

## ***LA PROMOCIÓN AUTONÓMICA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN CASTILLA-LAMANCHA: ARQUITECTURA RESIDENCIAL SOSTENIBLE EN CUENCA Y GUADALAJARA<sup>1</sup>***

Carmen VÁZQUEZ VARELA  
carmen.vazquez@uclm.es

José M<sup>a</sup> MARTÍNEZ NAVARRO  
josemaria.martinez@uclm.es

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio  
Universidad de Castilla-La Mancha

Recibido: 11/10/2013  
Aceptado: 03/01/2014

**RESUMEN:** El artículo analiza, a partir de una metodología mixta cuantitativa-cualitativa, las políticas de promoción autonómica de vivienda protegida en Castilla-La Mancha. Para ello comienza presentando el marco normativo estatal y regional para centrarse a continuación en la sociedad pública creada en la región para la promoción de vivienda destinada a la población con menos recursos. Finalizada esta primera parte se realiza un análisis de las promociones de vivienda iniciadas en el periodo 1998-2008, abordando con especial interés las pautas de distribución espacial en relación con la producción de vivienda libre. En un tercer apartado se cambia de escala para utilizar la metodología de los estudios de caso y a partir de la selección de dos promociones, en Cuenca y Guadalajara, estudiar el retraso y “fracaso” de la aplicación de criterios de sostenibilidad en la promoción de vivienda pública: de la cuestión de ahorro de energía y reducción de residuos a la creación de entornos agradables, desde el punto de vista estético, y confortables, desde una perspectiva funcional, sin olvidar la necesaria viabilidad económica, adaptada a las características de sus futuros usuarios.

**PALABRAS CLAVE:** vivienda protegida, arquitectura bioclimática, sostenibilidad, Castilla-La Mancha

---

<sup>1</sup> El presente texto se incardina en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas** (URBSPAIN), financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el periodo 2010-2013 (Código CSO 2009-11261-Subpr. GEOG).

**REGIONAL PROMOTION OF PROTECTED HOUSING IN CASTILLA-LA MANCHA: SUSTAINABLE RESIDENTIAL ARCHITECTURE IN CUENCA AND GUADALAJARA**

**ABSTRACT:** The article analyses based on a mixed quantitative-qualitative methodology, the regional promotion policies of public subsidized housing in Castilla- La Mancha. So begins presenting the State and regional regulatory framework to focus here on the public company created in the region for the promotion of housing devoted to low income families. Completed this first part we analyze the housing developments started in the period 1998-2008, addressing especially patterns of spatial distribution in relation to the production of free-market housing. In a third section we change the scale to use the methodology of case studies and from the selection of two promotions in Cuenca and Guadalajara, studying the delay and “failure” of the application of sustainability criteria in the promotion of public housing: from the issue of energy saving and waste reduction to the creation of pleasant environments, from the aesthetic point of view, and comfortable, from a functional perspective, without forgetting the necessary economic viability, adapted to the characteristics of its future users.

**KEYWORDS:** social housing, bioclimatic architecture, sustainability, Castilla-La Mancha.

## I. POLÍTICAS DE VIVIENDA Y PROMOCIÓN PÚBLICA: ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y MARCO TEÓRICO

La instauración de la democracia en nuestro país resultó de trascendental importancia en los modos de hacer política y en la transformación social y urbanística de la ciudad. “El derecho a la ciudad, a una ciudad sostenible, envuelve y da sentido al derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, derecho básico y fundamental clave para un auténtica cohesión social” afirmaba el alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda, en la ponencia en la que participó en el año 1997 en la *Conferencia Europea de la Vivienda* organizada por CECODHAS, la European Federation of Public, Cooperative & Social Housing. Conscientes del problema, los poderes públicos de nuestro país comenzaron durante la transición y posteriormente con la democratización de los ayuntamientos y la creación de las comunidades autónomas una nueva política preocupada de hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad con el fin último del logro de la más completa cohesión social.

En cualquier caso, si importante fue la nueva organización territorial del estado autonómico y la regulación constitucional de la autonomía municipal para desarrollar las políticas complejas de vivienda protegida, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que no se hubieran podido ejecutar, consolidarse y crecer sin la existencia de las empresas públicas municipales, provinciales o autonómicas –buena parte de ellas integradas en la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo– que han venido gestionando las políticas de suelo y vivienda con más o menos aciertos y recursos.

No obstante, como es de general conocimiento, la vivienda protegida no surge con la democracia sino que hunde sus raíces en la segunda mitad del siglo XIX coincidiendo con un amplio debate sobre la existencia o no de barrios obreros y las propuestas de zonificación de los nuevos ensanches, a las que se sumarán las aportaciones desde el reformismo político de quienes buscaban las bases de un nueva “paz social” (SAMBRICIO, 2009: 19). En este contexto comienza a desarrollarse una incipiente legislación para solucionar el problema de la vivienda, como el proyecto de ley de 1878 sobre “Construcción de barriadas para obreros” rechazado en el Congreso de los diputados, que cristalizará en 1911 en la primera ley de *Casas Baratas*, seguida durante la Segunda República por la ley Salmón de 1935 para el fomento de la vivienda de alquiler mediante exenciones fiscales, y ya durante la dictadura por un amplio y diverso marco normativo, desde la ley de 1939 *del Régimen de Protección a la Vivienda de Renta Reducida* o las de 1944, *Ley de Viviendas Bonificables*, y 1948, hasta la ley de 15 de julio de 1954 sobre *Protección de Viviendas de Renta Limitada*, y el texto refundido de la *Ley de Viviendas de Protección Oficial* de 1963. Esta urdimbre legal dio soporte a la acción del estado que se vehiculó a través de un entramado de organismos e instituciones en el marco del nacionalsindicalismo: Instituto Nacional de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, Gobiernos Civiles, Patronato Francisco Franco, etc., así como a la actuación de los propios municipios e incluso de las Diputaciones (LASO DE LA VEGA, 2009). El interés por este vasto campo temático, que podríamos etiquetar como los estudios sobre la vivienda obrera en la etapa pre-democrática, ha sido magníficamente sintetizado y estructurado por Mercedes Tatjer (2005) en cuya contribución no solo se recogen, valoran y clasifican las distintas investigaciones realizadas sino que se ponen de manifiesto las todavía grandes lagunas de conocimiento existentes así como las más recientes líneas de investigación en este campo vinculadas al patrimonio y a la memoria histórica. Y precisamente en el campo de la investigación reciente destacan los resultados vinculados al proyecto financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia “Vivienda social en la España del siglo XX. El caso de Cataluña”, en el que se pone el acento sobre los procesos de configuración, transformación y rehabilitación integral de los antiguos polígonos de vivienda pública de la etapa pre-democrática (BELLET Y MÓDOL, 2006) así como en la herencia de dichos polígonos en la conformación del actual mapa social de las ciudades y su correlato de segregación socio-espacial (BELLET Y MÓDOL, 2009).

En la actualidad, el interés por el estudio de la vivienda protegida, desde áreas de conocimiento como la geografía urbana, el urbanismo, la arquitectura o la sociología ponen el acento en aspectos como (1) la inserción de la vivienda protegida en un nuevo modelo urbano que luche contra la monofuncionalidad y la creación de espacios socialmente segregados y morfológicamente isótropos (MOYA, 2004);

(2) la erradicación del chabolismo y la infravivienda y las políticas de realojo como forma de lucha contra la exclusión social y la pobreza en un contexto en que la inmigración extranjera ha ocupado paulatinamente edificios y espacios de marginalidad (LAGO, 1999); (3) la introducción de criterios de sostenibilidad y la inserción de las tecnologías de la información y la comunicación (4) la organización en planta de la vivienda social conscientes de los cambios que se han producido en los tipos de hogar (parejas sin hijos, ancianos, personas solas, familias monoparentales, estudiantes y jóvenes “milleuristas”, inmigrantes...) y en los valores y su correlato en nuevas posibilidades morfológicas y de organización del bloque de viviendas complementado con dotaciones (lavanderías, comedores comunes, espacios colectivos, guarderías...); y todo ello en un contexto tardocapitalista en el que como afirmaba Zygmunt Bauman “flexibilidad” (2000) se ha convertido en un concepto clave que sólo augura precariedad laboral, polarización e inestabilidad social, todo ello empeorado más si cabe por la situación de crisis económico-financiera que ha expulsado a millones de personas del mercado laboral e inmobiliario.

## II. METODOLOGÍA, FUENTES E HIPÓTESIS DE TRABAJO

Distintos autores sostienen que la investigación en ciencias sociales, tales como la geografía, influida por perspectivas críticas y la teoría social contemporánea, tiene mucho que ofrecer a las políticas y prácticas de carácter sectorial. En concreto, ciertos especialistas afirman que la mezcla de métodos es una estrategia que puede fortalecer la geografía, utilizando los métodos mixtos como una herramienta para crear y fomentar una ciencia que tenga relevancia política, conserve la profundidad analítica y juegue un papel en la gestión de aspectos concretos como pueden ser, en este caso, las políticas de vivienda protegida. Así, el conjunto de nuestro estudio utiliza una combinación de métodos de investigación social que incluyen fuentes cuantitativas y cualitativas, directas e indirectas.

Conociendo el problema de investigación planteado, el análisis de las políticas públicas de promoción de vivienda protegida en la etapa autonómica, se procedió inicialmente a la recopilación de datos bibliográficos y documentales lo que permitió la elaboración de una base de datos a escala regional construida con datos obtenidos de las distintas fuentes de información consultadas y la articulación de una aproximación teórica a la temática investigada. A partir de aquí se procedió a elaborar una serie de hipótesis de trabajo, dos de las cuales hemos intentado validar o refutar a lo largo de las páginas que configuran este artículo, a saber:

- a) Todavía en la actualidad, la promoción pública de vivienda sostenible, en la amplitud y ambición del concepto, es testimonial. A pesar de que

se ha avanzado en cuestiones como el ahorro de energía y la reducción de residuos, la promoción autonómica de vivienda protegida bioclimática y sostenible en Castilla-La Mancha sigue siendo minoritaria.

- b) Tanto el concepto de bioclimatismo como el de sostenibilidad asociado a la vivienda se han convertido en un fetiche, pero rara vez su aplicación es localmente pertinente y atiende las características socioeconómicas y culturales de sus futuros usuarios.

Utilizando una metodología común en la aproximación a los casos seleccionados para todo el proyecto URBSPAIN, en el que este artículo se imbrica, y a fin de responder a los interrogantes y validar las hipótesis planteadas en esta investigación, se ha optado por la realización de un estudio empírico de doble vertiente metodológica, cuantitativa y cualitativa, en función de un diseño no experimental de carácter descriptivo realizado a dos niveles; el primero, a escala autonómica, que involucró la participación de los actores que intervienen en el desarrollo de la VPO y el segundo, a escala local, mediante la metodología de los estudios de caso. A escala regional se ha prestado especial atención a las políticas autonómicas que han contribuido al fomento y promoción de la vivienda protegida, principalmente las referidas al marco legal y a la creación y funcionamiento de empresas públicas que construyen y gestionan vivienda pública. Por su parte, a escala local, se han analizado dos estudios de caso seleccionados del universo de la investigación que consideramos los más representativos para estudiar la vivienda pública protegida en su apuesta por el bioclimatismo y la sostenibilidad. La técnica empírica empleada para cumplir este objetivo ha sido el trabajo de campo pues permitió aproximarse a la temática investigada, principalmente a través de fuentes orales, constituidas por los testimonios de los distintos actores involucrados en la promoción, gestión y uso de las viviendas protegidas seleccionados como estudios de caso, recogidos a través de la técnica de la entrevista semi-estructurada en profundidad. Todos estos datos, una vez sistematizados, analizados e interpretados posibilitaron una construcción aproximada de la realidad que nos esforzamos por explorar, conocer, comprender y explicar.

Para ser más concretos, en esta fase del proyecto, de carácter marcadamente cualitativo, hemos abordado la recopilación, tratamiento y análisis de las siguientes fuentes:

- Fuentes indirectas: búsqueda y análisis de documentos internos de carácter administrativo como son las Memorias anuales de la sociedad pública de *Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha*, S.A. entre los años 1998 y 2008, así como el recurso a fuentes estadísticas elaboradas y publicadas por el ya desaparecido Ministerio de la Vivienda relativas a viviendas libres y protegidas iniciadas durante el mismo intervalo temporal.

- A éstas se sumarían otras fuentes como noticias de prensa, sobre todo local, radio y televisión.
- Fuentes directas: seis entrevistas semi-estructuradas entre una muestra de informantes clave (dos residentes, uno por estudio de caso seleccionado, un responsable de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Planificación Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, uno de los arquitectos autores del proyecto de 116 viviendas bioclimáticas en Aguas Vivas, Guadalajara, un arquitecto técnico que realizó para la sociedad pública de *Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha*, S.A. el seguimiento y gestión de las promociones construidas en Cuenca, y un político del PSOE que en su momento desempeñó el cargo de Delegado de Ordenación del Territorio y Vivienda en Cuenca en representación de la consejería del mismo nombre) a quienes sus experiencias y/o cargos les proporcionan una visión de conjunto enriquecida en muchas ocasiones con la capacidad de análisis diacrónico.
- Sus respuestas han sido contrastadas con otras fuentes también subjetivas, como las noticias aparecidas en medios de comunicación, ya mencionadas, y las conversaciones informales con vecinos y residentes de los estudios de caso seleccionados.

### III. LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDAS EN CASTILLA-LA MANCHA

#### III.1 El marco normativo de gestión estatal y autonómica

Como ya avanzábamos en el epígrafe introductorio, poco se hubiera podido gestionar en España sin la creación prácticamente generalizada de las Empresas Públicas municipales o autonómicas de vivienda y suelo. Su amparo legal se encuentra en el artículo 128.2 de la Constitución Española que dispone “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. Por su parte, en el ámbito local, la normativa de aplicación está compuesta por la Ley 7/1985, de 2 de mayo, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el R.D.L. 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Pero la administración institucional no sólo está integrada por sociedades municipales, una amplia gama de institutos (IVIMA de Madrid, Instituto de la Vivienda de Málaga...), patronatos como el de la vivienda de Cádiz

o empresas públicas de rango autonómico (ver cuadro 1) se encargan o se han encargado de la gestión de tan importante campo de la actividad pública.

**Cuadro 1.** *Entidades o Empresas de Vivienda, Suelo y Gestión de Infraestructuras constituidas por Comunidades Autónomas*

CC.AA	Vivienda	Vivienda y Suelo	Infraestructuras <sup>(1)</sup>	Infraestructuras y Vivienda	Otras Infraestructuras <sup>(2)</sup>
Andalucía		EPSA	GIASA		
Aragón		Suelo y Vivienda de Aragón			
Baleares	IBAVI		CAIB PATRIMONI		IBISEC
Canarias	Instituto Vivienda	VISOCAN			
Cantabria				GESVICAN	GIEDUCAN/ GISCAN
C. La Mancha			IFCM	GICAMAN	ESINSA
Castilla y León			GICAL		
Cataluña		INCASOL	GISA		
Extremadura		Agencia Extremeña		GISVESA	
Galicia		IGVS	Sociedad Inversiones		SOGARSESO
La Rioja	IRVISA				
Madrid	IVIMA	APROMA			
R. de Murcia		Instituto Vivienda y suelo			GISCARMSA
Navarra	VINSA		SP. Inversiones e infraestructuras		
Principado de Asturias		VIPASA	Sociedad Servicios		GISPASA
País Vasco	VISESA/SP. Alquiler				
C. Valenciana		IVVSA			CIEGSA

FUENTE: GICAMAN, 2008: Memoria 10º Aniversario.

<sup>(1)</sup> Empresas de Gestión de todo tipo de infraestructuras públicas encomendadas o encargadas por la Comunidad Autónoma respectiva.

<sup>(2)</sup> Empresas de Gestión de infraestructuras concretas: sanitarias, educativas, etc.



Por lo que respecta a la legislación en materia de vivienda protegida, sólo haremos una breve referencia al notable capítulo normativo con el que se definieron sus tipos, financiación, requisitos y régimen jurídico general de viviendas con algún régimen de protección oficial. En el año 1963 se promulga el texto refundido de la *Ley de Viviendas de Protección Oficial*, que se desarrolló por el Reglamento de 14 de junio de 1968. En este Reglamento se definió como “vivienda de protección oficial”, las que dentro de un plan Nacional de la Vivienda y de los programas de actuación se construyan con arreglo a proyecto que el Instituto Nacional de la Vivienda apruebe, por reunir las condiciones que se señalan en este Reglamento y en las correspondientes ordenanzas.

A día de hoy, este reglamento sigue aplicándose supletoriamente a la legislación de las comunidades autónomas, que son las que han sustituido al INV en la gestión del régimen de protección. Esta norma derogó casi 100 órdenes y decretos, pero dejó vigente otras disposiciones, dato significativo de la complejidad y dispersión normativa de la regulación de la vivienda de protección oficial. Posteriormente, el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre *política de viviendas de protección oficial*, justificaba su oportunidad en su Exposición de Motivos porque la legislación reguladora de la actuación del Estado en materia de vivienda se había producido a través de una pluralidad de normas sucesivas creadoras de diferentes sistemas de fomento y protección, no obstante, la multiplicidad de regímenes aplicables y la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas justifican la opinión de numerosos especialistas de que no ha habido un auténtico esfuerzo del legislador para sintetizar, simplificar y armonizar la profusa legislación de normas (ver cuadro 2). Parece evidente que se ha convertido en una característica del estado español, consolidado en los últimos treinta y cinco años, construir un estado de derecho con sobreabundancia de leyes, decretos, órdenes, leyes autonómicas, competencias, planes, etc. que ahogan en una maraña normativa el desarrollo y aplicación de la ordenación del territorio, el urbanismo y los planes de vivienda.

Por último, y antes de pasar al marco normativo de rango autonómico, no podemos dejar de mencionar la normativa estatal más reciente que introduce la obligación de fijar un porcentaje mínimo de reserva de suelo para la construcción de viviendas protegidas, de forma que el artículo 10.b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de *Suelo*, establece que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, los instrumentos de ordenación, deben establecer, como mínimo, una reserva para vivienda con algún tipo de protección pública que comprenda los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.



**Cuadro 2. Cuadro de modalidades de viviendas protegidas**

	Denominación	Normativa aplicable	Contenido
Normativa estatal	Viviendas de protección oficial	RDL 31/1978 RD 3148/1978	Normativa supletoria. Límite duración régimen legal viviendas (30 años desde calificación definitiva).
	Viviendas protegidas	RD 801/2005	Definición de las modalidades de viviendas protegidas.
	viviendas protegidas de precio concertado		Concreción de ayudas públicas promoción y adquisición.
	viviendas protegidas de precio general		Definición beneficiario de ayudas.
	viviendas protegidas de régimen especial		Establecimiento límite por ayudas (duración del régimen legal).
	viviendas usadas		Fondos estatales territorializados anualmente
Normativa autonómica	Denominación	Normativa aplicable	Contenido
	Viviendas protegidas	Normativa autonómica de desarrollo	Aplicación normativa estatal a especialidades autonómicas. Mayores ayudas con fondos autonómicos.
	Viviendas protegidas autonómicas V.g. Comunidad de Madrid	Normativa autonómica propia e individualizada de estatal	Fondos propios autonómicos. Límites específicos. V.g. duración régimen legal (hasta 7 años CAM)

FUENTE: Iglesias González, 2009.

En lo que atañe a la escala autonómica, la normativa reguladora tiene su principal referente en la Ley 2/2002, de 07 de febrero, *por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha*, todo ello en el contexto de desarrollo del *III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2000-2004*. En su preámbulo la ley autonómica establece que, en coherencia con la legislación urbanística y de vivienda vigente,

se considera el suelo con destino residencial de titularidad pública como un bien con fines de interés social y por tanto, la propia utilización de los mismos por los adquirentes de las viviendas, como una ayuda implícita contenida en las propias plusvalías que la comunidad cede. Por otro lado, la misma norma fija una nueva regulación de la promoción pública de vivienda<sup>2</sup>, que tiene por finalidad cumplir varios de los objetivos señalados en esta materia por el *III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha*: satisfacer la demanda real, diversificando la oferta de este tipo de vivienda; establecer nuevos modos de gestión y, fundamentalmente, mejorar las condiciones económicas y de financiación, así como los mecanismos de gestión y administración del patrimonio de viviendas. Posteriormente esta legislación se completará con el Decreto 3/2004, de 20 de enero, de *Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública*; el Decreto 65/07 de 22-5-2007, por el que se establecen aspectos de régimen jurídico y normas técnicas sobre condiciones mínimas de calidad y diseño para las viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha (D.O.C.M. nº 114, de 30-5-2007); y la Orden de 29-07-2008, de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se regulan los precios y rentas máximas de las viviendas con protección pública en Castilla-La Mancha. Los dos últimos en el contexto del *IV Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2005-2008. Horizonte 2010*, anterior al más reciente *V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012*, durante cuya vigencia se promulgó el Decreto 8/2013, de 20 de febrero de 2013, de medidas para el fomento del acceso a la vivienda protegida, en el que se regulan, en otros, los instrumentos (registro de viviendas de protección y registro de demandantes de vivienda) y procedimientos administrativos para la ejecución de los Planes de Vivienda, así como la composición y funciones de las Comisiones regional y provinciales de vivienda. En definitiva, una profusa legislación estatal y autonómica en materia de vivienda y un exceso de burocracia que dan la razón

<sup>2</sup> En el marco de la ley se consideran Viviendas con Protección Pública:

- a) Las viviendas calificadas de protección oficial sean de promoción privada o de promoción pública al amparo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial.
- b) Las que se declaren expresamente protegidas en virtud de normativa específica o norma de desarrollo de planes de vivienda de ámbito estatal o autonómico.
- c) Aquellas que se promuevan sobre suelos:
  - a. Que formen parte del patrimonio público, o
  - b. Que estén incluidos en catálogos de suelo residencial público, o
  - c. Que tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización.
- d) Las que se promuevan sobre suelos en los que el planeamiento urbanístico establezca los requisitos necesarios, conforme a lo establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 24 de la Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, para la construcción de viviendas en las que la Administración esté habilitada al menos para tasar su precio.

a la visión del problema que ya apuntaba en 1992 el arquitecto Bernardo Ynzenga "...En lugar de perfeccionar la vivienda, en tensión permanente con la evolución de la cultura, la sociedad y la tecnología, se perfeccionaron formularios. Una densa niebla burocrática de decretos, normas, instrucciones y reglamentos momificó su más mínimos detalles" (YNZENGA, 1992).

### III.2 El papel de la empresa pública GICAMAN

El año 1997 el gobierno regional de Castilla-La Mancha tomó la decisión de crear la sociedad *Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha*, S.A. (en adelante GICAMAN), una sociedad pública adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda que, como instrumento de la administración autonómica, apoyaría a ésta en su proyecto de impulso y desarrollo económico y social asumiendo parte del creciente volumen de inversión y de obras públicas necesarias en los ámbitos sanitario, educativo, social, deportivo, cultural y de vivienda (Ley 1/1997, de 17 de diciembre). Así, durante su primera década de funcionamiento, entre 1998 y 2007, GICAMAN ejecutó los encargos realizados por las diferentes Consejerías, plasmados en los más de 40 convenios firmados con las mismas, y desarrolló actuaciones patrimoniales propias al explotar y gestionar las viviendas, equipamientos e infraestructuras construidos. Todo ello supuso una inversión total en la región de 1.061 millones de euros y la gestión de casi mil expedientes de obras (GICAMAN, 2008).

El mayor porcentaje de inversión adjudicado mediante los convenios firmados en estos primeros diez años correspondió a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, actualmente Consejería de Fomento, con un 26,4% del total y la construcción de 4.527 viviendas de protección pública iniciadas entre 1998 y 2008, repartidas de forma desigual entre las cinco provincias. En estos años destacan, igualmente, las inversiones realizadas en educación y sanidad con una inversión respecto del total adjudicado del 20% y del 21,7% respectivamente, seguidas por los equipamientos e infraestructuras construidos para Bienestar Social y Cultura con el 10,4% y 11,2%.

Precisamente, esta polivalencia y heterogeneidad de proyectos acometidos constituyen un aspecto diferencial de GICAMAN en el marco de las empresas públicas autonómicas de vivienda e infraestructuras. Así, GICAMAN se coloca como una de las pocas, si no la única empresa, que desarrolla simultáneamente actuaciones en el mercado de la vivienda y que además tiene capacidad para desarrollar infraestructuras y equipamientos de muy distinto tipo, pues si bien hay otras dos empresas, en Cantabria y Extremadura, que también realizan actuaciones en el mercado de la vivienda y de otras infraestructuras y equipamientos

públicos (ver cuadro 1), lo cierto es que ambas son esencialmente empresas públicas de vivienda que, puntualmente, acometen otros proyectos de construcción y gestión de infraestructuras. En relación con esta polivalencia, las actividades de GICAMAN son clasificadas por la propia empresa pública en dos categorías: (1) Actuaciones o actividades patrimoniales cuando se trata de obras que serán posteriormente explotadas por GICAMAN. Se trata de actuaciones encomendadas por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, hoy Fomento, y la Consejería de Industria y Sociedad de la Información. Tras la ejecución de las viviendas e infraestructuras encomendadas, mayoritariamente viviendas y centros de instalaciones de empresas, GICAMAN procede a su explotación, ya sea en venta o alquiler, de hecho a finales de 2008 GICAMAN gestionaba 22 comunidades de edificios de viviendas en alquiler, que sumaban 833 viviendas en alquiler social (el 21,2% de las viviendas construidas desde 1998 hasta 2008); (2) Actuaciones o actividades por encargo cuando se trata de obras conceptuadas de dominio público, destinadas al uso público o gestionadas por otros entes públicos, que no se integran en el patrimonio de la sociedad. Se trata de actuaciones que se desarrollan en virtud de convenios suscritos con las distintas consejerías, que son entregados a las mismas tras la construcción.

En cuanto a su financiación, GICAMAN se financia con recursos propios, así como con aportaciones recibidas de la Administración Regional y, en su caso, de las corporaciones locales cuando se trate de proyectos cofinanciados. Entre los recursos propios se cuentan: a) capital social y fondos generados de su actividad; b) ingresos derivados de la gestión de vivienda, tanto por venta como por alquileres; c) ingresos derivados de la gestión del patrimonio: alquileres; d) ingresos procedentes de adjudicatarios: el 4% del importe de las adjudicaciones en concepto de gastos y servicios de gestión de obras; e) créditos y operaciones financieras con entidades de crédito. Como se deduce de esta última modalidad de financiación, una de las claves del papel de GICAMAN en la Junta de Comunidades es anticipar la ejecución de infraestructuras a través de su financiación en el mercado. Dado que GICAMAN cuenta con autorización para endeudarse a través de los convenios, la empresa aporta la ventaja de obtener financiación en el mercado, habitualmente con plazos de ocho años, que le permiten ejecutar las obras en dos años y ponerlas a disposición de la Junta de Comunidades. De este modo, mientras la infraestructura ya está disponible, la Junta de Comunidades, como deudora de GICAMAN, sigue realizando el abono completo de la obra a través de las correspondientes aportaciones anuales durante seis años más.

Son las Consejerías quienes elaboran las prescripciones técnicas que caracterizan las viviendas, equipamientos e infraestructuras encomendadas. El resto de los pliegos que recogen las condiciones que sirven de base para los contratos

necesarios a fin de ejecutar los convenios son elaborados por GICAMAN. Al finalizar la obra, las competencias y actuaciones de GICAMAN difieren en función de si se trata de la entrega de viviendas o cualquier otro tipo de equipamiento o infraestructura. En el caso de la promoción de viviendas, la determinación del precio de venta y de alquiler y la selección de adjudicatarios de las viviendas corresponde a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, conforme a la normativa vigente. Es competencia de GICAMAN la firma de los contratos de compra-venta y alquiler con los adjudicatarios, así como el resto de actuaciones necesarias. Por lo que respecta al resto de los equipamientos e infraestructuras, la recepción determina el momento en que la entidad o administración pública destinataria del mismo se hace cargo de su explotación y sus gastos.

Durante los primeros diez años de vida, GICAMAN fue consolidando una plantilla estable destinada a afrontar un número cada vez mayor de proyectos en las diferentes áreas de actuación de la empresa, sus empleados no sólo tenían su centro de trabajo en la sede central de GICAMAN en Toledo, sino que parte trabajaba en las distintas delegaciones provinciales en estrecha colaboración con el personal técnico de las mismas. Así, a 31 de diciembre de 2008 GICAMAN contaba con una plantilla de 29 personas entre personal de dirección, técnico y administrativo, tras una inflexión significativa en 2002 cuando pasa de 9 a 25 empleados en previsión de un fuerte incremento de actividad de la empresa estimado para los ejercicios siguientes.

En la actualidad, a resultas de la grave crisis financiero-económica que padece la región y del cambio de color político en el gobierno regional, la empresa pública *Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha S.A.* (GICAMAN), tras sufrir un ERE y una reducción del 60% en sus gastos corrientes, ha absorbido otras tres empresas anteriormente adscritas a la Consejería de Fomento (Empresa Regional de Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha, Sociedad de Carreteras y Agencia Regional de Gestión de la Energía), al tiempo que la promoción de vivienda de protección pública se ha visto prácticamente paralizada. Funcionalmente, en estos momentos depende de la Consejería de Fomento pero su presupuesto sigue dependiendo de la Consejería de Economía y Hacienda y cuenta con una plantilla de 24 empleados.

### **III.3 Planes regionales de vivienda y suelo: objetivos planteados y resultados alcanzados**

A fin de contextualizar la situación de la región, debemos comenzar diciendo que, hasta el inicio de la crisis en 2007 (coincidiendo en el segundo semestre con las repercusiones indirectas de la crisis de las hipotecas *subprime* de Estados

Unidos), el mercado residencial de Castilla-La Mancha se había desarrollado con mucha intensidad y el parque residencial había crecido un 12,3% entre 2001 y 2006 según las estimaciones del Ministerio de la Vivienda. Entre 1998 y 2007 se habían construido más de 327.000 viviendas, siendo 2006 el año en que más viviendas se iniciaron en la región. Durante este mismo periodo y en términos medios anuales, las viviendas iniciadas en la región crecieron a una tasa media anual del 14,5%, muy por encima de la comunidad de Madrid (8,5%) e incluso de la Comunidad Valenciana (12,7%). Si descendemos en el análisis a escala provincial, entre 1998 y 2007 se iniciaron en Toledo casi 136.000 viviendas, lo que supone una tasa de crecimiento medio anual del 22,2%, tras ella Ciudad Real con 67.000 viviendas nuevas, Guadalajara con casi 52.000 viviendas iniciadas, Albacete con 48.000 y Cuenca donde se construyeron 23.360 nuevas viviendas. Evidentemente, todo este proceso está en buena medida relacionado con el dinamismo demográfico reciente de las comarcas de La Sagra, Ocaña, Escalona y Oeste del Henares, caracterizadas con distintos niveles de intensidad como espacio emergente en el contexto regional (POZO y RODRÍGUEZ, 2006). En cualquier caso, si comparamos la cuatro comarcas, el fuerte crecimiento de la población, la vivienda y los establecimientos económicos muestran un dinamismo más precoz y mucho más intenso en La Sagra y el Henares al verse favorecidas por la escasa distancia y buena accesibilidad con la región metropolitana madrileña y las ciudades de Toledo y Guadalajara (CEBRIÁN, 2007), de hecho algunos autores hablan de que si utilizamos una metodología de delimitación funcional residencia/trabajo el sistema metropolitano madrileño se solapa en parte con los de las provincias colindantes, siendo especialmente elocuentes los casos de Toledo y Guadalajara, esta última englobada completamente por el área metropolitana de Madrid (BURNS *et al.*, 2009). La abundancia de suelo calificado como urbano, su precio más bajo que el de la región metropolitana y las dos capitales provinciales, la escasa distancia y las buenas comunicaciones, han favorecido la ubicación de nuevas empresas o la deslocalización de otras, además de un creciente proceso de crecimiento de primera vivienda. Aunque los dos factores suman sus efectos en muchos municipios, el factor vivienda parece ser con mucho el más importante tanto por su intensidad como por su mayor incidencia territorial (POZO y RODRÍGUEZ, 2006).

Por otra parte, al igual que ocurrió en el resto del estado, durante el “boom” inmobiliario, la oferta de VPO no aumentó en la misma proporción en que lo hizo la destinada al mercado libre. La exigua relevancia de las VPO en el conjunto de la oferta tuvo como principales causas: su escasa rentabilidad económica, el elevado ritmo de ventas observado en el mercado libre y la reducida disponibilidad de suelo dedicado a su construcción. Especialmente en las principales ciudades y en su periferia cercana, los precios máximos de venta establecidos para las

VPO eran insuficientes para asegurar la viabilidad económica de las mismas. En la mayoría de los casos, el elevado importe pagado por el suelo impedía que los promotores obtuvieran una rentabilidad positiva si decidían destinar las viviendas construidas al segmento de la protección oficial. Además, la gran demanda existente en el mercado libre permitía obtener a aquéllos una impresionante rentabilidad. Por tanto, en el remoto caso de que la edificación de VPO fuera económicamente viable, ésta proporcionaba al promotor un beneficio notoriamente inferior al conseguido con la venta de dichas viviendas en el mercado libre. Por otro lado, la administración local generalmente prefería llegar a ventajosos acuerdos económicos con los promotores sobre el suelo de su propiedad que realizar VPO. Así, en lugar de edificar este tipo de vivienda sobre la fracción de terreno que le correspondía en los nuevos suelos residenciales generados, prefería vender aquélla a precio de mercado al constructor propietario de las parcelas limítrofes. El motivo estaba claro: los beneficios obtenidos con la venta de las VPO no tenían comparación con los conseguidos mediante la enajenación del suelo susceptible de destinar a vivienda libre.

En este contexto es en el que se inscriben la aprobación y desarrollo del *III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2000-2004* y el *IV Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2005-2008*. *Horizonte 2010*. No obstante, es en el marco del primero en el que se ubican las acciones de calidad en la vivienda que constituyen una apuesta del gobierno regional de Castilla-La Mancha. Solidaridad, garantías de calidad en la edificación y respeto al medio ambiente se postulaban como los principios que regían el plan. En su momento se trató de un proyecto innovador y ambicioso que dirigió su actuación de manera preferente a los grupos con especiales dificultades para acceder a una vivienda. En dicho plan se recogían tanto las medidas de calidad fomentadas desde la Consejería como la construcción de viviendas bioclimáticas en la región.

Empero, antes de entrar en las medidas de calidad que recogía ese III Plan, habría que recordar también la normativa reguladora que lo condicionaba. La disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de *Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha* para 1992, en su apartado 4, establecía que los terrenos propiedad de las administraciones públicas y empresas públicas, o que se enajenaran por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporaran al proceso urbanizador y edificación de suelo residencial, no podrían tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública o a otros usos de interés social. Esta medida fue de gran importancia ya que, al menos de manera potencial, aumentaba la oferta de suelo destinado a la construcción de viviendas para la población con rentas más bajas, es decir, con mayores dificultades a la hora de acceder a una vivienda. En esta misma línea, la



Ley 2/1998, de 4 de junio, de *Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, se refería también, en sus artículos 6 y 79, a este tipo de viviendas y establecía, en su artículo 24, apartados 3 y 4, que los Planes de Ordenación Municipal de los municipios con más de 20.000 habitantes, o incluso de menos si se daban determinadas circunstancias, deberían establecer las determinaciones precisas para garantizar que se destinara el suelo suficiente para la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública que, cuando menos, habilitara a la administración para tasar su precio, entendiéndose por suelo suficiente el que cubriese las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del Plan.

Volviendo sobre las medidas de calidad en la vivienda en el contexto del *III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2000-2004*, antes mencionadas se concretaron entre otros aspectos en:

1. Viviendas adaptadas a los destinatarios: personas con movilidad reducida, jóvenes, etc. Medida de calidad que consideraba la vivienda como un entorno adaptable a las necesidades sociales, físicas y psicológicas de sus moradores.
2. Viviendas adaptadas a su entorno urbano: ciudades y núcleos rurales. Medida de calidad que concebía la vivienda como un entorno que “sale de las cuatro paredes” para adaptarse armoniosamente a los entornos, sea ciudades o pueblos.
3. Viviendas en entornos urbanos con calidades urbanísticas adecuadas. En este tipo de medidas se incluían los planes de mejora de espacios urbanos ya consolidadas.
4. Actuaciones rehabilitadoras, tanto en núcleos históricos como en zonas rurales.
5. Actuaciones de fomento de la calidad convenidas con los agentes implicados en el proceso constructivo. Para ello, la Consejería de Obras Públicas elaboró unas guías de diseño de arquitectura sostenible.

Por lo que respecta a las viviendas bioclimáticas, la Consejería de Obras Públicas apoyó esta nueva categoría incorporando al III Plan la previsión de construcción de 271 viviendas bioclimáticas en la región y aprobando subvenciones para este tipo de construcciones que podían llegar al 20% del presupuesto de la obra.

Posteriormente, el *IV Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2005-2008. Horizonte 2010* (definitivamente aprobado en mayo de 2006) vendría a refrendar buena parte de los planteamientos iniciados en el anterior, apostando por tres objetivos: a) satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna a

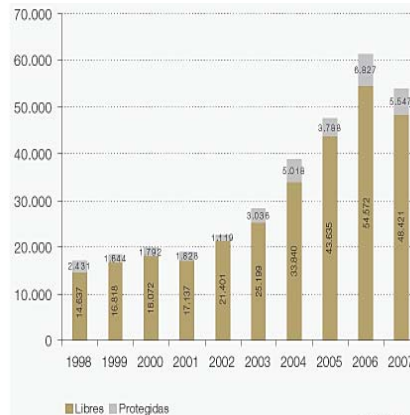
todos los castellano-manchegos; b) conservar y fomentar el patrimonio arquitectónico de Castilla-La Mancha; c) y conservar todo lo que son valores naturales regionales y de medio ambiente. Los cuatro pilares en los que se apoyaba este IV Plan para conseguir estos fines eran hacer más viviendas protegidas, por lo tanto más viviendas asequibles; dar más información a los ciudadanos sobre todas las líneas de ayuda y viviendas protegidas que se van a construir; mejorar la calidad en la edificación y tener también más respeto por el medio ambiente. Específicamente, en materia de vivienda protegida, el plan preveía la construcción, entre la iniciativa pública y privada, de 50.000 viviendas protegidas en venta o en alquiler (para lo cual se planteaba tanto incrementar las ayudas a la vivienda protegida de iniciativa privada como fomentar la iniciativa pública directa a través de GICAMAN); de ellas, 35.000 para jóvenes. Cifra bastante alejada de la realidad, si consideramos que entre 2005 y 2007 sólo se habían llegado a iniciar 16.162 viviendas protegidas en toda la región, justamente en los años inmediatos al estallido de la burbuja inmobiliaria y a la acumulación de importantes stocks sin vender tanto de vivienda libre como protegida, es decir en un contexto en el que el problema de acceso a la vivienda no es tanto que falten casas, sino la falta de empleo y la falta de concesión de crédito por parte de los bancos, a lo que se añade la escasez del parque residencial público en alquiler. A todo ello el Plan sumaría el apoyo a la consolidación de modelos de viviendas y barrios más ecológicos, más bioclimáticos, junto con la creación de oficinas provinciales de vivienda, a modo de ventanilla única, que supondrían la puesta en funcionamiento del registro de demandantes de vivienda o la bolsa de vivienda.

Antes de abordar el análisis de los resultados alcanzados por la promoción autonómica de vivienda protegida durante el período de vigencia del III y IV Plan de Vivienda y Suelo regional hemos de señalar algunas dificultades encontradas durante el progreso de la investigación, entre ellas la más importante el desajuste en fechas entre la vigencia oficial de los planes y la puesta en marcha de los procesos de urbanización y construcción, por lo que buena parte de las viviendas licitadas en el tercer plan no se entregarán a sus nuevos usuarios hasta los años 2005 y 2006 (como ejemplifican nuestros dos estudios de caso), situación que se repetirá al estudiar los resultados del IV Plan. Ante esta situación nos hemos inclinado por analizar la memoria y expedientes de la primera década de vida de la empresa GICAMAN (1998-2007), la penúltima publicada y la que contiene mayor volumen de información al respecto, además de coincidir de forma bastante ajustada con las fechas manejadas, y la memoria 2008 correspondiente al último año en que la empresa hace públicas sus actividades de forma pormenorizada a través de su página web. Por otra parte, el hecho de que la empresa pública se haya visto sometida a un ERE y de que se hayan cambiado todos sus cuadros directivos como consecuencia del cambio de color político en el gobierno regional, ha hecho desaparecer todas las plantillas de apoyo

que trabajaban en las distintas delegaciones provinciales, por no hablar del hecho de que parte de los responsable técnicos del departamento de edificación lleven en GICAMAN poco más de dos años, por lo que su conocimiento de la realidad, procedimientos y herramientas de gestión durante la etapa analizada sean muy limitados.

Según datos del Ministerio de la Vivienda, la construcción de vivienda protegida en Castilla-La Mancha durante el periodo 1998-2007 representó, aproximadamente (ver figura 1), el 10% del total de las viviendas construidas en la región. Durante ese mismo intervalo temporal se iniciaron más de 33.000 viviendas protegidas en la comunidad autónoma, la mayor parte de las mismas en Albacete y Ciudad Real, donde también operaban *URVIAL. Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U.* de Albacete y la *Empresa Municipal de Suelo, Urbanismo y Vivienda de Ciudad Real S.L. EMUSVI*, lo que en términos medios anuales supone que las viviendas protegidas iniciadas en la región crecieron a una tasa del 27,2%. Los datos hablan por sí solos, la producción de viviendas de protección pública, siendo importante, no parece haber sido suficiente para cubrir las necesidades de vivienda asequible en un contexto en el que el esfuerzo de los ciudadanos para acceder a una vivienda digna ha subido peligrosamente hasta alcanzar cotas insostenibles (según el Banco de España, las familias que adquirieron una vivienda en el 2º trimestre del 2007 dedicaron a la compra algo más del 36% de su renta bruta anual disponible, contando las deducciones fiscales; descontando las deducciones de las que se benefician las familias al comprar su vivienda, esta última cifra llega al 44,8% de la renta disponible familiar). Así, para el conjunto del estado, entre 1999 y 2002 se visaron menos VPO que en 1998. En cualquier caso, en términos relativos su relevancia fue escasa, especialmente si la comparamos con la obtenida al inicio del anterior “boom” inmobiliario. En el año 1986, las VPO representaban el 44,8% de la oferta total, en cambio, en 2005 únicamente el 8,5%.

No obstante, tampoco puede negarse el importante esfuerzo realizado desde instancias autonómicas, que se encargan de publicitar desde las propias memorias de la empresa GICAMAN al afirmar que “la política de vivienda seguida por la Junta de Castilla-La Mancha durante estos últimos años ha permitido a numerosos hogares acceder a una vivienda protegida. Entre 1998 y 2007 GICAMAN ha construido en promedio 15,3 viviendas protegidas por cada mil habitantes en que se ha incrementado la población. Teniendo en cuenta esta ratio, se observa que son Ciudad Real y Cuenca las provincias donde más ciudadanos se vieron favorecidos por la política de vivienda al iniciarse más de 40 viviendas por cada 1.000 habitantes en que se ha incrementado la población. Albacete también se situó por encima de la media regional (18,6 viviendas por 1.000 habitantes). Por el contrario, en Toledo y Guadalajara donde la población se incrementó en 120.000 y 65.000 habitantes, respectivamente, el número de viviendas iniciadas por GICAMAN por cada uno de esos mil habitantes se situó por debajo de la media regional” (GICAMAN, 2008: 115).

**Figura 1.** Viviendas libres y protegidas iniciadas entre 1998 y 2007. Castilla-La Mancha

FUENTE: Ministerio de la Vivienda.

Teniendo en cuenta exclusivamente la construcción de viviendas protegidas (tanto de promoción pública como privada) en datos absolutos, las provincias pueden agruparse en tres grupos. En primer lugar se encuentran Albacete y Ciudad Real, dos provincias donde la expansión residencial ha sido previa a la de las otras provincias. Tras un gran crecimiento del parque inmobiliario en la segunda mitad de los noventa, en los siguientes diez años la construcción de viviendas protegidas ha sido más intensa, incrementándose la producción a partir de 2003. Entre esta última fecha y 2008 en ambas ciudades se iniciaron 10.846 y 11.046 viviendas protegidas, respectivamente. Caso bien distinto es el de la provincia de Toledo, siendo la que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años, pasando de comenzar 248 viviendas protegidas en 2005 a más de 1.500 sólo en 2007, alcanzando el nivel de las dos provincias mencionadas previamente. Así, tras la reciente expansión residencial de la provincia el número de viviendas protegidas también se ha incrementado notablemente. Además, tampoco hay que olvidar que Toledo ha sido una de las provincias donde más ha crecido la población, lo que ha supuesto un incremento de las necesidades de vivienda debido a las proporciones de población joven e inmigrante, generalmente de menores recursos económicos. El tercer grupo englobaría las provincias de Cuenca y Guadalajara donde la construcción de vivienda protegida ha evolucionado de manera muy similar en los últimos años con datos muy inferiores. Teniendo en cuenta la proporción que representan las viviendas protegidas sobre el total de viviendas iniciadas entre 1998 y 2007, se observa cómo es Albacete la provincia donde las viviendas de protección adquieren mayor relevancia, representando el

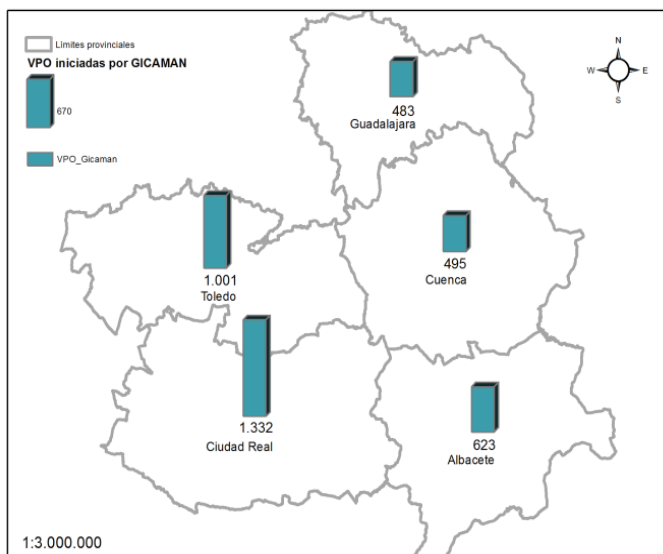
21,5% de media anual. Por encima de la media regional también se sitúan Ciudad Real, donde el 15,1% de las viviendas iniciadas son protegidas, y Cuenca donde el 12,5% de todas las iniciadas cuentan con algún tipo de protección. En Guadalajara y Toledo, la construcción de vivienda protegida aunque significativa, ha quedado eclipsada por el gran crecimiento de la actividad residencial libre, lo que ha dado lugar a unas proporciones más discretas, 6% y 4,5% respectivamente.

Si nos atenemos exclusivamente a las viviendas protegidas de promoción autonómica, a través de la empresa pública GICAMAN, debemos recordar que, desde el primer convenio 1/1998, firmado con la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, hasta 2007 se inició la construcción de 3.934 viviendas protegidas repartidas por todo el territorio (mapa 1). Ciudad Real, con 1.332 expedientes iniciados, fue la provincia donde más actuaciones se acometieron, representando el 33,9% del total. Toledo es la siguiente provincia, con 1.001 actuaciones entre 1998 y 2007, agrupando el 25,4% de las viviendas iniciadas. De este modo se observa cómo son las provincias más pobladas las que se han visto beneficiadas por el mayor número de actuaciones. Sin embargo, en Guadalajara, una de las provincias más dinámicas de los últimos años, sólo se iniciaron unas 490 viviendas entre 1998 y 2007.

Analizadas las viviendas protegidas construidas en cada una de las provincias de la región y las iniciadas a través de GICAMAN (mapa 2) se está en condiciones de señalar que Toledo es la provincia donde mayor importancia relativa tiene GICAMAN ya que casi el 20,7% de las viviendas protegidas iniciadas entre 1998 y 2007 se desarrollaron a partir de convenios entre el Gobierno regional y la empresa pública. Tanto en Guadalajara como en Cuenca la presencia relativa de la empresa fue muy similar, cercana al 15,5%. Es decir, GICAMAN actuó en 16 de cada 100 viviendas protegidas iniciadas en cada una de las dos provincias. En Ciudad Real, el 12,1% de las viviendas protegidas iniciadas han corrido a cargo de la empresa autonómica. Mientras tanto en Albacete este porcentaje se situó en el 5,7%. En otras palabras, si recordamos que el peso de las viviendas protegidas (públicas y privadas) en las provincias de Guadalajara y Toledo fue sólo del 6% y 4,5% respectivamente durante el periodo analizado y que sobre el total de viviendas protegidas iniciadas el 15,4% y el 20,7% fue de iniciativa pública poco más cabe añadir del escaso o nulo interés de la iniciativa privada por esta categoría de vivienda cuando los beneficios que esperaban recoger con grandes operaciones especulativas en el mercado libre condicionaban la clasificación de suelo y el urbanismo durante una etapa que algunos especialistas han definido como la “ciudad de los promotores”, utilizando un concepto previamente acuñado por Peter Hall (1996).

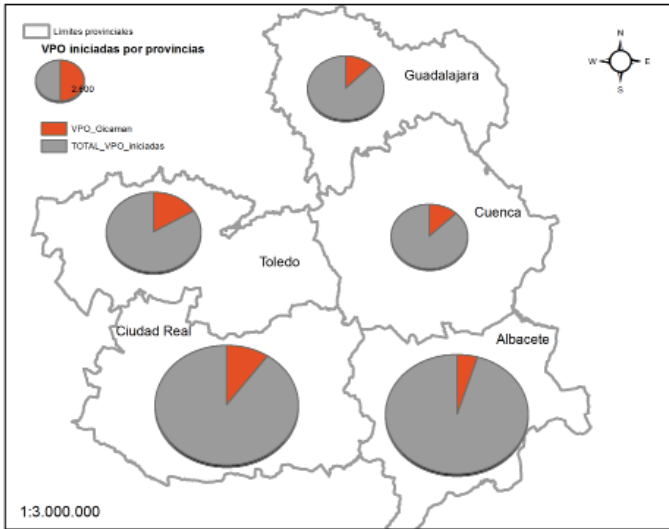
En el siguiente mapa (mapa 3) se observa cómo se han distribuido las actuaciones de GICAMAN según lo acordado en los convenios 1/1998, 2/1998, 1/1999, 1/2000, 1/2001, 1/2002 y 2/2002, firmados con la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. Como se ha señalado anteriormente, el número de viviendas construidas entre 1998 y 2007 ascendió a 3.934, la mayoría de las cuales se localizaron en los municipios de Toledo (496 viviendas), Albacete (392 viviendas), Guadalajara (268 viviendas), Cuenca (202 viviendas) y Puertollano (150 viviendas). Como cabía esperar, el grueso de actuaciones de GICAMAN se concentró en las capitales de cada una de las provincias de la región, salvo en Ciudad Real, donde la actividad se ha centrado principalmente en Puertollano, ciudad que con 20.000 habitantes menos que Ciudad Real, se ha convertido en uno de los municipios con un mayor número de actuaciones desarrolladas por GICAMAN. Desde el punto de vista provincial, se observa una mayor dispersión de actuaciones en las provincias de Ciudad Real y Toledo, llegando a un buen número de municipios. Por el contrario, en Albacete la actividad está mucho más concentrada y las intervenciones sólo tienen lugar en ocho municipios aparte de la capital. Algo similar sucede en Guadalajara, donde GICAMAN ha tenido presencia, durante el periodo, en trece localidades incluyendo la capital provincial, todas ellas, con la excepción de Sigüenza y Molina de Aragón, situadas en el extremo occidental de la provincia limítrofe con la comunidad de Madrid.

**Mapa 1.** Viviendas protegidas iniciadas por GICAMAN entre 1998-2007. Datos absolutos



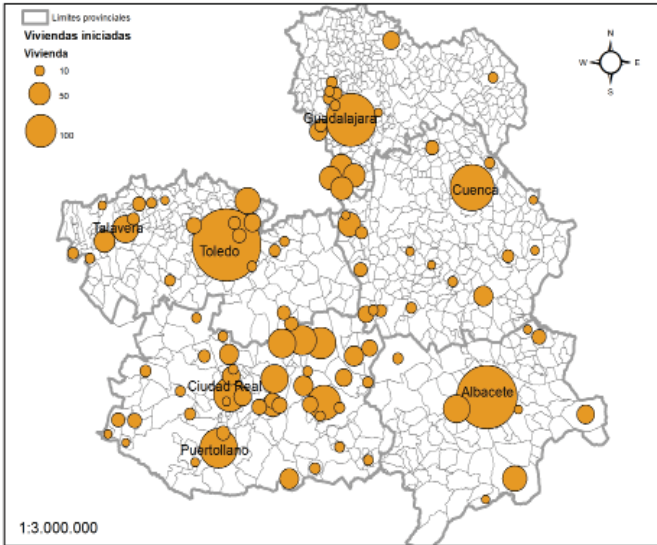
FUENTE: GICAMAN y Ministerio de la Vivienda. Elaboración propia

**Mapa 2.** Viviendas protegidas iniciadas por GICAMAN sobre el total de viviendas protegidas entre 1998 y 2007



FUENTE: GICAMAN y Ministerio de la Vivienda. Elaboración propia

**Mapa 3.** Viviendas iniciadas por GICAMAN, S.A. entre 1998 y 2007 a escala municipal



FUENTE: GICAMAN. Convenios 1/1998, 2/1998, 1/1999, 1/2000, 1/2001, 1/2002, 2/2002. Elaboración propia



Durante el año 2008, GICAMAN dio inicio a otros 19 proyectos que suponían la construcción de 593 nuevas viviendas de protección pública, de ellas 291 en la provincia de Ciudad Real, 260 en la de Toledo, 91 en Albacete, 26 en Cuenca y 24 en Guadalajara. También en este mismo ámbito patrimonial, GICAMAN firmó otros dos convenios con la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, uno de ellos en materia de vivienda protegida por valor de 187,4 millones de euros tenía por finalidad la construcción de 1.616 viviendas protegidas al amparo de un nuevo modelo de gestión por el que la alta dirección de los proyectos correspondía a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda y a GICAMAN, S.A. la gestión integral de los mismos, asumiendo los riesgos financieros y minimizando el déficit previsto en las promociones de vivienda, de manera que sólo se promoverían con déficit aquellas promociones que por razones sociales resultara imperioso ejecutar. Pero sin duda el convenio más novedoso consistió en el desarrollo de un nuevo tipo de viviendas denominadas de iniciativa Público-Privada (VIPP) al amparo del Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha. Básicamente, se pretendía impulsar y apoyar al sector empresarial privado con el que se suscribirían convenios por los que la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda proporcionaría a los promotores privados financiación en condiciones preferentes para la construcción de viviendas en terrenos de su propiedad y con unas condiciones técnicas y económicas predeterminadas, con el compromiso de facilitar los adjudicatarios de las viviendas del Registro Público de Demandantes de viviendas e incluso de adquirir aquellas que resultaran vacantes, en determinadas condiciones.

#### **IV. LAS PROMOCIONES DE VIVIENDA BIOCLIMÁTICA EN LAS CIUDADES DE CUENCA Y GUADALAJARA: ¿UN EJEMPLO FALLIDO?**

##### **IV.1 Análisis de las dos promociones a partir de una metodología cualitativa**

Como ya adelantamos en epígrafes precedentes, los dos estudios de caso seleccionados para este estudio se inscriben en la programación de algunos grupos de viviendas sostenibles (bioclimáticas) dentro de los objetivos del *III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha 2000-2004*, en el que se prestaba especial atención a que las nuevas categorías de vivienda que se construyeran en la región no fueran excesivamente consumidoras de recursos naturales y energías comprometedoras para el medio ambiente. Su elección se justifica básicamente por su tamaño, son con mucha diferencia las dos “grandes” actuaciones del

programa de viviendas bioclimáticas (116 y 104 viviendas respectivamente), así como por la controversia y debate que su funcionamiento y aceptación por parte de los destinatarios finales ha generado. En ambos casos se trata de proyectos licitados por la consejería de Obras Públicas en los años 2000 y 2002 y cuya finalización y entrega no se realiza hasta diciembre de 2005 en el caso de Cuenca y septiembre de 2006 en el de Guadalajara.

Sin duda, el proyecto de 104 viviendas bioclimáticas construido en Cuenca se levantó en su día con la ambición de convertirse en uno de los buques insignia de la política de vivienda de promoción autonómica de la región. De hecho, el proyecto del arquitecto Francisco Sánchez de León fue galardonado en el marco de los *Premios de Vivienda y Urbanismo 2007 en Castilla-La Mancha* con un *Accésit*, lo que parecía refrendar su condición de propuesta innovadora que respondía a criterios de calidad y sostenibilidad en materia de vivienda bioclimática. Los materiales seleccionados para el recubrimiento de las fachadas<sup>3</sup> pueden considerarse de “diseño”, en palabras de uno de los entrevistados, que califica la obra como el mejor edificio de viviendas desde el punto de vista formal de Cuenca, eso sí a un coste altísimo (alrededor de 1.400 euros el m<sup>2</sup>) muy superior al módulo para vivienda protegida, por lo que con la obra se perdió dinero pues la venta de los pisos nunca pudo cubrir los aproximadamente 8,5 millones de euros que costó. La idea, según el mismo entrevistado, era cambiar la imagen de vivienda social fea y barata, optando por materiales de alta calidad, casi de lujo, un edificio de gran belleza formal y un arquitecto “de prestigio”, que también es el autor de la Consejería de Bienestar Social en Toledo.

El programa del conjunto residencial incluía la siguiente distribución según superficie de las viviendas: 88 viviendas de 3 dormitorios, 12 viviendas de cuatro dormitorios y 4 viviendas adaptadas para personas con discapacidad, con superficies que oscilaban entre los 71 y los 90 m<sup>2</sup>, más plaza de garaje y trastero. El precio de venta de las mismas se fijó entre los 71.000 euros y los casi 90.000, según su tamaño, contando con subvenciones públicas que oscilaron entre los 18.000 y los 36.000 euros. La adjudicación se realizó mediante una fórmula mixta, la mitad de las viviendas se adjudicaron de forma directa en función del baremo de la bolsa de demandantes y la otra mitad mediante sorteo entre el resto de demandantes inscritos, en opinión de uno de los entrevistados con el fin de no concentrar en exceso las familias más vulnerables y/o con mayor grado de exclusión en un mismo inmueble.

---

<sup>3</sup> Se utilizaron paneles exteriores con chapas de madera de la firma PRODEMA (alrededor de 125 euros m<sup>2</sup>) así como unos ladrillos especiales de color blanco y gran formato, que entonces costaban ya 1 euro por unidad.

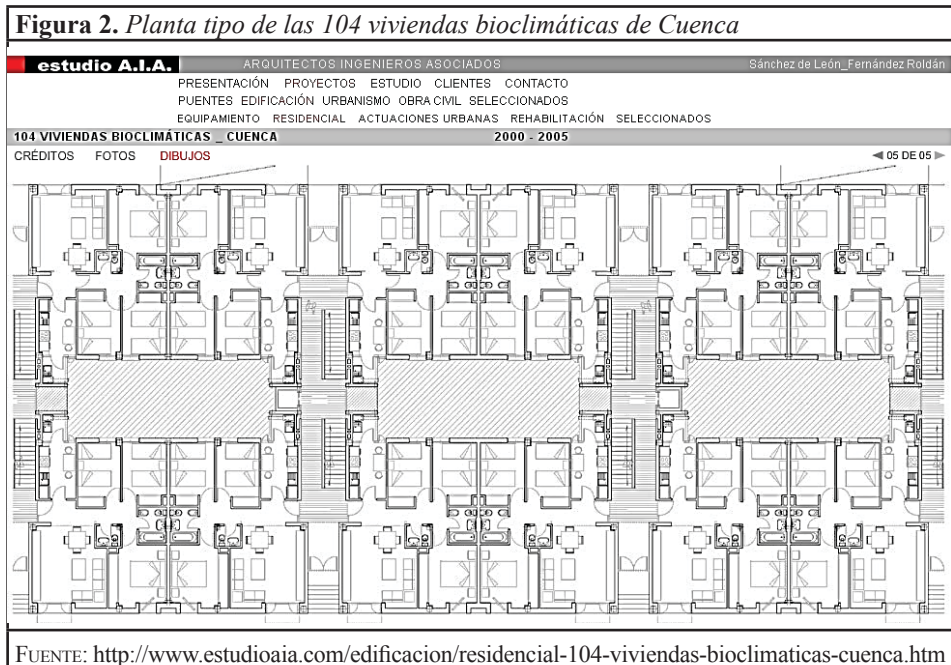
Aparte de los aspectos puramente formales, el edificio se diseñó con criterios bioclimáticos, y aquí radica uno de los grandes problemas del proyecto, pues en opinión de uno de los entrevistados es extremadamente complicado aplicar sistemas que funcionen en un clima como el de Cuenca, continental y contrastado, con verano cortos y calurosos e inviernos largos y extremadamente fríos. Las tres soluciones estrella del proyecto en este sentido fueron ventilaciones cruzadas en los portales, placas solares en el tejado para calentar el agua y cubiertas ventiladas. La primera de las tres propuestas se concretó en una serie de cajas metálicas verticales, en las que se abrían y conectaban los portales sur y norte de los seis bloques de viviendas, totalmente perforadas desde el techo al suelo para permitir la ventilación cruzada de las mismas, solución que funcionaba muy bien en verano pero que en invierno suponía que la temperatura dentro de los portales fuera exactamente igual a la de la calle y que el frío penetrara en las viviendas por debajo de las puertas, y lo que es peor que al llover el agua se introdujera en el interior del edificio por lo que los residentes tenían que retirar el agua de los portales, y en el caso de los bajos incluso del interior de las viviendas. Ante las reiteradas quejas, finalmente se optó por recubrir el interior de las cajas de los portales con placas de metacrilato, con la consiguiente desaparición del efecto ventilación cruzada y el recalentamiento de los pisos más altos en verano.

En cuanto a las placas solares instaladas en el tejado del inmueble, el problema que se plantea es la necesidad de su mantenimiento, con el coste que ello implica, por lo que dejaron de funcionar al poco tiempo de la entrega de las viviendas (28 de diciembre de 2005). En verano el agua hervía y salían chorros de vapor por el tejado y en invierno los serpentines reventaban porque se helaba el agua, por no hablar de la acumulación de cal en las tuberías en una ciudad como Cuenca donde el agua es extremadamente “dura”. El mantenimiento de las placas suponía un sobre coste para cada vecino de 10 euros al mes, que se negaron a pagar, dado lo precario de buena parte de sus economías, por lo que finalmente su utilidad ha sido nula y se ha vaciado el circuito. En este sentido los problemas de solvencia económica de los adjudicatarios y en ocasiones lo que algún entrevistado ha definido como “falta de una cultura de vida en comunidad” han sido una constante que ha lastrado el funcionamiento del inmueble desde el comienzo, parte no ha podido afrontar los pagos de la hipoteca contraída con las entidades financieras, por lo que ya se han producido más de media docena de desahucios, hay cerca de un 30% de morosidad en el pago de las cuotas de comunidad del edificio a pesar de su escasa cuantía, y el impago de los recibos de la luz hace que algunas comunidades estén amenazadas con el corte del suministro y a punto de cortarles el ascensor. A ello se sumaría la opinión de algún entrevistado de que las placas solares exclusivamente dedicadas al agua caliente sanitaria no son rentables, de no ser que incluyamos alguna otra aplicación como calefacción por

suelo radiante, de modo que, al margen de los problemas de mantenimiento que han tenido en este caso, no resultan rentables.

En tercer lugar, y por lo que se refiere a las cubiertas ventiladas, el aire penetra pero no tiene fácil salida, por lo que cuando supera cierta velocidad hace un efecto vela y ya ha levantado en dos ocasiones parte de la cubierta de chapa desgajándola de la estructura, la primera vez en 2007, cuando las placas que cubren el tejado salieron volando a los patios y a la avenida principal y la segunda el pasado 9 de julio de 2013, cuando con rachas de viento de hasta 67 km por hora parte del techo salió volando para caer sobre un coche y la calle que limita las viviendas por el sur.

**Figura 2.** Planta tipo de las 104 viviendas bioclimáticas de Cuenca



**Figura 3.** Vista septentrional de las 104 viviendas bioclimáticas



Los residentes alegaban que estas viviendas se vendieron como “las más eficientes desde el punto de vista energético” y al mes de su entrega ya presentaban problemas; los más graves ya comentados y otros como respiraderos de gas falsos que hubo que sellar, partes de balcones que cayeron a la calzada, humedades, problemas de canalización y grietas. El resultado es que si bien se les aseguró que el ahorro medio energético anual por familia sería de 600 euros, ahora se ha demostrado que ha sido un “gasto anual extra”. Los vecinos argumentaban deficiencias de construcción y acabados por parte de la constructora Ferrovial, sin embargo, ésta contra-argumentaba que buena parte de los problemas se debían a defectos de diseño, a pesar de lo cual realizó diversas reparaciones de defectos de obra, e incluso la primera reposición de la cubierta tras la caída de las placas del tejado en 2007. Finalmente GICAMAN contrató un informe externo a peritos neutrales para evaluar los problemas del proyecto y dictaminar qué partes correspondían a defectos de ejecución, y cuales a defectos de diseño y/o mantenimiento, los resultados del informe señalaron que buena parte de los problemas se debían a defectos de mantenimiento (por ejemplo humedades en el garaje debido a la falta de limpieza de los sumideros o los ya mencionados problemas con las placas solares).

En mayo de 2011 un grupo de propietarios de las viviendas bioclimáticas denunciaban en prensa que sus casas eran “una ruina” y que la Junta no hacía nada para remediar esta situación que se había convertido en una “pesadilla” para sus vidas. Finalmente a últimos de ese mismo mes de mayo de 2011 dieron comienzo las obras de reparación de los desperfectos y anomalías detectados en la promoción de las 104 Viviendas bioclimáticas de la capital conqueense.

Por último, y respecto a la ubicación, aunque se trate de un PAU de reciente desarrollo (Villarromán II) y relativamente alejado del centro tradicional de la ciudad, todos coinciden en señalar que es muy buena y con excelente accesibilidad, rodeada de desarrollos residenciales en altura y unifamiliares adosados en régimen libre y próxima a numerosos equipamientos como el centro comercial El Mirador, un centro de salud, iglesia, guardería, colegios, instituto de enseñanza secundaria, instalaciones deportivas, etc.

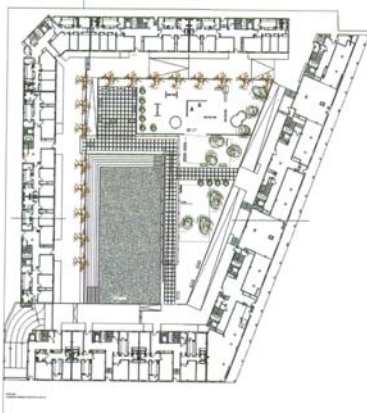
El segundo estudio de caso, las 116 viviendas de protección oficial construidas en el polígono de Aguas Vivas, Guadalajara, son obra de los arquitectos Manuel López-Mateos Ontañón y José Pedro García Atienza, de la empresa INTECSA-INARSA, S.A., quienes redactan el proyecto configurando una manzana formada por dos cuerpos en forma de “L”, lo que deja una manzana abierta por dos de sus extremos articulada en 11 portales. El proyecto se estructura en 116 viviendas repartidas en 7 plantas con una superficie total de 13.414,14 m<sup>2</sup>, 3 locales situados en planta baja y 122 plazas de garaje en una planta sótano. El espacio co-



mún central cuenta con una zona perimetral pavimentada que sirve como recorrido accesible a todos los portales, siendo la entrada principal de ellos. El resto de la zona interior común se urbanizó con vegetación autóctona consistente en arbustos aromáticos y árboles de hoja caduca y perenne dependiendo de la orientación, con el fin de conseguir sombra en verano y sol directo en invierno. La zona central de la manzana dispone de una zona de juegos infantiles, otra de juegos de pelota, y zonas de descanso con bancos, pensadas especialmente por su orientación para las distintas épocas del año. Además dos paseos pavimentados y con una pérgola cubierta de vegetación cruzan el patio separando las zonas antes descritas. En la distribución de las estancias de las viviendas se optó por situar las zonas de estar y dormitorios al sur, y servicios, cocinas y tendederos al norte, para aprovechar la mejor orientación de los cuartos de estar. Se plantean viviendas de 2, 3, 4 dormitorios, y de 2 dormitorios adaptadas para minusválidos con la siguiente distribución:

- 7 viviendas de dos dormitorios adaptadas para minusválidos, están situadas en planta baja y cuentan con superficies útiles de 69 m<sup>2</sup> y 70 m<sup>2</sup>.
- 5 viviendas de 2 dormitorios, igualmente situadas en planta baja, tienen superficies útiles entre 63,95 m<sup>2</sup> y 67,66 m<sup>2</sup>.
- 83 viviendas de 3 dormitorios, con superficies entre 75,29 m<sup>2</sup> y 86,37 m<sup>2</sup>.
- 6 viviendas de 3 dormitorios, con superficies de 79,16 m<sup>2</sup> y 80,11 m<sup>2</sup>.
- 15 viviendas de 4 dormitorios, con superficies entre 85,27 m<sup>2</sup> y 85,58 m<sup>2</sup>.

**Figura 4.** Planta baja de las 116 viviendas bioclimáticas de Aguas Vivas, Guadalajara



FUENTE: INTECSA-INARSA, S.A.

**Figura 5.** Vista aérea de la promoción



FUENTE: PNOA, 2011

De acuerdo con los criterios de sostenibilidad y bioclimatismo, que justificaban el proyecto, se aplicaron técnicas de construcción que defendían apostar por un menor uso de materiales, en particular de materiales contaminantes, un mayor ahorro energético, un mayor ahorro de consumo de agua y un diseño de las viviendas adecuado a las condiciones bioclimáticas de la zona. Para ello se observaron ciertos criterios en relación con *la inserción del edificio en su entorno*, entre ellos: separación adecuada entre los bloques para permitir un correcto aislamiento entre ellos; formas compactas de la edificación, a fin de reducir las pérdidas de calor; zonas ajardinadas como regulador térmico en el espacio libre de parcela, al que dan todas las viviendas; se evitó realizar grandes excavaciones, adaptando el edificio a la topografía existente; etc. Igualmente, y en relación con *el diseño del edificio*, se optó por emplear: protectores horizontales solares fijos en los huecos orientados al sur; miradores acristalados en fachadas sur, con carpintería separadora con la estancia iluminada, para control térmico y lumínico de la misma, aprovechamiento del efecto invernadero en invierno y protección solar en verano; ventilación cruzada en las viviendas, disponiendo de dos fachadas opuestas; cubierta vegetal ecológica, especialmente diseñada para reducir el mantenimiento al mínimo al utilizar plantas muy resistentes, y cuyo fin es ayudar a evitar el sobrecalentamiento de la cubierta y aumentar el aislamiento térmico; etc. Por su parte, y en lo que atañe a *la elección de los materiales de construcción*, se decidió: evitar los puentes térmicos y las discontinuidades en la capa de aislamiento; proyectar carpinterías herméticas con rotura de puente térmico, etc. Para finalizar con *criterios de aplicación de instalaciones* como: empleo de paneles fotovoltaicos en luminarias de la urbanización exterior; sistema de recogida y almacenamiento de agua de lluvia para riego de jardín y cubierta vegetal; colocación de detectores de presencia, temporizadores y encendido por tramos para iluminación de aparcamiento y zonas comunes, etc. Todos ellos criterios debidamente razonados en el proyecto de ejecución pero cuyo rendimiento ha sido desigual, bien sea por problemas de funcionamiento de las tecnologías escogidas (paneles fotovoltaicos en luminarias de la urbanización exterior) bien por evidentes negligencias en el mantenimiento de las instalaciones (desaparición de la cubierta vegetal ecológica).

En conjunto, y en opinión de los propios técnicos responsables, se podría afirmar que se trata de una promoción de viviendas sostenibles protegidas que se ajusta con precisión y al tiempo con austeridad a unas bases exigentes en temas de sostenibilidad, pero sin alardes ni en cuestión de materiales ni en materia de aplicación de instalaciones sino apostando por subrayar los criterios de aprovechamiento pasivo de la energía solar. El propio diseño del edificio incluía en una primera propuesta galerías corridas en la fachada sur para control térmico y lumínico así como aprovechamiento del efecto invernadero en invierno y protección



solar en verano, sin embargo ese primer diseño fue simplificado por exigencias de la Junta convirtiendo las galerías corridas en miradores acristalados y suprimiendo un estanque previsto en el centro de la manzana donde se recogería agua de lluvia reciclada que aportaría frescor al interior de la parcela. Por otra parte, los propios autores del diseño aseguran que en materia de bioclimatismo resulta complicado ofrecer soluciones innovadoras que funcionen para un edificio situado en un territorio de clima continental de interior y expuesto sobre un páramo azotado por vientos dominantes de dirección NNE.

El proyecto se levantó en su día en terrenos de la propia Junta de Comunidades con un coste total aproximado de 12 millones de euros, promovido por GICAMAN y construido por Dragados. El objetivo era ofrecer vivienda sostenible y de calidad, con criterios bioclimáticos, a demandantes de vivienda protegida con recursos limitados, por lo que las viviendas se adjudicaron, mediante sorteo, en venta por precios que oscilaron entre los 70.000 y los 85.000 euros mientras el precio de la vivienda libre se había disparado por todo el resto del polígono.

El emplazamiento del proyecto merece una buena valoración por parte de los arquitectos responsables de la dirección facultativa, que hablan de buena ubicación y un entorno con buenas dotaciones. El polígono de Aguas Vivas es un barrio de Guadalajara situado al norte de la ciudad. La primera fase fue construida a finales de los años 1990 como ampliación de la ciudad saltando el barranco del Alamín, hasta entonces límite natural de la ciudad por el norte. En 2007 se comenzó a construir una segunda fase de ampliación del polígono hacia el noroeste. Está diseñado en cuadrícula, con cuatro avenidas y bulevares que lo rodean y otras tres que lo cruzan, dos de sureste a noreste y una de noroeste a este, y compuesto por viviendas unifamiliares y bloques de pisos de cuatro alturas. El barrio de Aguas Vivas se ha convertido también en sede de algunos de los servicios públicos de la ciudad, como la comisaría de la policía local y de Protección Civil, el polideportivo más grande de la ciudad y un centro de nuevas tecnologías. Además, se encuentra rodeado por tres grandes nuevos parques, el de Viña Plana al norte y los de Aguas Vivas y del Barranco del Alamín al sur, además de otros parques menores en su interior. Está comunicado con el centro de la ciudad a través de un túnel, que lo une con el palacio del Infantado, una amplia avenida que lo une con el puente Árabe, y la avenida de El Atance, que lo une con los barrios de las Lomas y del Alamín.

A los cuatro años de su entrega, en el año 2010, el PP de Guadalajara denunciaba en la prensa el mal estado de las viviendas y afirmaba que de bioclimáticas las viviendas sólo tenían los paneles solares y su orientación. Relataban como prueba de su mal estado un repertorio de denuncias expuesto por los veci-

nos durante una reunión con el alcalde, y entre las que cabe destacar: pavimentos levantados, grietas que hacen peligrar muros, humedades, bancos de obra inclinados, el sistema de riego por aspersión no funciona y por lo tanto no existe el tapiz vegetal previsto en el tejado para aislar las casas, rodapiés caídos, arquetas cubiertas de tierra, problemas de canalización, las lámparas de células fotovoltaicas que no funcionan, remates de barandillas y chimeneas que han caído a la calle por no estar ancladas al ladrillo, etc. No obstante, comentados todos estos problemas con la dirección facultativa del proyecto, insisten en subrayar que los defectos de obras existentes se ha ido subsanando con la empresa constructora, mientras que buena parte de los problemas señalados en la prensa corresponden más a defectos de mantenimiento por parte de las comunidades adjudicatarias que a defectos de obra o estructurales.

En este sentido, tanto en el caso de Cuenca como en el de Guadalajara, los entrevistados pertenecientes al colectivo de residentes y el político reconocen la necesidad de que la administración mantenga la tutela y seguimiento sobre este tipo de comunidades durante algunos años, con el fin de evitar los numerosos problemas de mantenimiento que has lastrado las dos promociones, y que en el caso de Cuenca han conducido a que el proyecto sea calificado por dos de los tres entrevistados como un fracaso sin paliativos. Los usuarios acusan a la Junta de falta de implicación, colaboración y asesoramiento en la puesta en marcha de las instalaciones de ambas comunidades y no se explican cómo la administración ha permitido que las placas solares no hayan llegado a funcionar en un proyecto que era el buque insignia de la promoción autonómica de vivienda protegida bioclimática.

#### IV.2 Valoración a partir de nueve criterios seleccionados: errores y aciertos de los estudios de caso analizados según los informantes entrevistados

	<b>104 viviendas bioclimáticas en Cuenca</b>	<b>116 viviendas bioclimáticas en Guadalajara</b>
<i>Grado de impacto de las actuaciones</i>	3 Idea buena, ofrecer vivienda de calidad, en barrios de nuevo crecimiento, bien dotados y urbanizados, a precios asequibles a colectivos situados fuera del mercado.  Injustificado despliegue de acabados de diseño y tecnologías de alto coste que encarecen innecesariamente la edificación y su mantenimiento.  La eliminación del estigma de la vivienda social <i>versus</i> la insostenibilidad económica.	4 Idea buena, ofrecer vivienda de calidad, en barrios de nuevo crecimiento, bien dotados y urbanizados, a precios asequibles a colectivos situados fuera del mercado.  Soluciones austeras y funcionales sólo empañadas por la publicidad otorgada a algunos defectos de obra y a la incorrecta elección de alguna solución técnica (paneles fotovoltaicos en luminarias exteriores).
<i>Carácter integrado y transversal en el marco de la política de intervención pública en el mercado inmobiliario residencial</i>	4,5 El solar es ofrecido por el ayuntamiento a partir de los suelos obtenidos en calidad de cesiones urbanísticas y destinado a vivienda protegida, mientras que por parte de la Junta se integra en la política de viviendas bioclimáticas dentro del III Plan Regional de Vivienda y Suelo 2000-2004.	4 Por parte de la Junta se integra en la política de viviendas bioclimáticas dentro del III Plan Regional de Vivienda y Suelo 2000-2004.  Utilización de suelos de la propia Junta de Comunidades.
<i>Efecto demostración</i>	1,5 Los problemas aireados en la prensa como potenciales generadores de rechazo frente al bioclimatismo. Se ha dilapidado el potencial efecto demostración.	3 Apuesta por austeros criterios de aprovechamiento pasivo de la energía solar.  En general funcionamiento aceptable.

	<b>104 viviendas bioclimáticas en Cuenca</b>	<b>116 viviendas bioclimáticas en Guadalajara</b>
<i>Carácter innovador</i>	<p>2</p> <p>Errores en la elección de las soluciones (orientaciones y ventilaciones cruzadas en portales) y tecnologías empleadas (placas solares) Necesidad de adaptar los edificios mediante lo que podríamos denominar “funcionalismo ecológico” arraigando en el sustrato cultural y regional (y por lo tanto climático). Sin olvidar los aspectos socioeconómicos de sus futuros destinatarios.</p> <p>Sin embargo, desde la política se insiste en su carácter innovador.</p>	<p>3</p> <p>Los elementos más costosos del diseño original como galerías corridas en la fachada sur y un estanque previsto en el centro de la manzana donde se recogería agua de lluvia reciclada fueron simplificados o eliminados por exigencias de la Junta.</p>
<i>Sostenibilidad ambiental</i>	<p>1</p> <p>Deficiente funcionamiento, ni se ha producido ahorro energético ni económico en las facturas de consumo familiar.</p> <p>Los residentes están muy decepcionados y se sienten engañados.</p>	<p>4</p> <p>Funcionamiento aceptable. Los problemas de desaparición de la cubierta ecológica se deben a problemas de mantenimiento relativamente fáciles de subsanar.</p>
<i>Repercusión sobre la imagen de la ciudad</i>	<p>2</p> <p>Trascendencia más negativa que positiva, si bien más a escala de barrio que urbana.</p> <p>En el contexto de barrio los residentes creen que sus viviendas están “señaladas”.</p>	<p>3</p> <p>Noticias negativas en la prensa, si bien es cierto que con no poco grado de manipulación partidista en momentos pre-electorales.</p>

	<b>104 viviendas bioclimáticas en Cuenca</b>	<b>116 viviendas bioclimáticas en Guadalajara</b>
<i>Colaboración y coordinación</i>	<p>3,5</p> <p>Colaboración con el ayuntamiento que aporta el suelo gratis.</p> <p>Ausencia de colaboración con Servicios Sociales, de quién buena parte de los adjudicatarios son potenciales clientes. Su trabajo sólo se produce a posteriori intentando solucionar problemas sobrevenidos pero previsibles (pago de deudas, mediación, etc.).</p>	<p>3,5</p> <p>Ausencia de colaboración con Servicios Sociales, de quién buena parte de los adjudicatarios son potenciales clientes. Su trabajo sólo se produce a posteriori intentando solucionar problemas sobrevenidos pero previsibles (pago de deudas, mediación, etc.).</p> <p>Actuación promovida directamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo que ha sido utilizada como arma arrojada en enfrentamientos partidistas locales.</p>
<i>Aplicación del principio de gobernanza</i>	<p>3</p> <p>Deficiente desde el punto de vista de los usuarios, cuyas quejas se mantienen a día de hoy sin encontrar soluciones definitivas. Aceptable, desde la perspectiva política que cree dar respuesta a las demandas en momentos y circunstancias de las que pueden obtener réditos.</p> <p>Nuestros entrevistados, tanto desde la faceta política como desde los usuarios de las viviendas reconocen la necesidad de que la administración realice un seguimiento y tutela incluso después de la constitución de las comunidades de vecinos.</p>	<p>3</p> <p>Deficiente desde el punto de vista de los usuarios, cuyas quejas se mantienen a día de hoy sin encontrar soluciones definitivas. Aceptable, desde la perspectiva política que cree dar respuesta a las demandas en momentos y circunstancias de las que pueden obtener réditos.</p>

	<b>104 viviendas bioclimáticas en Cuenca</b>	<b>116 viviendas bioclimáticas en Guadalajara</b>
<i>Avances alcanzados en términos de integración social</i>	3,5  La opinión de la gestión técnica desde GICAMAN es muy crítica al respecto.  A pesar de los potenciales conflictos entre los colectivos que integran los adjudicatarios (hogares con pocos recursos y en ocasiones con alto riesgo de exclusión, entre los que se incluyen familias gitanas) la opinión de los residentes es razonablemente buena.	3,5  A pesar de los potenciales conflictos entre los colectivos que integran los adjudicatarios (hogares con pocos recursos y en ocasiones con alto riesgo de exclusión) la opinión de los residentes es razonablemente buena.

Escala de valores: de 0, muy mal valorado, a 5, valoración excelente.

## V. A MODO DE CONCLUSIONES

Volviendo, pues, al final de este artículo sobre las dos hipótesis planteadas a su comienzo, tenemos que señalar el retraso y relativo “fracaso” de la aplicación de criterios de sostenibilidad en la promoción autonómica de vivienda pública en nuestra región. Para comenzar convendría recordar que el desarrollo sostenible es aquel que no degrada el medio ambiente, es tecnológicamente adecuado, económicamente viable, y socialmente aceptable. Si nos atenemos fielmente a estos principios, podríamos afirmar que si bien la apuesta de los dos estudios de caso seleccionados por edificaciones respetuosas con el medio ambiente parece incuestionable sobre el papel, dista mucho de cumplir los requisitos de ser tecnológicamente adecuada y económicamente viable, al menos para las economías y características de sus futuros adjudicatarios.

En 1993, el prestigioso arquitecto y crítico finlandés Juhani Pallasmaa, formulaba una idea de refundación de la arquitectura que apostaba por una vuelta a los orígenes de la disciplina, apelando a la ecología como compañero de viaje de los futuros arquitectos:

*“No puedo imaginar otra perspectiva deseable en el futuro que una forma de vida ecológica, en la que la arquitectura retornaría a la idea inicial del funcionalismo, derivado de la biología, y arraigaría nuevamente en su substrato cultural y regional. Esta arquitectura, que podría llamar-*

*se funcionalismo ecológico (...) implicaría una tarea paradójica hacerla contemporáneamente más primitiva y más refinada... La arquitectura ecológica significa que el edificio es más un proceso que un producto”.*

Pues bien, en líneas generales, en la región no ha progresado la arquitectura bioclimática de promoción autonómica, y mucho menos la sostenible. El grado de impacto en materia urbanística, social, económica o de mejora de la calidad de vida de los habitantes es desigual; desde el punto de vista estrictamente cuantitativo las viviendas bioclimáticas han supuesto sólo el 8,2% de todas las construidas por Gicaman en el periodo analizado (1998-2008) y lo que es más grave, desde una perspectiva cualitativa, sus supuestas bondades y la intencionalidad política (construir vivienda de VPO de calidad en régimen especial, en ubicaciones cuidadas y al mismo precio que el resto de VPO) se ha visto traicionada por el relativo “fracaso” de las dos actuaciones seleccionadas. No es difícil averiguar la razón, que no es otra que el sobrecoste de la construcción y los errores cometidos en las tecnologías seleccionadas; aunque supuestamente se diseñaron para obtener un ahorro en su uso y mantenimiento. Así ocurre con el calentamiento solar del agua sanitaria, ciertas soluciones de ventilación cruzada o con los sistemas de captación y reciclaje de aguas grises y de lluvia.

De forma paralela, y desde el ámbito legal, se han ido aprobando distintas normativas (Código Técnico de la Edificación) que contribuyen a universalizar y profundizar la preocupación por la eficiencia energética de los inmuebles. La última, el *Real Decreto 235/2013*, de 5 de abril, *por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*, que establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética que deberá incluir información objetiva sobre la eficiencia energética de un edificio y valores de referencia tales como requisitos mínimos de eficiencia energética con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de éste puedan comparar y evaluar su eficiencia energética. Sorprendentemente, las primeras certificaciones realizadas sobre el parque de vivienda protegida construida por GICAMAN ofrecen valoraciones más negativas para las viviendas bioclimáticas que para buena parte del resto de viviendas edificadas.

En cualquier caso, no se puede renunciar a crear entornos agradables desde el punto de vista estético y confortables desde una perspectiva funcional, al tiempo que debe recuperarse el papel vanguardista, arquitectónicamente hablando, que siempre ha tenido la vivienda pública (LÓPEZ DÍAZ, 2003; SANZ ALARCÓN, 2011), a través del incremento del muy reducido porcentaje de promociones por concurso de proyecto, potenciando e investigando los sistemas de prefabricación



e industrialización de la construcción y avanzando de manera decidida en soluciones de vivienda bioclimática y sostenible adaptada a las necesidades de sus futuros usuarios y a su contexto urbano y territorial, lo que en el caso de climas con cierto grado de continentalidad parece apuntar más hacia buenos sistemas de aislamientos y aprovechamientos pasivos de la energía que a tecnologías sofisticadas o que requieran mantenimientos relativamente costosos.

Por último, con el ánimo de recuperar los pilares de viabilidad económica y legitimación social sobre los que también se levanta el paradigma de la sostenibilidad, aquí aplicado a la arquitectura residencial, no podemos dejar de recordar que, como afirman algunos especialistas, no se ha abandonado el concepto histórico de la vivienda como elemento fundamental del sector de la construcción y como motor de la economía, por no hablar de su papel como patrimonio familiar y activo financiero (PALACIOS y VINUESA, 2010). No se ha dado el gran salto cualitativo necesario para entender la vivienda como solución al alojamiento y como factor básico de integración, además de elemento clave del espacio urbano y la estructura territorial. En cualquier caso, no ver que la vivienda, al menos en lo que tiene que ver con la solución de alojamiento de quienes menos tienen, debe estar ligada con Asuntos Sociales, es una prueba de que se sigue viendo como parte de un sector productivo y no como un pilar fundamental del Estado del Bienestar.

Tanto en el caso de Cuenca como en el de Guadalajara, entre los adjudicatarios encontramos, además de colectivos gitanos, personas de distintas nacionalidades, todos ellos con el denominador común de muy escasos recursos económicos. Todo lo cual nos lleva de nuevo a Asuntos Sociales y las necesarias tareas de formación y acompañamiento en el realojo de personas que proceden de bolsas de infravivienda y colectivos en situación de riesgo de exclusión social, buena parte de los cuales necesitan no sólo apoyo económico o social sino también asesoramiento para alcanzar un óptimo mantenimiento de los inmuebles.

La política de vivienda en tiempos como los actuales, de crisis económica, actúa a veces como reguladora del mercado inmobiliario, buscando dar salida a los *stocks* existentes, lo cual es positivo, pero nos gustaría subrayar que la finalidad primordial de la política de vivienda debería ser atender a aquellas personas que no pueden acceder a un alojamiento digno y potenciar el carácter residencial de la vivienda que tiene el apoyo de fondos públicos, frente a su valor de cambio como inversión. Tiempos difíciles para las políticas de promoción pública de vivienda cuando, ante el parque de vivienda de promoción autonómica sin ocupar, la consejera de Fomento de Castilla-La Mancha declaraba en abril del pasado año 2012 que “se está pensando en una serie de posibilidades que permitan dar un

uso a esas viviendas, pero un uso real” al tiempo que recordaba que el Gobierno de Castilla-La Mancha no es partidario de que la Administración regional “sea la que promueva directamente las Viviendas de Protección Oficial”.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (2000): *Liquid modernity*. Cambridge, Polity Press, pp. 130-168.
- BELLET SANFELIU, C. Y MÓDOL RATÉS, J.R. (2006): “La Mariola. De polígonos de vivienda pública a barrio urbano” en *Los procesos urbanos postfordistas. VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana* (AA.VV.). Islas Baleares, Universidad de las Islas Baleares, 47-69.
- BELLET SANFELIU, C. Y MÓDOL RATÉS, J.R. (2009): “Vivienda pública y segregación social en ciudades medias catalanas: Lleida, Girona y Manresa” en *Territorios, Sociedades y Políticas* (FERIA TORIBIO, J.M.; GARCÍA, A.; OJEDA RIVERA, J.F., ed.). Sevilla, Universidad Pablo de Olavide y Asociación de Geógrafos Españoles, 369-387.
- BURNS, M. C.; ROCA CLADERA, J.; MOIX BERGADÀ, M. Y ULIED SEGUÍ, M. (2009): “El sistema metropolitano de la macrorregión de Madrid”. *Urban*, nº 14, 72-79.
- CEBRÍAN ABELLÁN, F. (2007): “Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 43, 221-240.
- GICAMAN (2009): *Memoria 1997-2007. X aniversario*. Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A., Empresa pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo. XX* Barcelona, Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2009): “Régimen jurídico de la vivienda protegida y políticas de suelo”. *AFDUAM. Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, nº 12, 219-237.
- LAGO ÁVILA, M.J. (1999): “Marginalidad residencial y exclusión social: el problema del chabolismo gitano”. *Tendencias en desigualdad y exclusión social: Tercer Foro sobre Tendencias Sociales*, 683-712.
- LASSO DE LA VEGA ZAMORA, M. (2009): “El Instituto Nacional de la Vivienda de Federico Mayo y José Fonseca” en *La vivienda protegida. Historia de una necesidad* (SAMBRICIO, C., ed.). Madrid, Ministerio de Vivienda y Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, 43-72.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2003): “La relevancia de la vivienda social en el origen de la arquitectura contemporánea”. *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VII, H<sup>a</sup> del Arte, t. 16, 179-197.
- MOYA BLANCO, L. (2004): “La nueva vivienda pública. El caso de Madrid”. *Urban*, nº 9, 126-136.

- PALACIOS GARCÍA, A.J. y VINUESA ANGULO, J. (2010): “Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos”. *Anales de Geografía*, vol. 30, nº 1, 101-118.
- PALLASMAA, J. (1993): “From metaphorical to ecological functionalism”. *Architectural Review*, junio 1993, 74-79.
- POZO RIVERA, E. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (2006): “Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas Castellano Manchegas limítrofes con la Comunidad de Madrid”. *Anales de Geografía*, nº 26, 249-281.
- SAMBRICIO, C. (ed.) (2009): *La vivienda protegida. Historia de una necesidad*. Madrid, Ministerio de Vivienda y Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.
- SANZ ALARCÓN, J.P. (2011): “Contextualización del origen de la vivienda social moderna española”. *P+C: Proyecto y Ciudad: revista de temas de arquitectura*, nº 2, 93-104.
- TATJER, M. (2005): “La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública (1853-1975)”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, nº 194 (23). En línea: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-23.htm>, consultado el 17/06/2013.
- YNZENGA, B. (1992): “De la pasión del orden y la razón a la pasión burocrática”. *Alfoz*, 87/88.

## ÍNDICE DE SIGLAS

- AGECAM: Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha (extinguida)
- CECODHAS: European Federation of Public, Cooperative & Social Housing in Europe
- EMUSVI: Empresa Municipal de Suelo, Urbanismo y Vivienda de Ciudad Real S.L.
- ERE: Expediente de Regulación de Empleo
- ERES: Empresa Regional de Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha (extinguida)
- GICAMAN: Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.
- INV: Instituto Nacional de la Vivienda
- OSH: Obra Sindical del Hogar
- URBIAL: Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U. de Albacete
- URBSPAIN: Proyecto URBSPAIN: Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas
- VPO: Vivienda de Protección Oficial