tomados por la Coordinadora de Barrios. Aceptados como puntos base para las negociaciones con el MOPU. Documento consultado en los archivos de CIDUR.



Los traslados de la población a las nuevas viviendas y los derribos de las antiguas se realizan en el mismo día. Esto constituye una importante estrategia del proceso de realojamiento, con la que se persigue evitar posibles nuevas ocupaciones de las viviendas vacías.

y los restantes serían incluidos un par de meses después en la Orden Comunicada de 24 de mayo. Los puntos fundamentales son:

- Promulgación de una normativa específica, que reconozca la «deuda social» y el compromiso del Estado.

- Realojo en el propio barrio.

- Respeto al régimen de propiedad.

- Valoración de la vivienda antigua, con actualización e indemnizaciones.

- Promoción directa.

- Programas de actuación para toda la Operación que deberá considerarse de forma unitaria.

- Condiciones especiales de renta y de financiación.

El reconocimiento de los derechos adquiridos, la valoración actualizada de las plusvalías creadas y la gestión pública del realojamiento se presentan, a través de los mencionados acuerdos, como los puntos más relevantes de la reivindicación vecinal en torno a la Remodelación, requiriendo para ello un apoyo legal del que carecían.

EL DESARROLLO DE LA OPERACION

Para poder explicar la forma en que ha ido produciéndose la Operación de Barrios en Remodelación de Madrid es conveniente partir de la consideración de una serie de circunstancias que ponen de manifiesto su complejidad, al tiempo que enmarcan *la singularidad del proceso*.

- La Operación engloba una treintena de barrios entre los que cabe establecer importantes diferencias de todo tipo. Será preciso, por tanto, matizar siempre las referencias globales al proceso.

(6) La remodelación de PD de Orcasitas se inicia con el Decreto 323/1976, de 23 de enero, que se complementa con las Ordenes de 24 de abril de 1978 y 31 de mayo de 1979, por las que junto con otras Ordenes Comunicadas se regulan los precios de las nuevas viviendas y los criterios de valoración de las antiguas.



En torno a los derribos de las distintas áreas de infravivienda se organizan «cuadrillas» que se dedican a rescatar entre los escombros todo aquello que consideran reutilizable, constituyéndose un singular «mercado» de materiales constructivos.

— Las remodelaciones no sólo suponen el derribo de las viviendas antiguas y la construcción de las nuevas en un marco urbano adecuadamente ordenado y equipado. Es una compleja operación de realojo en la que a la gestión de cualquier promoción pública de viviendas, hay que añadir la elaboración de censos de adjudicatarios; la utilización de viviendas provisionales; los traslados a las viviendas nuevas y de forma simultánea de un número muy elevado de vecinos; en suma, el tratamiento individualizado de casi treinta y nueve mil familias, que desde la expropiación de la antigua vivienda ha de llevar a la formalización de los contratos de las nuevas.

— El inicio de la actuación con la Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979, se produce en unos momentos de transición política en los que, por encima de otras consideraciones, la Administración va a tratar de evitar el coste político que podría derivarse de la conflictividad social que las Asociaciones de Vecinos habían ido llevando a un punto crítico. La Administración se ve «forzada» a acceder a una serie de propuestas vecinales plasmadas fundamentalmente en los Acuerdos de 20 de marzo de 1979 de las AA.VV.

— El papel jugado por las Asociaciones de Vecinos a lo largo de las distintas fases de este proceso, supone cotas y niveles de participación en la gestión y en la toma de decisiones, no sólo desconocidos hasta su inicio, sino también difícilmente equiparables después de diez años de evolución democrática.

— Por lo que se refiere a la normativa legal, hay que significar la existencia de una serie de acuerdos y disposiciones específicas, que fijan el sistema de adjudicación y modifican sustancialmente las condiciones generales de cesión de viviendas de promoción pública (7), estableciendo también el carácter de urgencia de las actuaciones y creando nuevos instrumentos de gestión. Se utilizaron disposiciones de mínimo rango legal con el objeto de limitar su propagación y con ello evitar la generalización de demandas similares en otras ciudades; pero al no constituir soporte legal suficiente hubo de culminarse con la promulgación del Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, que regula la operación iniciada ocho años antes. Puede hablarse, por tanto, de una cierta proliferación de normativa y a la vez de vacío legal.

— Por último, mencionar la implicación de diversas administraciones en los ámbitos de sus respectivas competencias, así como la participación directa de empresas públicas y de un número elevado de empresas constructoras y equipos técnicos, con la generación de conflictos de competencias y luchas de intereses que necesariamente habrían de producirse en razón del volumen de la inversión y de la complejidad de las actuaciones.

Establecidas algunas de las claves necesarias

para explicar la Operación de Remodelación vamos a pasar a analizar los principales aspectos del desarrollo de las actuaciones.

La Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979 determina en su anexo el tamaño de la Operación, relacionando los 31 barrios incluidos y el número de viviendas de cada uno de ellos.

Los criterios seguidos para la inclusión de los barrios no han sido explicitados, si bien parece deducirse que la relación engloba, además de dos pequeñas promociones en construcción en ese momento (8), un grupo muy mayoritario de barrios de promoción pública y núcleos consolidados de infravivienda y chabolismo cuyas Asociaciones de Vecinos hicieron valer sus demandas frente a otras de otros barrios no menos necesitados, pero que por carecer de un movimiento vecinal combativo no estuvieron representados en las negociaciones con el Ministerio. Hay también un grupo reducido en el que se incluyen algunas actuaciones que no responden tanto a los requerimientos vecinales como a la búsqueda de soluciones para problemas no exclusivamente de vivienda, casos de Marquesa de Amboage y Juntas de Compensación de Pinar de Chamartín y San Pascual, por ejemplo.

Según el citado anexo, la Orden Comunicada programa la construcción de 35.850 viviendas en 31 barrios. El número de promociones se reduce después al renunciar Pueblo Nuevo a la remodelación, y el de viviendas ha sufrido algunos ligeros reajustes, sólo importantes en las incorporaciones de las fases del Poblado Dirigido y la Meseta de Orcasitas, que se había comenzado antes de 1979 y son recogidas por el R. D. 1133/84 que ampara, como cifra definitiva, un total de 38.590 viviendas (9).

Las actuaciones se iniciaron con la elaboración de unos censos de «presuntos adjudicatarios» que en algunos casos y en contra de lo que determina la Orden Comunicada permanecieron abiertos muchos meses (10).

Por lo que se refiere a la materialización de las actuaciones, la primera necesidad es disponer de los terrenos. Generalmente se ha utilizado el mismo suelo que ocupaban las viviendas derribadas, cuya titularidad se ha obtenido por expropiación en diez barrios de autoconstrucción (71,74 por 100 del suelo sobre el que se actúa);

(8) Una de ellas es la localizada en Chinchón para la que no cabe establecer ningún tipo de vinculación con la Remodelación.

(9) En el Poblado Dirigido se habían iniciado 1.492 viviendas y 1.516 en la Meseta, por lo que la diferencia con respecto a las viviendas previstas en la Orden Comunicada es de 268 menos en el R. Decreto.

(10) En el artículo 2.º de la Orden Comunicada de 24-5-79 se encarga a la Dirección Provincial del MOPU la elaboración de un censo para cada promoción antes del 28 de agosto de 1979. Estos censos fueron efectuados por las propias AA.VV. o mediante contratos externos y recogen información sobre el titular y las personas con las que conviven. Las exclusiones, al no quedar demostrada la residencia anterior en el barrio o comprarse la propiedad de otras viviendas, han dado lugar a numerosas reclamaciones y situaciones conflictivas, entre las que destaca la conocida como «Mayo del 80» de Vallecas.

(7) Merced a la disposición transitoria 1.ª del R. D. Ley 31/78, que permite seguir rigiéndose por el Reglamento de 1968.

Aunque no todos los vecinos estaban de acuerdo con las condiciones del Programa de Remodelación, se ven obligados a asumirlas. En este caso el «desalojo forzoso» ha sido una medida frecuentemente utilizada.



en otros casos fue el Ayuntamiento o las Juntas de Compensación quienes cedieron los terrenos necesarios (3,6 %). Por último, en 17 barrios de promoción pública la titularidad correspondía al IPPV (24,66 %), aunque se reconocen los derechos de propiedad de los vecinos, que al aportar los terrenos (cuadro 1) van a verse compensados mediante deducciones en el precio de la nueva vivienda, como veremos más adelante.

Algunas de las expropiaciones se habían iniciado varios años antes, incluso por organismos diferentes (11) y, como ocurre con el resto de las actuaciones, la tramitación va a efectuarse a través del procedimiento de urgencia a partir de la Orden de 9 de mayo de 1980 (12), que además establece la posibilidad de crear unos «equipos específicos de trabajo» que van a jugar un papel muy relevante en la operación.

Los denominados Equipos de Seguimiento son creados en número de seis mediante resolución de la Dirección General del INV y aparecen con su composición en los acuerdos MOPU-Coordinadora de 15-7-1980.

Estos equipos, formados por funcionarios y, sobre todo, personal contratado (13), dependen orgánica y funcionalmente del Delegado Provincial del MOPU y tienen unas amplísimas atribuciones en relación con la remodelación (14). Lle-

(11) La expropiación de El Pozo había sido iniciada por el Ayuntamiento y después continuada por COPLACO, que se encarga también de la expropiación en Vallecas y Orcasitas.

(12) La Orden de 9 de mayo de 1980 no hace referencia expresa a la Operación de Remodelación, por las razones que ya hemos apuntado, si bien sin duda fue dictada pensando exclusivamente en ella. En el artículo 1.º habla de las actuaciones encaminadas a operaciones de realojamiento y erradicación del chabolismo. El Real Decreto 1133/84 de 22 de febrero establece también en su artículo 2.º el carácter de urgencia a efectos de lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, y en el artículo 3.º, con objeto de darle mayor agilidad a las actuaciones, se dispensa del requisito previo de disponibilidad de los terrenos en el expediente de contratación.

(13) Para solventar las dificultades y limitaciones de la Administración a la hora de contratar personal, se recurre a VISOMSA, empresa pública con la que el INV había establecido ya varios convenios para la ejecución de algunas de las promociones de la Operación. Así pues, en principio el personal integrante de estos Equipos va a estar contratado por VISOMSA y este personal, entre otras, tiene la misión de controlar para el INV el desarrollo de la obra ejecutada por la empresa de la que depende laboralmente.

gando a constituir una especie de «Administración paralela» que margina de hecho en gran medida a las diferentes unidades centrales y provinciales del INV, por otra parte insuficientemente dotadas para hacer frente a una operación como ésta.

Son, pues, estos equipos, a través de los cuales las AA.VV. vuelcan gran parte de su participación en el proceso, el eje de lo que hemos denominado «una muy especial forma de gestión». En este mismo contexto menciono aparte merece OREVASA, que va a encargarse de forma directa, como se ha mencionado, de la Operación de Remodelación de las doce mil viviendas en Vallecas.

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Siguiendo con el desarrollo de las actuaciones, hay que decir que el planeamiento urbanístico no ha sido una cuestión relevante en la gestión de buena parte de los nuevos barrios. Si observamos la programación que establece en un primer momento la Orden Comunicada, vemos la intención de iniciar dentro del año 1979 algo más del 46 por 100 de la Operación, unas dieciséis mil quinientas viviendas en veintitrés barrios diferentes. Si pensamos que restaban siete meses para finalizar el año es fácil concluir que no entraba en el programa el desarrollo previo de ningún tipo de planeamiento. Lamentablemente, en no

(14) Por resolución de la Dirección General del INV de 27 de junio de 1980 se fijan las atribuciones que, por delegación del Delegado Provincial, corresponden a los jefes de Equipo, y que atañen a la preparación, gestión y ejecución de las actuaciones correspondientes a su zona: «Coordinación general con los distintos Organismos Administrativos y Empresas Suministradoras; control y actualización de censos en colaboración con AA.VV. y estudio de las reclamaciones; seguimiento de proyectos, programas y ejecución de obras; propuestas de adjudicatarios de las viviendas, gestión de trámites de licencias de obras, tiras de cuerda, acta de recepción, etcétera; iniciación y gestión de expedientes sancionadores, y cuantas actividades sean necesarias para la gestión de las actuaciones». Las propuestas promovidas por estos equipos, si requirieran la aprobación de un órgano superior, habían de ser informadas en un plazo de quince días.



A las deficiencias de infraestructuras básicas, se une una variada y compleja gama de situaciones urbanísticas, que convierten estas áreas en zonas absolutamente degradadas, desarticuladas entre sí y con el resto de la ciudad. En ellas la Remodelación se presenta como la única solución posible.

pocas promociones se ha infravalorado de hecho su trascendencia urbanística; las actuaciones de Orcasitas ponen de manifiesto la falta de un planteamiento de conjunto, que se concreta en la carencia de estructuración de toda la zona y en una insuficiente incorporación a la trama urbana.

Los Planes Parciales y los Planes Especiales han sido los instrumentos normalmente empleados, y su elaboración y tramitación se superpone a la construcción de los barrios. Una vez aprobado el Plan General de 1985, un tercio de las promociones quedan como Areas de Planeamiento Diferenciado; las construidas quedan sujetas a las ordenanzas respectivas, y las más atrasadas como «Areas Remitidas».

La elaboración de los proyectos de planeamiento, urbanización y construcción corresponde a equipos que se califican como mixtos al estar integrados por técnicos de las AA.VV. y otros designados directamente por la Dirección Provincial del MOPU. Esta forma de organizar la dirección técnica de las actuaciones produce no pocos conflictos pero sobre todo pone de manifiesto el alto grado de participación vecinal al que nos hemos referido como uno de los aspectos claves de la Remodelación (15).

PROGRAMACION

El ritmo de desarrollo de la Operación ha estado sujeto a sucesivas programaciones; la primera, como ya se ha indicado, aparece en la propia Orden Comunicada, en cuyo anexo se determinan las promociones y viviendas que habrán de iniciarse el mismo año 1979.

El 15 de julio de 1980, el director general del INV, el delegado provincial del MOPU y 21 representantes de barrios incluidos en la Coordinadora, firman un acuerdo en el que, entre otras cuestiones, se establece el programa a desarrollar en los años 1980, 1981 y 1982. Según este documento, durante ese trienio se efectuaría una inversión en torno a los 45.000 millones y se iniciarían unas veinte mil viviendas.

Las viviendas iniciadas y entregadas a los adjudicatarios durante los primeros cuatro años fueron:

	Iniciadas	Entregadas
Antes 1/1/1979	2.832	—
1979	4.940	912
1980	12.714	2.852
1981	1.994	3.380
1982	2.984	4.514
	25.464 (65,99 %)	11.658 (30,21 %)

El 8 de marzo de 1982, mediante resolución del presidente del IPPV se establece la programación para ese año y los Planes Trienales 83-85 y 86-88. Este programa se recoge en unos acuerdos nuevamente firmados por el director provincial del MOPU y la Coordinadora de Barrios en Remodelación; en ellos se compromete la construcción de 11.084 viviendas para el trienio 86-88,

quedando unas quince mil fuera de programa. Estos últimos acuerdos incorporan también los módulos a aplicar para la obtención del precio de las viviendas.

Las viviendas iniciadas y entregadas durante el trienio 83-85 fueron:

	Iniciadas	Entregadas
1983	4.211	5.513
1984	—	5.028
1985	2.970	4.012
	7.181 (18,61 %)	14.553 (37,71 %)
Total desde el comienzo	32.645 (84,59 %)	26.211 (67,92 %)

Como puede verse en el cuadro 2, quedan por iniciar cinco mil viviendas en el trienio 86-88 y otras mil en el año 1989.

Por último, el Real Decreto 1133/84 establece también, de forma implícita, una programación al fijar las diferentes fases en que se ha producido la construcción y aquellas otras necesarias para concluir la operación, indicando en cada caso el módulo a aplicar, correspondiente al año en que las viviendas obtengan la calificación (16).

En este caso la realidad vuelve a distanciarse no poco de los programas, según el Real Decreto son 33.314 las viviendas a las que se han de aplicar módulos correspondientes al año 1985 y anteriores, mientras que, como ya se ha dicho, hasta enero de 1986 se habían entregado únicamente 26.211 viviendas. Estos desfases, aparte de retrasos en el proceso de realojamiento, suponen también que las viviendas no se venden al precio del módulo del año de su terminación y adjudicación sino que, en un porcentaje superior al veinte por ciento, se valoran con módulos de años atrasados.

El desarrollo de la operación da, pues, una media de casi cuatro mil viviendas anuales a lo largo de los siete años transcurridos desde su inicio. No obstante, para valorar más exactamente las actuaciones hay que tener en cuenta la existencia de derribos, los traslados de líneas, instalación y reparación de viviendas provisionales, las urbanizaciones —no exclusivamente interiores— y la construcción de equipamientos diversos.

En el conjunto formado por IPPV, otras administraciones, Ayuntamiento y vecinos, el prime-

(15) Los Acuerdos del 15-7-80 en su punto cuarto dicen textualmente: «También se seguirá con el sistema de concurso subasta, garantizándose siempre la participación vecinal, en el planteamiento y desarrollo de las nuevas viviendas independientemente del sistema de adjudicación de obras, que se adopte, participando en la redacción de las bases, en la redacción de anteproyectos y proyectos, y pudiendo proponer técnicos para la dirección de obras en equipo mixto con los propuestos por el INV».

(16) Más bien habrá de tomarse la fecha en que se terminan las viviendas, ya que hasta el momento no se ha efectuado la calificación de ninguna de las promociones de la Operación.

CUADRO 2
PROGRAMA PENDIENTE (*)

VIVIENDAS PENDIENTES SEGUN FECHA DE INICIO DE LA CONSTRUCCION							
Actuaciones sin terminar	1985	1986	1987	1988	1989	Total pendiente	%
3 San Fermín	—	282	—	232	—	514	42
4 San Blas I	—	206	76	—	—	282	31
5 San Blas H	392	574	—	—	—	966	61
6 Pozo T. Raimundo	275	—	—	—	—	275	14
8 Pan Bendito	762	—	—	—	—	762	54
11 Orcasur	571	—	—	—	—	571	30
16 Palomeras	3.110	438	943	—	—	4.491	43
18 Uva Vallecas	490	172	—	—	—	662	55
19 Uva Villaverde	128	—	—	—	—	128	13
22 Valdeacederas	53	237	—	394	—	684	100
23 Ventilla	40	200	315	—	1.010	1.565	94
27 Carabanchel	534	—	476	—	—	1.010	84
30 Almendrales	87	200	—	265	—	552	95
Totales	6.442	2.309	1.810	891	1.010	12.462	32

(*) Datos facilitados por el Instituto de la Vivienda de Madrid (31.12.85).

ro, por su mayor protagonismo como principal responsable en materia de vivienda y por consiguiente de la remodelación así como por su mayor capacidad de inversión y de gestión, asume la ejecución de viales, parques y equipamientos diversos que en buena lógica, y si la posición política de sus directivos hubiera sido más firme, no habría tenido que afrontar (18).

(17) A la vista de los compromisos que en este sentido estaba adquiriendo el IPPV, el artículo 10 del Real Decreto 1133/84, establece que este Organismo «podrá subvencionar la construcción del necesario equipamiento comunitario primario que no pueda ser financiado por otro Organismo con competencia específica sobre el mismo».

INVERSION Y COSTES

La contratación para la ejecución de los diferentes proyectos de urbanización y construcción, en la que también es notable la participación vecinal (15), se ha visto favorecida, como ya se ha dicho, por el procedimiento de urgencia. Además la obra se ha contratado casi en su totalidad a través de VISOMSA, ahora SGV, que ha actuado como promotor por encargo del INV,

(18) En la primera fase de Palomeras la urbanización ha costado más de tres mil quinientos millones de pesetas, lo que representa casi setecientos mil pesetas por vivienda, un 19,75 por 100 del valor de la edificación.



La edificación abierta con bloques en altura se presenta como el modelo urbanístico mayoritariamente adoptado. Esto constituye, sin duda, un brusco cambio espacial, sobre todo para aquella población acostumbrada a vivir en viviendas de una sola planta.

IPPV e Instituto de la Vivienda de Madrid, sucesivamente. La capacidad de gestión y la agilidad de una empresa mixta como SGV, paliando en cierta medida la lentitud de actuación de la Administración en cuestiones como la contratación, por ejemplo, es también otro de los aspectos destacables en el desarrollo de la Remodelación (19).

El volumen de la inversión y su recuperación son aspectos fundamentales en el análisis de la Operación; determinar de forma global y desagregada sus dimensiones económicas será una de las principales tareas a realizar en los trabajos de investigación que habrán de afrontarse en torno a estas actuaciones de remodelación.

Aquí vamos a limitarnos a efectuar unas primeras aproximaciones a la inversión realizada para después, al hablar de los regímenes de cesión y las condiciones de amortización, estudiar algunos ejemplos sobre la recuperación de la misma por parte de la Administración.

El Programa de Remodelación se financia enteramente a través de los Presupuestos Generales del Estado hasta el momento en que se producen las transferencias en materia de vivienda a la Comunidad de Madrid (R.D. 1115/84 de 6 de junio de 1984).

Las dificultades en el proceso de negociación de transferencias no estuvieron, como ocurrió en las de otras Comunidades, relacionadas con la aceptación de la herencia del INV y la OSH, en ese momento IPPV, por el lastre que suponía un enorme patrimonio antiguo, muy deteriorado y tradicionalmente mal administrado. En el caso de Madrid la negociación de las transferencias giró fundamentalmente en torno a la financiación del Programa de Remodelación, que por su dimensión la Comunidad no podía afrontar si no era con ayudas específicas del Estado, que si bien debía seguir haciendo frente al compromiso adquirido con los vecinos, no podía aplicar tratamientos excepcionales para Madrid a la hora de establecer la financiación de las diferentes autonomías.

Este proceso culmina con la publicación del mencionado Decreto de Transferencias el 13 de junio de 1984 y del Decreto 1133/84, que regula la remodelación dándole además el respaldo que la Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979 y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12/2/1982 (20) no podían otorgarle. El Decreto

(19) El INV firmó en el año 1979 los tres primeros convenios para la promoción de 14.107 viviendas en conjunto y por un presupuesto inicial de 30.704,5 millones de pesetas. Firmado por el IPPV, el 4.º Convenio incluye la construcción de 4.149 viviendas, 13 guarderías, 75 locales comerciales, 16 naves industriales, algún proyecto de urbanización y la demolición de 6.431 viviendas en Palomeras. El 5.º Convenio, 4.454 viviendas, 14 urbanizaciones y dos Centros Cívicos. El último Convenio, firmado ya por la Comunidad de Madrid corresponde al Programa AES e incluye 2.955 viviendas. En total son 28.570 las viviendas construidas a través de SGV, casi el 90 por 100 de las viviendas terminadas o iniciadas hasta el momento.

(20) El Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de febrero de 1982 establecía una serie de determinaciones de carácter técnico y económico y otras dirigidas a agilizar la gestión, que venían a ampliar o modificar otras de la Orden Comuni-

1133/84 se había aprobado el 22 de febrero y no se publicó hasta el 18 de junio. Esta demora y la proximidad de las fechas de publicación de los dos decretos ponen de manifiesto la interdependencia de ambos.

Desde la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda se exigía, para aceptar las transferencias en materia de vivienda, la publicación del Decreto de Remodelación como forma de que el Estado reconociese sus compromisos de financiación en la operación todavía a medio ejecutar. En todo caso, en el presupuesto transferido a la Comunidad Autónoma no se incluyeron los créditos necesarios para iniciar las viviendas previamente programadas para el año 1984. Como puede observarse, tanto porque no se iniciaran viviendas ese año, como por la disminución de la inversión, el hecho de las transferencias supuso un momento crítico en el programa.

La inversión efectuada hasta el año 1984 se resume en los siguientes datos:

Año	M. pesetas corrientes	M. pesetas de 1985 (*)
1979	6.526,50	13.823,13
1980	13.250,05	22.949,09
1981	13.214,92	20.033,82
1982	21.562,93	28.463,07
1983	32.476,48	38.257,29
1984	16.101,68	17.405,92
Total	103.132,56	140.932,32

(*) Deflactor utilizado, IPC del INE.

Posteriormente, la Consejería llevó a cabo una serie de negociaciones con el IPPV y las fuerzas políticas firmantes del AES que conducirían a la firma de dos convenios:

— Un «Convenio-Marco» (26/2/85) por el que el IPPV se compromete a «la financiación completa del Programa de Barrios en Remodelación de Madrid, dentro de las posibilidades presupuestarias del Estado» (21). Este programa, asumido por la Comunidad, sigue no obstante siendo gestionado por el Instituto de la Vivienda de Madrid, organismo del que depende el programa desde el momento de las transferencias.

— Un «Convenio-Específico» (14/3/85) según el cual, con cargo al AES, se financiaba la iniciación de las obras previstas en el Convenio-Marco para 1985.

La inversión efectuada en el año 1985 es:

Año	M. pesetas de 1985
1985	22.554

cada. En todo caso, al no ser tampoco publicado en el BOE no podría producir efectos jurídicos de carácter general y su rango, como ocurría con el de la Orden Comunicada, volvía a ser insuficiente.

(21) Instituto de la Vivienda de Madrid, Memoria 1984-1985. Madrid, 1985, p. 26. También de esta Memoria son los datos relativos a la inversión a realizar a partir de 1986.

La inversión prevista para la terminación de la operación es la siguiente:

Año	M. de pesetas de 1985
1986	11.906
1987	10.194
1988	9.623
1989	6.667
1990	4.220
1991	851
Total	43.461

De lo anterior se deduce, pues, una cifra de inversión de 206.947,32 millones de pesetas de 1985, de los que aproximadamente un 12 por 100 se dedican a la adquisición del suelo expropiado (22).

PRECIO DE LAS VIVIENDAS Y CONDICIONES DE AMORTIZACION

Una vez establecidas estas cifras acerca del coste de la Operación, se trata de hacer algunas consideraciones sobre la recuperación de la inversión, para lo cual vamos a explicar primero las concesiones de cesión en venta y en alquiler (23).

(22) Se hace notar que según los datos del cuadro 1 el suelo expropiado representa aproximadamente un 75 por 100 del total. También hay que significar que en algunas promociones se libera suelo que se destinará a otras operaciones. Esta circunstancia se concentra en gran medida en Palomeras, donde quedará suelo disponible para unas 6.000 o 7.000 viviendas de VPO que habrán de construirse en la operación denominada «Vallecas 92».

(23) El Decreto 323/76 y las O. M. que lo desarrollan,

CUADRO 3
CONDICIONES DE AMORTIZACION

	GENERALES		EXCEPCIONALES		ADJUDICACION DIRECTA (**)
SUBVENCIONES (*)	20 %	20 %	30 %	30 %	—
APORTACION INICIAL	5 %	4 %	—	—	5 %
PRESTAMO (Al 5 % de interés)	20 %	16 %	25 %	17,5 %	95 %
ANTICIPO (Sin interés)	75 %	60 %	75 %	52,5 %	—
	—	100 %	—	100 %	100 %
PERIODO DE AMORTIZACION	35 años		50 años		25 años
	Cuotas anuales crecientes al 4 %				

(*) Las subvenciones varían desde el 7 % al 30 % según los barrios, si bien la que más se repite es el 27,5 % y la que resulta como media ponderada es el 20 % (cuadro 4).

(**) Para familias no incluidas en los Censos según normativa R.D. 3148/78 que regula V.P.O.

CUADRO 4
VALOR EN VENTA DE LAS VIVIENDAS SEGUN EL MODULO Y LAS SUBVENCIONES FIJADAS EN EL ANEXO DEL REAL DECRETO 1133/1984

MODULOS	VIVIENDAS	VALOR TOTAL* (millones)	SUBVENCION MEDIA Resultante	VALOR A RECUPERAR POR LA ADMINISTRAC.	VALOR MEDIO POR VIV. (M)	
79	20.778	2.964	7	5.727	1,93	
80	22.777	3.347	7.635	18	6.243	1,87
81	26.002	5.957	15.489	25	11.554	1,94
82	29.408	3.459	10.172	24	7.743	2,24
83	31.393	8.222	25.811	19	20.742	2,52
84	34.347	3.343	10.495	17	8.683	2,60
85	35.576	4.499	16.006	23	12.299	2,73
TOTAL 79-85	31.791	91.766	20	72.991	2,30	

(*) Se considera un tamaño medio de 100 m.² construidos por vivienda.

En primer lugar indicar que de las viviendas adjudicadas hasta el momento, menos de un 2 por 100 han sido cedidas en alquiler, por lo que fundamentalmente vamos a referirnos a las condiciones de amortización de las viviendas en venta (24).

El Artículo 12 del Decreto de Remodelación determina que el precio de venta de las viviendas se obtendrá «por aplicación de precio de cesión por metro cuadrado construido de las viviendas sociales de promoción pública vigentes en el momento de finalización de plazos de terminación de las obras, según las fases de ejecución programadas en el anexo del Decreto» (25).

El artículo 8 hace referencia a la aplicación de subvenciones a fondo perdido cuya cuantía se determina también para cada fase de cada barrio en el anexo del Decreto (26).

En el cuadro 4 se ha calculado la subvención general media ponderada para los conjuntos de fases con un mismo módulo, viviendas cuya terminación se prevé en un mismo año. No obstante, el Decreto admite la posibilidad de que se aplique de forma específica la máxima subvención posible (30 por 100) cuando las familias adjudicatarias estén en situación de especial necesidad (27).

El artículo 13 establece las condiciones de amortización que se concretan en el cuadro 3.

Vamos a considerar (ya que este trabajo no permite un análisis más ajustado) que las condiciones excepcionales, que reducen el valor a recuperar, queden compensadas con las viviendas de adjudicación directa, y pensar, por tanto, que los datos del cuadro 4 son válidos para todas las viviendas. Por otra parte y al no haberse comenzado la recaudación hasta finales del 85 (28), puede también aceptarse que los valores de los distintos módulos y del total se dan en pesetas de 1985. Tenemos así que las 31.791 viviendas con módulos del año 79 al 85, suponen una recuperación de casi setenta y tres mil millones de pesetas de 1985.

Las viviendas restantes se distribuyen por módulos de la siguiente forma:

MODULO	VIVIENDAS
1986	2.996
1987	2.105
1988	182

Los módulos de los años sucesivos irán experimentando incrementos que sin duda serán inferiores a los que registre el índice anual del coste de la vida, pero siguiendo con la idea de simplificar, vamos a considerar que los valores resultantes serían equiparables también a pesetas del 1985 por lo que, añadiendo la cantidad correspondiente a esas viviendas, el valor total a recuperar por la Administración por el conjunto de viviendas de la operación será del orden de los ochenta y cinco mil millones.

Pero sobre esta cifra habría que aplicar las deducciones por suelo y vivienda antigua que suponen 6.850 millones de pesetas. Las correspondientes a suelo se deducen directamente del valor global, mientras que las que corresponden a las viviendas, que deben tener una consideración de indemnización, se aplican ya, minorando a las distintas partidas de la amortización como vamos a ver (Arts. 6.3 y 7.3).

Debemos entonces pasar a considerar que el valor de la vivienda, deducidas las subvenciones, se recupera a lo largo de unos dilatados períodos de amortización (cuadro 3) y volviendo a simplificar, sólo con la intención de obtener unas cifras de referencia, suponemos que las amortizaciones a cincuenta años se compensan con las que se efectúan a veinticinco, y realizamos los cálculos como si todas las viviendas se amortizaran en las condiciones normales de remodelación, es decir: 5 por 100 de aportación inicial, 20 por 100 de préstamo al 5 por 100 de interés y 75 por 100 de anticipo sin interés; tanto el préstamo como el

en relación con el Poblado Dirigido de Orcasitas; la Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979; los Acuerdos con la Coordinadora de 15-7-80; la Orden Comunicada de Locales Comerciales de 16-10-80; los criterios sobre subvención de 4-6-81; los Acuerdos de Consejo de Ministros de 12-2-82; y los Acuerdos con la Coordinadora de 22-7-82, van fijando las condiciones económicas para la cesión en venta y en alquiler de las viviendas de remodelación. Posteriormente el Decreto 1133/84, tantas veces citado, respetando todo lo anterior, viene a aportar el respaldo, no sólo jurídico, que la Operación precisaba: vamos a referirnos por tanto exclusivamente a las determinaciones del articulado de este Decreto.

(24) La renta anual inicial del alquiler es el 2 por 100 del precio de la vivienda una vez aplicadas las subvenciones (art. 14). La cantidad que habría de pagarse como renta puede ser mayor que la cuota mensual de amortización del primer año. Por poner un ejemplo, para una vivienda de 100 m² construidos en la Cornisa de Orcasitas, la cuota de amortización para los que compran a treinta y cinco años es de 2.704 pesetas y de 3.141 pesetas para los inquilinos.

(25) En realidad y al margen de cuando se terminen las obras, el módulo para obtener el precio de las viviendas será siempre el que se fijó en la programación prevista en el anexo del Decreto. Para paliar ciertos desajustes que podían perjudicar a los vecinos, con fecha 17 de julio de 1985 se promulgó el Decreto 75/85 de la Comunidad por el que se

determina que en los barrios de expropiación el módulo para valorar las viviendas será el correspondiente al del año en que se aprobó el proyecto de expropiación, pudiendo modificarse sólo en su virtud el citado anexo.

(26) La determinación de las diferentes cuantías de las subvenciones según los barrios y las fechas de entrega de las viviendas, están en función de las negociaciones mantenidas entre la Administración y las distintas asociaciones, y persiguen absorber el encarecimiento de las fases posteriores, y en general se vinculan a la idea, plasmada en la Orden Comunicada, de reparación y compensación por la situación anterior y el realojo, que se desarrolla después en los «criterios sobre subvenciones» que el ministro de Obras Públicas fija el 4 de julio de 1981.

(27) De hecho en todos los barrios se aplicará la subvención máxima a los jubilados, pensionistas y viudas con hijos menores, grupo para el que también se fijan unas condiciones de amortización especiales (cuadro 3).

(28) Por distintas razones entre las que habría que mencionar la tradicional falta de preocupación política por la administración del patrimonio, la falta de capacidad de gestión y, en este caso, la carencia del respaldo legal necesario, la facturación de estas viviendas no se comienza hasta octubre de 1985, cuando algunas llevaban ya cinco años ocupadas, y por razones obvias no se facturan con carácter retroactivo. Se desplaza pues en el tiempo el período de amortización.

anticipo se reintegran en treinta y cinco años, con cuotas anuales crecientes un 4 por 100 (29).

Así pues, los 85.000 millones de pesetas de 1985, una vez deducidos 1.200 millones de suelo (30), se amortizan de la forma siguiente:

— 5 por 100 de «aportación inicial» (4.190 millones).

— 20 por 100 de «préstamo» al 5 por 100 de interés y con cuotas anuales crecientes del 4 por 100 (16.760 millones), a treinta y cinco años.

— 75 por 100 de «anticipo» sin interés y con cuotas anuales crecientes del 4 por 100 (62.850 millones), a treinta y cinco años.

Sobre estas cantidades han de aplicarse aún las deducciones por las antiguas viviendas (5.650 millones), minorando primero la «Aportación inicial» y, al exceder, el «Préstamo». Así, las cantidades a recuperar serían:

Aportación inicial	desaparece
Préstamo	15.300 millones
Anticipo	62.850 millones

(29) La Orden Comunicada de mayo de 1979 fija la amortización a treinta y cinco años con carácter general y a cuenta para los casos excepcionales. Las cuotas crecientes al 4 por 100 aparecen por primera vez en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 12-2-82 y es el único aspecto de la vigente normativa de VPO (R. D. 3148/78) que facilita la amortización. Las condiciones de remodelación recogen, pues, lo más favorable de ambas normativas y añaden la posibilidad de los cincuenta años sin aportación inicial.

(30) De la deducción que hemos estimado en 6.850 millones, aproximadamente 1.200 corresponden al suelo y el resto, 5.650, a las viviendas en propiedad y en arrendamiento.

En total 78.150 millones a recuperar en treinta y cinco años en cuotas que crecen anualmente en un 4 por 100, siendo las 4/5 partes anticipo sin interés.

Otro aspecto fundamental en el análisis de la remodelación será, pues, la comparación entre las cifras de inversión y las cantidades a recuperar. A las subvenciones explícitas, hay que añadir las que supone el aplazamiento del pago en larguísimos períodos y con anualidades crecientes, con un interés que no llega al 1 por 100 para el conjunto de la deuda.

Por último, el cuadro 5 recoge un estudio comparativo entre la inversión efectuada en relación con una serie de fases ya realizadas de algunos barrios y las cantidades a recuperar según el precio y las condiciones de amortización que fija el Decreto.

De los datos de este último cuadro llama la atención la diversidad de costes, aun teniendo en cuenta que se trata de pesetas corrientes, y las diferencias de precios o cantidades a recuperar por la Administración, que por lo que ya se ha indicado podrían considerarse pesetas de 1985.

Es especialmente ostensible en todo caso la diferencia entre lo invertido y lo que se va a recuperar, que con frecuencia, como puede apreciarse, no alcanza el 60 por 100, y ello sin considerar la subvención que supone el interés que se aplica.

Además de todo lo anterior y con carácter

CUADRO 5
EJEMPLOS DE INVERSIÓN EFECTUADA Y CANTIDADES A RECUPERAR

Promociones	Viv.	Inversión efectuada (M) (*)			Coste Viv. (M)	Cantidades a recuperar (M) (****)					Módulo
		Construc. y urb. (**)	Suelos (***)	Invers.		Aportac. Inicial	Préstamo	Anticipo	Total	Precio Viv. (M)	
SAN PASCUAL	571	1.843,9	276,6	2.120,5	3,71	61,2	245,0	918,7	1.224,9	2,15	81
EL CARMEN	134	323,3	48,5	371,8	2,77	11,1	44,3	166,0	221,4	1,65	80
SAN BLAS I	245	825,7	—	825,7	3,37	—	11,9	322,5	334,4	1,36	81
SANTA PETRONILA	115	278,1	41,7	319,8	2,78	10,8	43,4	162,6	216,8	1,88	81
FONTARRON	853	2.258,2	338,7	2.596,9	3,04	82,6	330,3	1.238,6	1.651,5	1,94	80
PALOMERAS	5.311	18.550,3	2.782,5	21.332,8	4,02	708,6	2.834,4	10.628,9	14.171,9	2,67	83
CORNISA DE ORCASITAS	1.096	3.435,1	515,3	3.950,4	3,60	103,3	413,2	1.549,6	2.266,1	1,88	81
CRUZ BLANCA	89	247,4	24,7	272,1	3,06	8,2	32,7	122,7	163,6	1,83	82
UVA VILLAVERDE	128	417,3	—	417,3	3,26	—	42,7	218,5	261,2	2,04	83
CAROLINAS	213	760,4	114,1	874,5	4,10	24,2	97,0	363,6	484,8	2,28	83
UVA VALLECAS	166	608,5	—	608,5	3,67	—	42,8	218,1	260,9	1,57	84
SAN BLAS H	522	1.911,4	—	1.911,4	3,66	—	34,8	940,1	974,9	1,87	85
TOTALES	9.443	31.459,6	4.142,1	35.601,7	3,77	1.010,0	4.172,5	16.849,9	22.032,4	2,33	

(*) Pesetas corrientes.

(**) Se incluyen derribos y realojos. En todo caso estas cantidades podrían verse modificadas cuando se produzcan las liquidaciones de los Convenios con SGV.

(***) En los casos de suelo expropiado y cuando no se dispone de datos se ha aplicado un 15 por 100 que es la media global estimada.

(****) Pesetas de 1985.

exclusivo, para Vallecas (Fontarrón y Palomeras) se establece la opción de un sistema de amortización específico mediante una Orden Comunicada (31), por la que se faculta a las Entidades Oficiales de Crédito para que admitan imposiciones a largo plazo y al 13 por 100 no revisable, de los adjudicatarios de viviendas que hubieran sido expropiados.

Esta modalidad de pago se denominó desde el principio «Sistema Financiero» y con él OREVASA trata de dar respuesta a uno de los principios básicos en el planteamiento vecinal. Lo que en general ha sido la exigencia de «vivienda por vivienda», en Vallecas se concreta en «metro por metro», buscando que la nueva vivienda no le suponga al vecino pagar más de lo que recibe por la expropiación de su casa baja (32).

Esta opción ha sido aceptada aproximadamente por la mitad de los vecinos y les exige hacer un depósito equivalente a algo menos de una cuarta parte del precio fijado para la vivienda una vez deducida la subvención.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este artículo se ha pretendido poner de manifiesto las dimensiones y los aspectos básicos de la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid, al tiempo que se dejan abiertas algunas vías de investigación que sugiere un

(31) Orden Comunicada de 2 de diciembre de 1982 firmada por los ministros de Obras Públicas y Economía y Comercio.

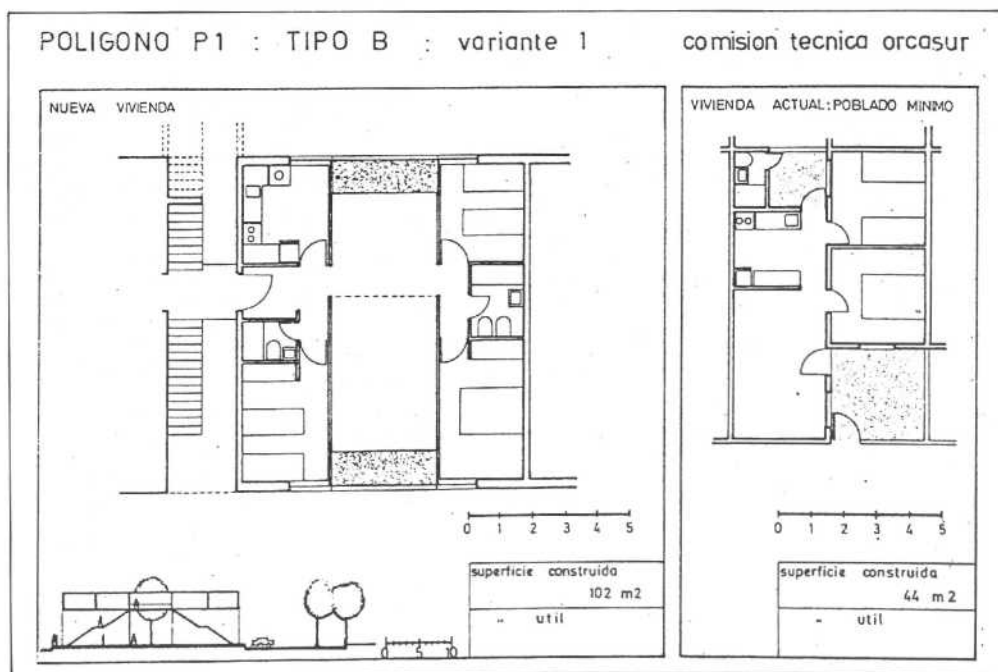
(32) En la información facilitada a los vecinos por OREVASA en relación con este tema se dice textualmente: «¿Sale el metro a metro? y bastante más, si se pone usted a echar cuentas verá que para obtener el metro le bastaría en el caso de menor subvención (15 %) con 5.417 pesetas por cada metro de su casa baja actual. Seguro que (sumando suelo y vuelo, no se olvide) a usted le han pagado bastante más por cada metro, o sea, que está claro que ha resultado bastante más que por metro».

proceso de la complejidad y la riqueza de matices como el que estudiamos.

— La participación activa y real de los vecinos es sin duda una de las características singulares, que constituye, además, una importante experiencia de gestión desde la base, en la que los vecinos se convierten por primera vez en artífices de la construcción de sus barrios, estableciendo unos modos de actuación que quizá acaben por adquirir carta de naturaleza.

— El contexto político ha tenido también una gran trascendencia en la forma de desarrollarse los acontecimientos: el compromiso de llevar adelante la Remodelación es adquirido por el primer Gobierno democrático. El equipo ministerial, liberal e inexperto, acepta la negociación y reconoce la necesidad de atender el problema, pero no dimensiona ni organiza adecuadamente la actuación, que había de ser llevada a cabo por una Administración que se resiste a efectuarla, sobre todo por su excepcionalidad. Con el Gobierno socialista esta situación no va a verse modificada; la Administración sigue llevando «a rastras» una Operación excesivamente grande para aceptar sin más sus particularidades, pero también con la inercia reivindicativa suficiente como para que nadie, desde posiciones políticas, se atreva a interponerse en su desarrollo. Sólo desde el momento en que se aprueba el R. D. 1133/84 y que tienen lugar las transferencias, la Administración Autonómica ha actuado de una manera más consecuente.

— En este contexto de fuerte presión vecinal y de reticencias de la Administración, tiene lugar un gran volumen de actuación que ha de efectuarse con urgencia y sin los medios de gestión mínimamente imprescindibles. Esta situación explica el fuerte protagonismo de SGV, y de OREVASA, así como de los Equipos de Seguimiento, como unidades administrativas atípicas,



El programa inmobiliario presenta tres tipos de viviendas de dos, tres y cuatro dormitorios (75, 94, 102 y 112 m² construidos respectivamente). Los estándares de calidad son equiparables a los de VPO de promoción privada.

e incluso de las AA.VV., en temas de gestión, que en circunstancias normales son competencia exclusiva de la Administración.

Esta precipitación ha incidido negativamente sin duda en los diferentes aspectos de las actuaciones, siendo quizá los más afectados los relativos a costes y regularización administrativa.

— La Operación de Remodelación es una respuesta a una situación explosiva, generada a lo largo de varias décadas, en las que la falta de sensibilidad de la Administración hace que los problemas crezcan y se agraven y las soluciones se hagan cada vez más difíciles y costosas.

— La urgencia, la improvisación y el temor de la Administración a que se extendiesen unas reivindicaciones que tampoco querían aceptarse plenamente para los barrios de Madrid en que se estaba actuando, tienen también como consecuencia la carencia del soporte legal necesario. La normativa que va regulando la Operación, y de forma especial el R. D. 1133/84, va dando cuerpo legal a compromisos adquiridos o a situaciones de hecho, a la vez que queda perfilada la excepcionalidad del proceso y, de forma muy especial, de las condiciones de cesión de las viviendas; también la normativa ha ido frecuentemente por detrás de los acontecimientos.

— Las condiciones de cesión y amortización de las viviendas fueron dimensionadas para las capacidades mínimas y esto ha dado como resultado una oferta de viviendas absolutamente homogéneas. Hubiera sido más interesante presentar, conservando las magnitudes globales de la Operación, una oferta más diversificada, en la que se hubiera podido aquilatar el producto a las necesidades más matizadas de la demanda, consiguiéndose de esa forma una mejora importante, entre otros, de los aspectos financieros de la Operación.

— Aunque la normativa ofrece la posibilidad de que las viviendas sean cedidas en venta o en alquiler, de hecho todas las circunstancias y las propias condiciones de cesión conducen casi de forma absoluta a la compra-venta. Puede que éste sea uno de los aspectos más polémicos de la Operación, al interpretarse como la pérdida de una oportunidad histórica de disponer de un enorme patrimonio público de inusitada calidad urbanística y arquitectónica. Por otra parte, la

Administración se ve de esta manera liberada de atender a la conservación, considerando además que las rentas producidas por el alquiler son insuficientes para cubrir esa necesidad, por lo que serían precisas nuevas inversiones y una capacidad de gestión que tradicionalmente no han existido.

Para los vecinos significa poseer una vivienda como bien de uso y posible bien de cambio, aceptando así las obligaciones de cualquier propietario, incluso cuando las condiciones subjetivas no son las más idóneas para acceder a la propiedad, caso de los parados o de los jubilados que además amortizan a cincuenta años.

— También parece imprescindible, y como base de futuras investigaciones, interpretar el modelo social resultante así como los posibles cambios de las pautas de comportamiento e incluso de los hábitos de consumo que el modelo de la ciudad resultante —edificación abierta con bloques en altura— conlleva, y en la que no se han contemplado las condiciones reales del uso de la vivienda y la convivencia ciudadana existente en los antiguos barrios. En muchos casos, el paso de una vivienda libre a otra de Protección Oficial en la que desde las condiciones de uso a las de cesión van a estar reguladas, es también un aspecto importante del cambio experimentado.

— Será asimismo importante estudiar hasta qué punto, a través de la Remodelación, se alcanza la consolidación de una serie de «piezas» de ciudad, insertadas por el paso del tiempo en el tejido urbano madrileño y dotadas ahora de unos correctos estándares urbanísticos.

La Operación tiene un efecto de impacto inmediato y amplio sobre la ciudad, tanto por la transformación del tejido de los propios barrios como una generalizada mejora de las infraestructuras y equipamientos.

— La Remodelación ha estado supeditada a una serie de condicionantes de partida. El conseguir el realojamiento en el propio barrio implica que las actuaciones mantengan las mismas altas densidades, por ejemplo.

— Por último, para valorar la Operación, no puede dejar de considerarse que, en todo caso, da solución al problema del alojamiento de más de treinta y ocho mil familias, que ven atendidas por fin sus aspiraciones a una vivienda digna.

BIBLIOGRAFÍA

- AZURMENDI, L. (1979): La remodelación de Orcasur. *Revista de Arquitectura*, n.º 216. Madrid.
- Barrios. Remodelación (1977): *Rev. Vecindario*, n.º 3. Madrid.
- CAPITEL, A. (1983): La remodelación de Palomeras. *Revista de Arquitectura*, n.º 242. Madrid.
- COLAVIDAS, F. (1981): Aspectos relacionados con el proceso de participación vecinal en el proceso de remodelación de la Colonia de Zofio. *Rev. BODEM*, 23-24. Madrid.
- COLMENAR, E. (1984): Reconstruir Madrid. *Revista del MOPU*, 313.
- FERRAN, C. y otros (1986): Tetuán; la otra remodelación. *Rev. A/V*, n.º 5. Madrid.
- La lucha por la vivienda: los barrios de remodelación* (1979) Coordinadora de Asociaciones afectadas. Madrid.
- LASO, L. (1981): El proceso de remodelación y crecimiento en la periferia obrera madrileña. *BODEM*. 23-24. Madrid.
- LEAL, J. (1986): La remodelación de barrios. *Rev. A/V*, n.º 5. Madrid.
- LOPEZ DE LUCIO, R. y otros (1985): El sector de Palomeras sureste (Vallecas); de un planeamiento heredado a una política urbanística de transición. *Ciudad y Territorio*, 3/85. Madrid.
- Llamarse barrio: el Pozo del Tío Raimundo* (1986). A.V. del Pozo del Tío Raimundo. Madrid.
- MIQUEL, L. (1986): De «el problema de la vivienda» a los problemas de vivienda. *Rev. A/V*, n.º 5. Madrid.
- Orcasur (1986). A.V. de Orcasur. Madrid.
- PAREDES, M. (1983): Las claves de la remodelación de Palomeras. *Rev. Arquitectura*, n.º 242. Madrid.
- PRATS, F. y otros (1983): El planeamiento urbano en el realojamiento de Vallecas. *Rev. Arquitectura*, n.º 242. Madrid.
- VALENZUELA, M. (1981): Renovación urbana y movimiento vecinal en barriadas de infravivienda, la experiencia madrileña. *VIII Coloquio de Geografía*. Pamplona.
- VELEZ, A. (1981): Realojamiento/Madrid. *BODEM*, 23-24. Madrid.