

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ECONOMÍA

CURSO ACADÉMICO 2023/24

CONVOCATORIA: OCTUBRE-NOVIEMBRE

TÍTULO

La vivienda social durante el franquismo: urbanización, medidas y herencia

APELLIDOS/NOMBRE ESTUDIANTE: Rienda Trillo, Miguel

DNI: 26513173-S

GRADO/DOBLE GRADO QUE CURSA: Doble Grado en Economía e Historia

APELLIDOS/NOMBRE TUTOR:

Cuéllar Villar, Domingo

En Fuenlabrada, a 6 de noviembre de 2023

ÍNDICE

1. MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	4
2. OBJETIVOS	6
2.1 Objetivos generales.....	6
2.2 Objetivos específicos	6
3. METODOLOGÍA	7
4. LA ESPAÑA DE POSGUERRA.....	8
5. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN	16
5.1 Interpretación y características	16
5.2 La evolución de la urbanización y la transformación demográfica	19
5.3 La construcción y su efecto en la economía española	23
6. LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL	27
6.1 La política de vivienda previa al franquismo	28
6.2 La política de vivienda social durante el franquismo	31
6.2.1 Urgencia social y reconstrucción. La política de vivienda durante la autarquía	31
6.2.2 ¿Una política más social? Entre la autarquía y el desarrollismo.	34
6.2.3 La renovación de la política de vivienda durante el segundo franquismo	38
7. CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA.....	46
APÉNDICE LEGISLATIVO.....	48
ANEXO I: VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN ESPAÑA, 1946-2001.....	50
ANEXO II: CÉDULA DE CALIFICACIÓN DE VIVIENDA DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADA.....	51

RESUMEN

La política de vivienda en España ha venido experimentando un largo proceso de transformación desde principios del siglo pasado y ha configurado nuestro modelo de distribución poblacional. El auge urbano fue respondido por una serie de políticas que trataban de adaptarse a los nuevos estándares de planeamiento y ordenamiento según factores demográficos, higiénicos y sociales. De tal modo que, esta progresión urbana imprimió aún más trascendencia a este tipo de iniciativas, siendo durante la dictadura cuando observamos una activación legislativa, planificada a largo plazo, que incentivó la ayuda pública para la recuperación socioeconómica a través de la vivienda.

Por ello, este trabajo busca analizar las características de la política de vivienda social que tuvo lugar durante el franquismo, diferenciando la legislación decretada en el período autárquico frente a la llevada a cabo en la etapa desarrollista y mostrando interés en las progresivas modificaciones que sufrió la economía española por ello. Asimismo, cabe destacar el papel que ejerció esta política en la formación del parque urbanístico español y cómo afecta directamente a nuestra actual cultura de la propiedad.

La elaboración del trabajo parte de un estudio por la situación de posguerra y por qué, cuándo y cómo se deciden invertir recursos del Estado en esta política. Seguidamente, se plantea el desarrollo urbano que tiene lugar en España y la trascendencia económica que supuso la construcción. Para finalizar, se introducirán las políticas de vivienda social que fueron apareciendo hasta finalizar el régimen y sus consecuencias sobre la población. Todo ello está acompañado de una amplia gama de datos y aportaciones de economistas e historiadores, que recogen la evolución de la política franquista y los resultados obtenidos de ella.

Palabras clave: vivienda social, franquismo, urbanización, política de vivienda.

ABSTRACT

Housing policy in Spain has been undergoing a long process of transformation since the beginning of the last century and has shaped our model of population distribution. The urban boom was responded by policies that tried to adapt it to new planning and ordering standards according to demographic, hygienic and social factors. In that way this urban rise gave even more significance to this type of initiatives, being during the dictatorship when we observed a legislative activation, planned in the long term, that encouraged public aid for socioeconomic recovery through housing building.

For this reason, this work seeks to analyze the characteristics of the social housing policy during the Franco regime, differentiating between the legislation decreed in the autarchic period and the legislation in the second Francoism period and showing interest in the progressive modifications that the Spanish economy suffered due to it. In addition, highlight the role that this policy played in the configuration of the Spanish urban design and how it directly affects our property culture today.

The development of the work is based on a study of the post-war situation and why, when and how it is decided to invest State resources in this policy. Then, the urban development that takes place in Spain and the economic significance that the construction entailed are discussed. Finally, the social housing policies that appeared until the end of the regime and its consequences on the population will be introduced. All of this is accompanied by a wide range of data and contributions from economists and historians, which show the evolution of Franco's policy and the results obtained from it.

Key Words: social housing, Francoism, urbanization, housing policy.

1. MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

En la actualidad, el mercado de la vivienda viene siendo uno de los temas de mayor actualidad en buena parte de la sociedad española, especialmente entre los jóvenes y los residentes en las grandes ciudades de nuestro país, junto al desempleo, la inquietud política y la inflación. La realidad a la que nos enfrentamos recrea un escenario no tan grave como en 2008, pero cala en la memoria colectiva por los años de recesión vividos y las dificultades que miles de familias atravesaron y que tanto mermó al desarrollo económico, por lo que la vivienda representa un asunto de gran tradición y reflexión en nuestro entorno. No es una cuestión trivial que ocurra de forma aislada sin causa ni consecuencia, sino que demuestra un problema estructural que persiste y mantiene abierto el debate de la vivienda. Por ello, este trabajo viene a estudiar los antecedentes de la creación del parque urbanístico que conocemos actualmente, el desenlace de décadas de edificación y profundizar en los efectos de la política de vivienda franquista, principalmente en la que conocemos como vivienda social o protegida. Entendemos a este tipo de vivienda como aquella que, promovida por el Estado a través de ayudas directas e indirectas a la oferta y a la demanda, trata de proveer una vivienda digna a los particulares que no tienen facilidades de acceso a ella o se encuentran en riesgo de vulnerabilidad.

Este acotamiento cronológico y de tipología responde a una serie de motivaciones personales, así como razones de carácter histórico y económico que vienen a reflejar la actualidad de la que anteriormente hablábamos:

¿Por qué durante el franquismo?

En primer lugar, hallamos características propias del régimen franquista que sirven como hilo conductor del desarrollo urbano en España y en concreto de la vivienda social. El marco histórico nos facilita un completo entendimiento de las actuaciones que se llevaron a cabo a lo largo del régimen, pudiendo diferenciar dos tramos ampliamente aceptados por la historiografía y en los que observamos medidas acordes a dicho contexto. El primero de ellos está referido a los primeros años de posguerra y década de 1940, momento en el que se optó por un aislamiento internacional (autarquía) y, en siguiente lugar, el paulatino aperturismo internacional que comenzó a principios de la siguiente década con la firma del Concordato de la Santa Sede con España y de los Pactos de Madrid, ambos sucesos ocurridos en 1953, y la liberalización económica a partir de 1959 con la aprobación del Plan de Estabilización y Liberalización.

De igual modo, podemos comparar la legislación de la Administración de Franco dentro de su propio marco político, observando las diferencias entre la primera ley de vivienda de 1939 y la regulación final a través del Plan Nacional de Vivienda para el periodo 1961-1976 y sus consecutivas modificaciones como el Decreto del 24 de diciembre de 1963, hasta llegar finalmente ya en democracia a la desregularización central de la vivienda con el Real Decreto del 3 de marzo de 1989. De esta forma, se facilita un análisis legislativo común para toda España en lugar de establecer complejas semejanzas entre Comunidades Autónomas o qué papel de supervisión ejerce la Administración Central sobre cada una de ellas.

¿Y por qué la vivienda social?

En este caso, el mundo urbano vertebrará la investigación desde el punto de vista socioeconómico por el cual guiaremos aspectos fundamentales como la evolución de la

población urbana, el desarrollo económico en clave constructora y las distintas tipologías de vivienda social.

La fuerza económica que ejerce la vivienda en España es síntoma de una herencia industrial muy limitada, siendo uno de los ejes principales del desarrollismo durante el régimen franquista e incluso, más adelante, con la nueva democracia, prorrogó su importancia en la expansión económica, aunque cada vez con menos protagonismo en su aportación media al PIB español¹. La solución para una industrialización decimonónica, escasa y destruida por la Guerra Civil pasaba por la consolidación del desarrollo urbanístico como fundamento principal para el crecimiento económico español. Sin embargo, dicho desarrollo en muchas ocasiones no iba ligado a la mejora de condiciones de vida de los ciudadanos, generando tensiones entre una población sin recursos para acceder a una vivienda digna y el futuro de la economía española cada vez más estancada.

El régimen no quedó al margen de esta problemática y trató de combinar ambos frentes con una serie de objetivos sociales y macroeconómicos por medio de las denominadas viviendas protegidas (ley de 1939) o de renta limitada (ley de 1954). Esta medida concedía facilidades a las familias con menor poder adquisitivo para acceder a una vivienda a la vez que la construcción de la misma corría a cargo de promotores privados con ventajas también concedidas por la Administración. Gracias a ello, los niveles de consumo, inversión o empleo mantendrían una constante de crecimiento positivo y en teoría saldarían favorablemente el problema social.

Como resultado, la herencia cultural y económica de nuestro país, en relación con la vivienda, parte de esta política y de las sucesivas transformaciones que sufre. Al conocer este hecho, podremos clarificar muchos de los problemas que observamos hoy en día, al igual que otras facilidades que ofreció y sigue ofreciendo la vivienda social.

¹ [Tabla 2](#). Paloma Taltavull de la Paz, *Economía de la construcción* (Madrid: Civitas, 2001), pp. 147-150.

2. OBJETIVOS

A la hora de plantear los objetivos, seguiremos conjuntamente las dos cuestiones anteriores sobre la política franquista en materia de vivienda social. De igual modo, estos objetivos desembocarán en una conclusión general sobre el periodo estudiado y otra más cercana a la actualidad, relativa a la herencia que antes se mencionaba.

2.1 Objetivos generales

El objetivo principal de este trabajo busca *diferenciar la política de vivienda dada entre el tramo autárquico del régimen y el segundo franquismo*, cuando se observan sustanciales diferencias en las necesidades sociales, económicas e ideológicas tanto de la población como de la Administración de Franco. Se pondrá especial atención a la introducción de las viviendas protegidas y sus características y a su destacado papel para el desarrollo económico.

2.2 Objetivos específicos

En siguiente lugar, los objetivos específicos los dividiremos en dos. El primero trata *de rescatar la magnitud económica que significa el mercado inmobiliario en nuestro país*. Fruto de ello, aparece el segundo objetivo específico: *examinar la herencia cultural y económica que pervive en nuestra sociedad sobre la vivienda*. Este último objetivo plasma también la consecución del objetivo general por ser resultado de la cambiante política de vivienda y del grado y desarrollo de urbanización durante el gobierno franquista.

A partir de estos objetivos, así queda planteada la estructura principal que guía esta investigación: un primer apartado constará de una introducción a la evolución económica e histórica durante los años de posguerra para situarnos en el marco temporal que nos ocupa y, poco después, comenzar con el estudio de la urbanización española y los factores que determinaron su progresión. A continuación, se encuentran las dos partes que dividen al régimen y que versan sobre la política de vivienda dada en cada una de ellas. Por último, a modo de síntesis, en las conclusiones se reagruparán todas las ideas expuestas en el trabajo y se realizará una valoración final. Además, en este capítulo concluyente, se interpretará la concepción de la propiedad de la vivienda en la cultura española que deriva de todo lo anteriormente analizado.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada para alcanzar los anteriores objetivos estará matizada por una temática multidisciplinar que dote a la investigación un enfoque económico, histórico, sociológico y cultural. Mediante la combinación de estos aspectos la resolución de las conclusiones alberga multitud de perspectivas que sirven a su vez de lanzadera a nuevas líneas de investigación más precisas.

Esta decisión parte también de la diversidad de fuentes que aparecían conforme el proyecto avanzaba. No podíamos olvidar incluir datos macroeconómicos o estadísticos, pero tampoco descartar la actuación política a través de la legislación del momento o el rigor histórico que fundamenta todas estas decisiones. Un bombardeo constante de datos, porcentajes o índices no resultaría efectivo sin una evidencia historiográfica que señale las causas de dichos datos. La aplicación de herramientas como el INE o las leyes aprobadas durante este periodo; irán de la mano de una revisión bibliográfica de divulgadores que utilizaron estas y otras fuentes primarias, logrando así completar la investigación con fuentes primarias acompañadas de fuentes secundarias.

4. LA ESPAÑA DE POSGUERRA

El 1 de abril de 1939 se daba por concluido uno de los conflictos bélicos más importantes de nuestra historia. España se halla destruida física y moralmente, ante un desolador panorama socioeconómico fruto de la guerra y con apenas capacidad para la recuperación. Una vez lograda la victoria militar, llegaba la imperativa necesidad de reconstruir la nación, tarea que no fue sencilla los primeros años debido al aislacionismo, la Segunda Guerra Mundial y otras dificultades económicas (inflación, divisa débil, caída del poder adquisitivo medio, etc.). El régimen recién instaurado por Franco actúa rápido para asentar su gobierno y cimentar los pilares sobre los que se sostendrá, incorporando la ideología nacionalista en toda materia social y económica, como por ejemplo la vivienda. Previamente, durante la guerra, ya se había hecho un esfuerzo político para crear un arco ideológico que abarcara todas estas cuestiones, con el objetivo de cohesionar a la población bajo el pensamiento falangista. Sin embargo, los efectos causados por el enfrentamiento junto a la inestabilidad política y económica en Europa harían infructuoso cualquier esfuerzo inmediato².

En principio, por el agotamiento o el cuestionable interés que suponía la intervención en la Segunda Guerra Mundial³, Franco decide seguir un modelo de crecimiento económico aislado, denominado autarquía, que consiste en aprovechar al máximo los recursos nacionales disponibles y autoabastecer las necesidades de la población e industria española, lo cual teóricamente produce una balanza comercial positiva y propulsar así el crecimiento del PIB. No obstante, esta política tuvo como resultado directo todo lo contrario: estancamiento económico y, finalizado el conflicto mundial, la nula ayuda de los Aliados para la urgente reconstrucción. Por ejemplo, el Plan Marshall, financiado por los Estados Unidos para la recuperación de Europa tras la guerra, no entregó ninguna partida a España, primero y más importante por los estrechos lazos entre el régimen franquista y el Eje, y segundo por el proteccionismo impuesto por medio de la autarquía. Bien es cierto que la ayuda estadounidense acabaría por llegar de forma clara con la firma de los Pactos de Madrid (1953)⁴, que tuvo un impacto más político y simbólico que netamente económico, percibiendo una dotación de 465 millones de dólares entre 1953 y 1957 y suministros militares de dudosa calidad (alcanzando un valor total de 1.523 millones de dólares los diez años de vigencia de los pactos)⁵.

Si ahora centramos la mirada sobre la teórica mejora de la balanza comercial, el resultado final no dista mucho de lo ya vivido décadas anteriores. La política proteccionista en España no era nada nuevo como bien sabemos, promocionando una

² Alfonso Fernández Carbajal, «La política de vivienda en España durante el franquismo.», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 138 (2003), p. 641.

³ La historiografía tradicional apunta al acierto político del Caudillo por no intervenir en la Guerra Mundial, mientras que las revisiones modernas lo achacan a la ausencia de provecho que Franco obtendría o a la falta de convicción en la propuesta realizada por Hitler y Mussolini en repetidas ocasiones. Lo que sí es irrefutable es la paupérrima situación socioeconómica española que no contaba con los recursos necesarios para efectuar una intervención militar a gran escala. Véase: Enrique Moradiellos García, *La España de Franco (1939-1975): política y sociedad*, Historia de España. 3er Milenio 33 (Madrid: Síntesis, 2000), pp. 237-261.

⁴ Desde 1947 se vislumbra un acercamiento de EE.UU. a España en búsqueda de aunar fuerzas contra el bloque comunista. Dicho acercamiento se traduce en presión para la tolerancia internacional del régimen, asistencia financiera y colaboración conjunta contra el comunismo. Véase: Manuel Jesús González González, *La economía política durante el franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación* (Madrid: Tecnos, 1979), pp. 182-193.

⁵ Moradiellos, *op. cit.*, pp. 100-101.

industria asegurada desde finales del siglo XIX que abasteciera con sus propias líneas productivas la mayor parte del mercado nacional. Esta tendencia se acentuaría a partir de 1920⁶ y tres años después, con la llegada de Primo de Rivera, el nacionalismo económico pasó a ser planteamiento principal de la política económica⁷. Asimismo, el afán proteccionista no se detuvo durante los años 30, debido al crac del 29 y a la Guerra Civil, y en especial al comienzo de la etapa de posguerra. En esta última fase la tendencia ideológica sobre la que discurre la Administración Franco limitó los mercados internacionales a sus socios del Eje. De igual modo, una industria tan deteriorada como la española daba lugar a una actividad comercial exterior muy reducida, sin contar con el bloqueo comercial que los Aliados impusieron a sus enemigos que hacía mermar el ritmo importador. Es definitiva, los mercados a los que España podía acceder estaban restringidos por su propia capacidad productiva para exportar y por su inclinación política, que tampoco permitía aumentar el volumen de transacciones comerciales con más socios que los ideológicamente afines.

Aun así, la actividad pese a ser limitada no era inexistente. A principios de 1940, con los efectos de la guerra latentes y con una crisis alimentaria severa, España firma en secreto un acuerdo comercial con Francia y otro comercial y financiero con Inglaterra para la importación de trigo, material industrial y combustible que ayude a paliar la situación. Igualmente, también es destacado el papel argentino en su labor exportadora de artículos alimenticios (carne, cereales y maíz)⁸, que cimentó la estrecha relación que mantendría la España de Franco y la Argentina de Perón⁹.

Pese a todo, el comercio exterior siguió siendo insuficiente para insuflar todo el aire que necesitaba la población e industria y a diferencia de la Gran Guerra, España no aprovechó la oportunidad comercial que aparecía, incapaz de suministrar los recursos que demandaban los contendientes. Si bien es cierto que la riqueza creada en la Primera Guerra Mundial quedó en manos de los oligarcas y no se logró reinvertir la ganancia, sí ayudó a la economía española de forma muy notable: pago casi al completo de la deuda exterior en capitales, superávit en la balanza comercial o adquisición de capitales en propiedad extranjera hacia manos nacionales. Pero esta vez no iba a ser así.

El Gráfico 1 nos sirve como guía-resumen de todos los sucesos anteriormente señalados. Como podemos observar, hay una tendencia alcista de las importaciones a largo plazo que desemboca en un desequilibrio comercial crónico, destacando la liberalización que comienza en 1953 con la firma de los Pactos de Madrid y la aprobación del Plan de Estabilización de 1959. Asimismo, observamos que existe un equilibrio o un déficit muy pequeño entre 1940-46 por los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la política autárquica dada. Ya tras la Segunda Guerra Mundial encontramos un desequilibrio mayor por el ostracismo que España sufre de la comunidad internacional para exportar y las importaciones aumentan su volumen por la insaciable necesidad

⁶ Carles Sudrià, «Los beneficios de España durante la gran guerra. Una aproximación a la balanza de pagos española, 1914–1920», *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History* 8, n.º 2 (septiembre de 1990), p. 393.

⁷ Fernando Sánchez Marrojo, *La España del siglo XX: economía, demografía y sociedad*, Historia de España Contemporánea; 196 (Madrid: Istmo, 2003), pp. 59-60.

⁸ Solo en el año 1942 España ya contraía una deuda de 83 millones de pesos argentinos (m\$) por el acuerdo de nueve tratados comerciales. Véase: José Miguel Morales Ruiz, «El convenio comercial hispano-argentino», *Revista de estudios políticos*, n.º 29 (1946), pp. 173-236.

⁹ Sobre el vínculo Franco-Perón en este periodo: Mónica Quijada, «El comercio hispano-argentino y el protocolo Franco-Perón, 1939-1949. Origen, continuidad, y límites de una relación hipertrofiada», *Ciclos*, n.º 1 (1991), pp. 5-40.

industrial y efectos de la intervención norteamericana. A pesar de todo, no pensemos que llegaron más bienes de consumo que mejoraran la calidad de vida de la población, porque además de ser inasumibles para la renta media española¹⁰, se seguía apostando por un enfoque muy claro: abastecer y proteger a la industria pesada y a la industria de guerra¹¹.

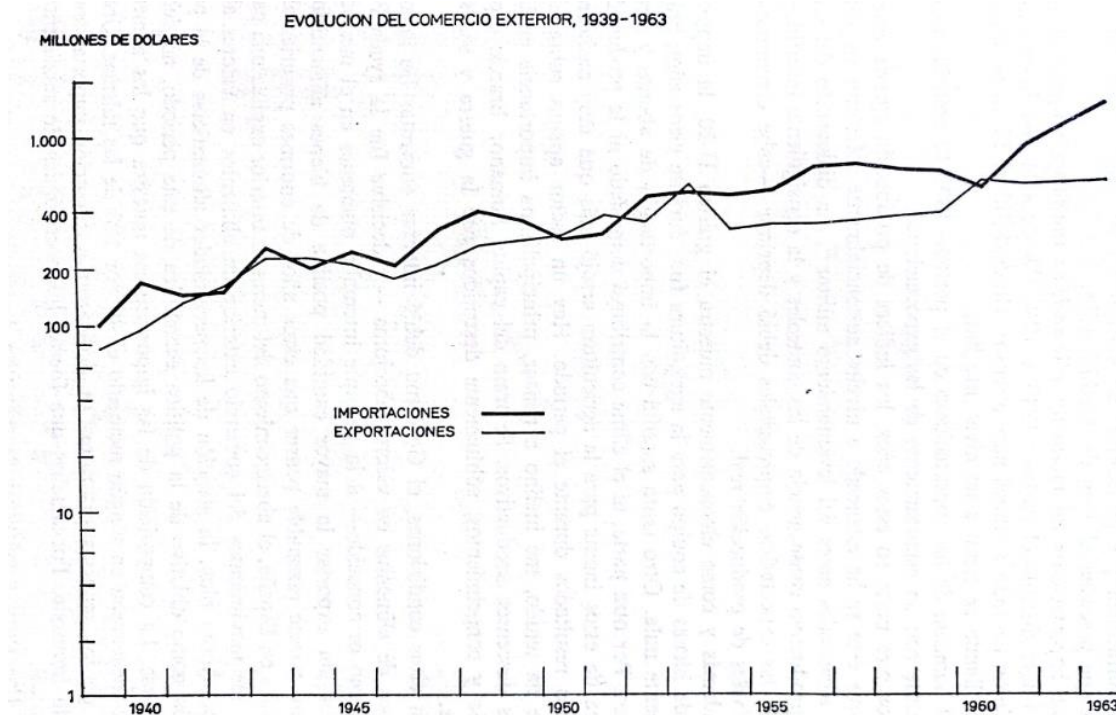


Gráfico 1. Evolución del comercio exterior 1939-1963.
Fuente: González, *op. cit.*, p. 89.

Por tanto, entendemos que todas las limitaciones comerciales externas e internas tras la Guerra Civil (además de las ideológicas) empujaron a Franco a decantarse por el tradicional proteccionismo e intervencionismo como política de reconstrucción económica, pero con un estilo autárquico propio, definido por García Delgado como un sincretismo de diversas influencias pasadas y presentes, “desde el regeneracionismo y conservadurismo maurista, hasta el nacionalismo y el corporativismo económico de entreguerras”¹². Lo verdaderamente inquietante es que esta trayectoria económica no fue considerada temporal para el periodo de posguerra, sino que perseguía una extensión indefinida en la dictadura. Lógicamente, esta decisión afectará de forma transversal a la política del régimen, y en nuestro caso más concreto a la política de vivienda, que irá virando conforme se apliquen medidas económicas más liberales.

A continuación, atenderemos a otro de los factores característicos de esta etapa de posguerra: la inflación. Paralelamente, ante el creciente ascenso del precio de compra de la vivienda ya sea financieramente a través de una hipoteca o por la revalorización del

¹⁰ Solo a partir de 1950 el consumo per cápita de bienes de consumo duradero (teléfonos o automóviles) y no duraderos (carne, papel o azúcar) incrementó significativamente como respuesta a la mejora de la renta per cápita; en Jordi Maluquer de Motes, «Consumo y precios», en *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola)* (Fundación BBVA, 2005), p. 1256.

¹¹ Tan solo menos de un tercio del total importado son bienes de consumo, mientras que un 60% corresponden a bienes de equipo o *inputs* industriales; en González, *op. cit.*, pp. 99-111.

¹² José Luis García Delgado y Juan Carlos Jiménez, «La época del franquismo. Del estancamiento al desarrollo», en *La España del siglo XX*, de Santos Juliá *et al.*, 2.^a ed., Marcial Pons Bolsillo (Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia, 2007), p. 428.

suelo, en la actualidad también transcurrimos por un escenario inflacionista que afecta drásticamente al mercado inmobiliario, no comparable con el acaecido hace más de ochenta años, pero similar en la relación precio-demanda. El papel que ejerce la inflación sobre la demanda de vivienda tiene dos efectos encontrados¹³. En primer lugar, podemos deducir que, ante un incremento del precio de los inmuebles y la pérdida de poder adquisitivo, el individuo tendrá previsto sustituir una vivienda por aquella de similares características, pero de menor coste, o bien, abandonar la compra temporalmente por el incremento sostenido de los precios y producir en él aversión al riesgo. De otro modo, según Taltavull, existe un efecto opuesto que genera atracción por los individuos en la demanda de vivienda en periodos inflacionistas. Este caso es más particular en inversores que pretenden aprovecharse de la reducción del coste efectivo de la vivienda, ya que el valor neto del bien aumenta por la depreciación futura de las cuotas hipotecarias. Además, la vivienda está ampliamente considerada como un refugio frente a la inflación por ser un bien de carácter preferente, lo cual puede producir efectos positivos en el lado de la demanda, a corto plazo durante los años inflacionistas, pero también efectos adversos como la especulación inmobiliaria.

Entrando en materia inflacionista de posguerra, el profesor González realizó un profuso estudio acerca de la vida económica en España tras la guerra de acuerdo con la dinámica de precios y su evolución, entre otras ideas que hemos visto como el comercio exterior y que veremos como la producción. Para ello emplea el índice de precios al por mayor (IPM) dado que, según su criterio, es la aproximación más acertada que encontramos por la carencia de los valores del mercado negro y generar menos problemas que otros medidores, como el coste de la vida, ya que estuvieron sometidos al moderado crecimiento de los salarios. En este caso, pese a que este trabajo abarca toda la vida del régimen, prestaremos suma atención a los primeros años tal y como hemos venido haciendo en este apartado.

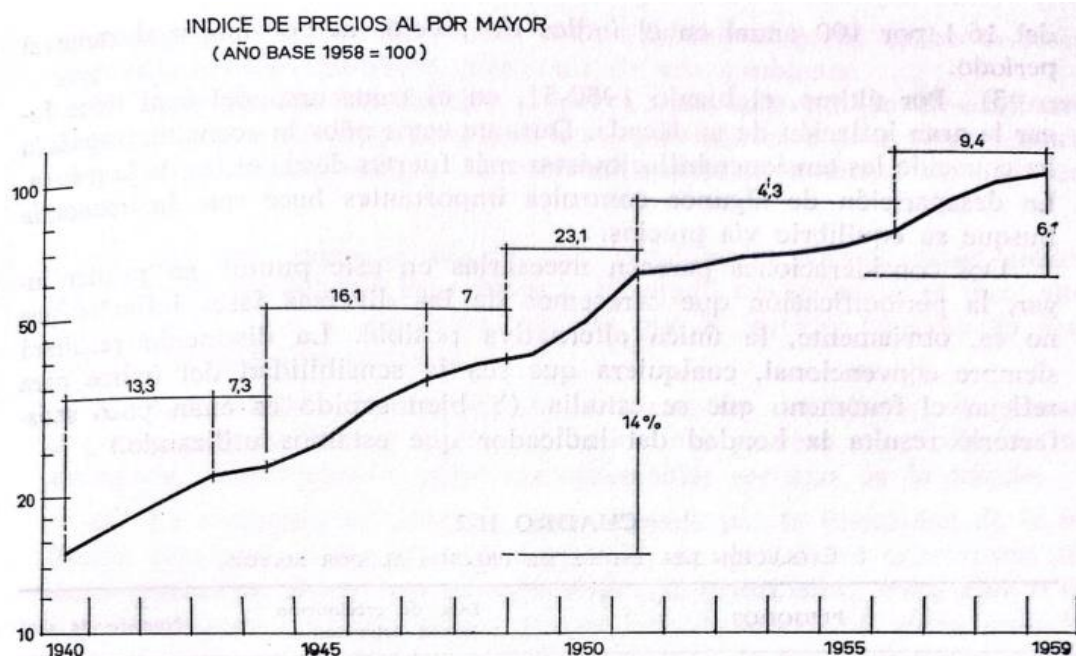


Gráfico 2. Índice de Precios al por Mayor, 1940-1959.

Fuente: González., *op. cit.*, p. 39.

¹³ Taltavull, *op. cit.*, pp. 71-77.

Si nos fijamos en el Gráfico 2 advertimos dos tramos bien diferenciados, uno que parte desde 1940 con una tasa de crecimiento inflacionista acumulado del 14% hasta 1951, frente al otro más moderado 6,7% desde esa misma fecha hasta llegar a 1959. Dentro del primer tramo existen tres impulsos inflacionistas: inicialmente tiene lugar en los años inmediatos al fin de la guerra una tasa media de aumento de precios anual del 13,3% que abarca el trienio de 1941, 1942 y 1943, caracterizados por el desabastecimiento y la urgencia económica; el segundo corresponde al trienio entre 1945-47 con una tasa media de inflación del 16,1%, cuando una serie de malas temporadas agrícolas agudizaban el grave problema alimenticio que se sumaba a una política monetaria permisiva que no aplicaba métodos de control restrictivos para no afectar a la expansión bancaria; y el tercer y último impulso inflacionista durante este tramo posbélico, tiene lugar en el bienio de 1950-51 por la desaparición de algunas barreras estatales de control de precios que provocaron el equilibrio automático a precios de mercado, que registró una tasa de inflación media del 23,1%.

Si actualizamos los datos de González ofrecidos en 1978, la obra de Maluquer de Motes (2005)¹⁴, en la serie de estadísticas históricas del siglo XIX-XX coordinada por Carreras, señala la evolución de los precios por el IPC en la segunda mitad del XX, que a diferencia de González (IMP) en el primer tramo del régimen, absorbe los retrasos anteriores del crecimiento de precios y demuestra el adelantamiento de los valores del IPC sobre el IPM. Esto quiere decir que los precios que tenían que pagar los españoles crecieron mucho más rápido que el precio de los bienes en su primera transacción comercial, afectando pues al poder adquisitivo medio de los españoles más que a los costes comerciales asumidos por los empresarios.

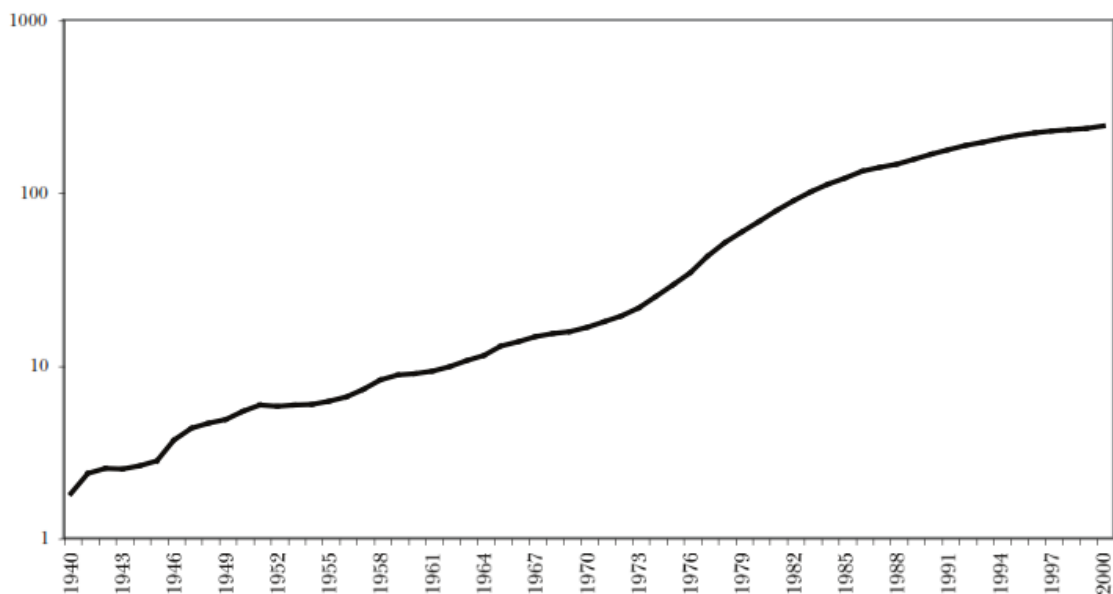


Gráfico 3. Índice de Precios de Consumo, 1940-2000.

Fuente: Maluquer de Motes, *op. cit.*, p. 1269.

El objetivo de la exposición de estos datos no es poner de manifiesto el gradual ascenso de los precios (Gráfico 3), hecho recogido en todas las economías occidentales y para nada único en nuestra historia económica, sino más bien observar el comportamiento más desacelerado de la inflación al finalizar 1951. Al volver al Gráfico 1, advertimos que justamente en ese año hay un punto crítico en el que las importaciones se elevan, mientras

¹⁴ Maluquer de Montes, *op. cit.*, pp. 1266-70.

que en el Gráfico 2 y 3 la tasa de inflación se modera durante cuatro años hasta llegar a 1955¹⁵. Deducimos que gracias a la importación de bienes extranjeros el aumento del nivel de precios pasó a crecer menos de la mitad en los siete años siguientes respecto a los once años previos, lo cual ofrece una estabilidad de precios idónea para la inversión, el consumo o el empleo y, en resumen, para un incremento de la demanda agregada y del PIB. Ya sea por efectos de la ayuda financiera americana, que favoreció a las industrias manufactureras en su capacidad de adquirir *inputs*, o por la formación de los *stocks* especulativos de materias primas¹⁶, queda clara la positiva relación que tuvo en la inflación y desarrollo económico el impulso comercial que España experimentó por medio de las importaciones. Veamos entonces ahora la situación del crecimiento económico con esta información.

Siguiendo de nuevo la obra de González, la consideración del estancamiento económico hasta el fin de la primera década del régimen vuelve a irrumpir con base en la crisis posbélica remanente y el leve crecimiento demográfico. Esto se suma a los tramos inflacionistas tan elevados que hemos venido explicando, que distorsionaron la capacidad real de los agentes económicos para invertir, consumir o ahorrar. Con todo ello, González señala además la importancia del factor político, el cual pudo ser clave para revertir anticipadamente esta progresión de crecimiento tan ínfima en otra más dinámica. Sin embargo, la ideología política primó más que la lógica económica. Con esto nos referimos a la tenaz tradición proteccionista del mercado español y de una orgullosa industrialización “a la italiana”, que no fructificó como podría pensarse, porque el capital humano estaba altamente debilitado y una voraz intervención en los precios y en la producción relegaba las posibilidades de crecimiento sostenible por una satisfacción inmediata de generar empleo y asegurar un equilibrio social. Naturalmente, el planteamiento falangista radicaba en el antiliberalismo y anticapitalismo y no era compatible con las políticas de la Segunda República, desdeñando cualquier tipo de actuación que no se adecuara a los ideales del Movimiento. De todas formas, dentro de su programa económico sí eran viables medidas antiinflacionarias que favoreciesen a la estabilidad de precios, pero que quizás no fueron atendidas por el desconocimiento de las autoridades o por el desentendimiento total de la situación. Recordemos que la evolución alcista de los precios enriqueció a empresarios y políticos dentro del régimen y plantear acciones en contra de ello no eran acogidas de buena gana. Al final, la desigualdad generada por los altos niveles inflacionistas era ineludible y pasó a ser un debate central en los principales estamentos políticos, poniendo en tela de juicio la afanosa tarea autárquica que se oponía al libre mercado¹⁷.

El Gráfico 4 ilustra a la perfección la ineficiencia económica en términos de crecimiento del PIB que supuso la intensa labor intervencionista. La legislación sobre el control productivo y de precios era muy contundente incluso antes del fin de la Guerra Civil, pero tras la victoria del bando franquista las intervenciones fueron especialmente frecuentadas y consecutivas en la producción agraria (maíz, centeno, cereales, leguminosas de grano seco, etc.), desalentando la ya desdeñable productividad del sector que observaba cómo los recursos de modernización industrial estaban siendo destinados a grandes fábricas de material militar o pesado. Como consecuencia, el PIB a lo largo del

¹⁵ En este último tramo inflacionista (1955-1958) la oferta monetaria incrementó más que el nivel de producción. A partir de 1959 se vuelve a equilibrar masa monetaria y productividad, y con ello el ritmo inflacionista se calmó.

¹⁶ Conjetura de Fontela en González, *op. cit.*, p. 95.

¹⁷ José Candela Ochotorena, «La política falangista y la creación de una cultura de propiedad de la vivienda en el primer franquismo, 1939-1959» (Valencia, Universitat de València, 2017), pp. 53-57.

primer decenio franquista promedió un crecimiento del 1,3% y el racionamiento la medida de emergencia social por las bajas tasas de producción agrícola. Los planes industriales resultaron lentos y los recursos asignados no tenían efectos inmediatos sobre el PIB por lo que esta tendencia se prorrogaría hasta un punto insostenible cuando la carestía e inflación se hallaban en su punto más álgido. Era necesaria una transición del modelo económico más que nunca.

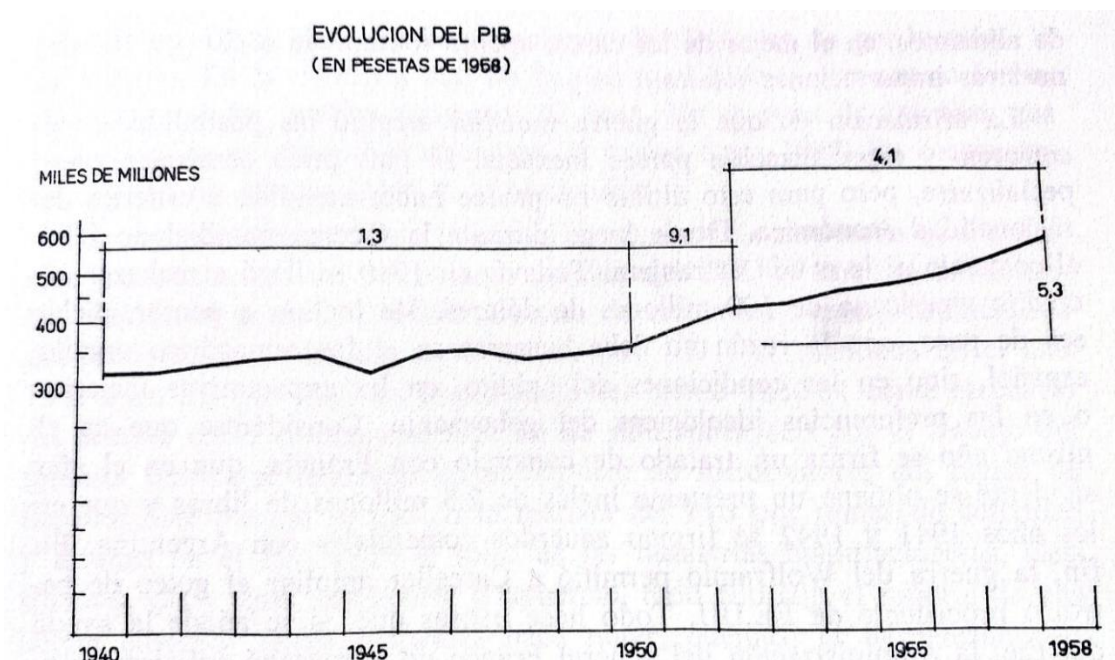


Gráfico 4. Evolución del PIB, 1940-1958.

Fuente: González, *op. cit.*, p 45.

El punto de inflexión hacia una mayor tasa de crecimiento anual acumulativo del producto interior (10%), se registró en una fecha que ya nos resulta familiar: 1951. Cabría imaginar que este cambio surge por el abandono de las políticas intervencionistas en los precios o que la reducción de la inflación surte un efecto positivo instantáneo en el desarrollo de nuestra economía, por ejemplo. Pero lo cierto es que este nuevo comportamiento se localiza en otra fuente. Sin ir más allá, en abril de ese año se decreta una intervención inmediata en los precios del arroz, legumbres, pescado, frutas, verduras y leche¹⁸ y, por el lado de la inflación, en 1951 se alcanzó un nivel de precios al por mayor histórico (28,3%)¹⁹. Por tanto, no podemos concluir que el significativo aumento del PIB en 1951 se deba a una reducción de la inflación ni tampoco a la libertad de precios. Se podría sugerir que este cambio procede del mismo resultado que significó para la estabilidad de precios el impulso comercial que España experimenta en esta fecha. Dicho impulso generó un efecto arrastre en el sector bancario, transmitido a la financiación de obras públicas que se canaliza al sector transportes, electricidad, etc. Este entramado de actividades añadió valor a la inversión fabril que se había ejecutado años antes mediante la asignación de los bienes de equipo e *inputs* y por fin florecía parte de esa obstinada fijación en la industria pesada, lo que quiere decir que inversores reticentes se decidieran y tomaran parte en lo que parecía ser una transformación económica. En definitiva, la actividad económica encontró el empuje que venía buscando en la liberalización del

¹⁸ Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 57.

¹⁹ González, *op. cit.*, p. 50.

comercio exterior y demostró una vez más la obsolescencia del “patriarcalismo económico” y su insostenibilidad.

Es evidente el fracaso de la autarquía como modelo económico por datos como los que refleja el Gráfico 4, pero podemos extraer otras conclusiones de este periodo de posguerra. Primeramente, podemos certificar la existencia de un crecimiento económico español durante esta etapa, caracterizado por su reducido tamaño y su estancamiento por las limitaciones productivas internas y las comerciales externas, situando la media del PIB por encima de un modesto 1%. También cabe destacar que, pese al general inmovilismo político, se fueron introduciendo pequeñas dosis de liberalización que ayudaron a la dinamización de la actividad económica progresivamente desde finales de los cuarenta y más aún con el cambio a la década siguiente. Y, finalmente, como consecuencia de lo anterior, acudimos al despegue de sectores con fuerte trascendencia en nuestra economía como el turismo o la construcción, este último con un marcado “efecto motor” y de arrastre sobre actividades económicas en la generación de valor y de empleo. En el siguiente capítulo se profundizará sobre esta cuestión y el calado que presentó en la segunda mitad del siglo XX.

5. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

Una vez completado el repaso a la evolución económica de España tras la guerra, ahora nos toca apuntar con mayor precisión y afrontar uno de los objetivos del presente trabajo: la urbanización y su componente dentro del crecimiento económico. Este apartado lo hemos querido configurar de una forma en la que se examinen la mayor cantidad de factores que se vinculan en este proceso, ya que no basta solo con conocer la relación mutua que mantiene urbanización y desarrollo, sino que también hay que tener en cuenta qué sucesos interfirieron en ello y el grado en el que lo hicieron. Tampoco nos podemos olvidar que dentro de este proceso también se encuentra la expansión de las viviendas sociales, como es lógico, pero este tema será estudiado con mayor ahínco en el próximo capítulo dedicado en exclusividad a esta tipología de vivienda.

Un buen punto de partida podría ser aquel que responda a cuestiones básicas como qué es lo que entendemos por urbanización, sus características y las dificultades que entraña su estudio. Seguidamente, se abordará el proceso *per se* y la consolidación del modelo urbano como principal sistema poblacional frente al modelo rural, siendo el resultado natural de la tendencia migratoria campo-ciudad y los efectos que esto produjo. Y ya, para finalizar, una recapitulación de la evolución urbanística en España y la relación directa que mantiene con la expansión económica. El resultado de este proceso será doble. Primero, determinar con qué fuerza actúa el sector urbano y su construcción sobre la economía española y, en segundo lugar, acercarnos un poco más a la historia de nuestras calles, barrios y ciudades, que inconscientemente presuponemos (o desconocemos), pero que no deja de ser la viva cara del progreso humano y de sus relaciones comunitarias.

5.1 Interpretación y características

En la actualidad, existen multitud de definiciones para el significado de urbanismo y urbanización y, como consecuencia, parte de nuestra tarea es hacer un esfuerzo depurador entre todas ellas, pues una interpretación inadecuada o que no quede presentada puede alterar su correcto seguimiento y los resultados concluyentes que se extraigan. Todo parte de su carácter multidisciplinar ya que acoge tanto a ciencias sociales (sociología, economía, historia, etc.) como a ciencias más exactas (arquitectura, ingeniería civil, ingeniería de construcción, etc.). Por razones de estudio y naturaleza de este trabajo, nos tenemos que decantar por la primera rama, no sin antes dar a conocer su coexistencia con otros trabajos más técnicos, constructiva o matemáticamente hablando, que también pueden ser válidos para la investigación urbanística.

Por ejemplo, desde el punto de vista demográfico, en la obra coordinada por Gozávez²⁰, Ángeles Valero introduce distintas interpretaciones entre las que encontramos la de Tisdale, que se refiere a la urbanización como un “proceso de concentración demográfica, que comporta cambios en la estructura de las actividades. Actúa de dos maneras: multiplicación de los puntos de concentración y el aumento del tamaño de las concentraciones individuales”; o la de Precedo que la describe como un “proceso complejo que refleja la organización espacial, la economía y la sociedad de un determinado territorio”; y De Vries que la define como un “proceso histórico general, pero cuyas características varían con el tiempo, que implica cambios en los

²⁰ Ángeles Valero Lobo, *El sistema urbano español a lo largo del siglo XX* en Vicente Gozávez Pérez coord., *Los procesos de urbanización, siglos XIX y XX: actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica, Alicante, abril de 1990* (Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1991), pp. 25-36.

comportamientos de la población concentrada, modos propios de pensamiento y actividades específicas”. También, podemos analizarlo desde la óptica histórica, como apuntan autores como Terán²¹, que ubican el comienzo de la urbanización moderna en los albores de la industrialización y de la cual podemos extraer una serie de claves que indiquen el grado de correlación entre ambos procesos. Tafunell²² por su parte completa estas interpretaciones en sentido económico, resultando la urbanización como una concatenación de los sucesos anteriores estrechamente vinculados. Se trataría, pues, de una unión entre la expansión demográfica, procedente de la extensión del medio urbano y del aumento de la población, y el crecimiento económico derivado de la mayor capacidad productiva que aportó la industrialización. De esta forma, comprendemos que la industria ya era capaz de abastecer a la población urbana eficientemente para que esta se expandiera, ya sea de manera autónoma o en su capacidad para asimilar a emigrantes rurales que se asentaron en el seno urbano. En esta ocasión, de nuevo con motivo de la temática del trabajo, continuaremos bajo este último punto de vista, que incide en una metódica escalada económica por medio de la tardía industrialización española²³, factor histórico que determinó el devenir del progreso de la urbanización durante el franquismo.

Ahora bien, el criterio de urbanización empleado está a su vez limitado por las distintas consideraciones que han ido apareciendo sobre la medición de la población urbana. Existen diversas estimaciones para su categorización, siendo el número de habitantes el instrumento principal para establecer magnitudes de medida y valoración del área urbana. Por ejemplo, como recuerda Tafunell, Reher intentó delimitar a la población urbana en función de la actividad a la que se dedique, aunque hallamos dificultades por la escasez de datos y de series históricas válidas para su medición²⁴. La dimensión urbana medida en número de habitantes concentrados en un espacio concreto pasó a ser la estimación más acertada según los demógrafos y analistas²⁵, resultando entonces ser el instrumento de medición igual a la categoría contabilizada, en esta ocasión la población urbana. La pauta habitual es fijar un umbral mínimo entre 5.000 y 10.000 habitantes para considerarse a una población como urbana²⁶, con algunas peculiaridades dependientes del ámbito geográfico y de conceptos administrativos. En general, esta pauta aporta a autores y a la Administración simplicidad en la elaboración de estadísticas y en estimaciones de la población urbana respecto al total, pero quedan incompletas por la ausencia de matices que define a la población.

Respecto a esas peculiaridades, diversos autores advierten²⁷ de la posible sobreestimación o infraestimación en ciertos casos, concretamente en el análisis del “municipio urbano” y del “núcleo o entidad urbana”, respectivamente²⁸. El primero se

²¹ Fernando de Terán, *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Alianza Universidad Textos (Madrid: Alianza, 1982), pp. 18-19.

²² Xavier Tafunell, «Urbanización y vivienda», en *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola)*, (Fundación BBVA, 2005), p. 457.

²³ Respecto al debate entre la negativa excepcionalidad económica (fracaso) o la continuidad europea de España en el siglo XIX (atraso): Josep Fontana y Ramón Villares, *La época del liberalismo, Vol. VI* (Crítica, Barcelona, 2007; Jordi Nadal, *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*. (Ariel, Barcelona, 1975) y Juan Pablo Fusi, El estado español en el fin de siglo: ¿era normal en relación con Europa? en *Debates en torno al 98: Estado, sociedad y política (Consejería de Cultura, 1998)*, pp. 59-70, respectivamente.

²⁴ Tafunell, *op. cit.*, p. 457.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, pp. 457-58.

²⁸ Gozávez, *op. cit.*, p. 11.

produce en áreas de población dispersa como ocurre en la cuenca del Atlántico Norte española o en la Región de Murcia, donde el término municipal ocupa extensas cantidades de espacio y la concentración en la capital municipal no es tan sustancial respecto al total. Por otro lado, la infraestimación en “núcleos urbanos” se caracteriza por la desconcentración poblacional hacia áreas más periféricas, motivada por el desarrollo en transporte, que posibilita mejor movilidad de los habitantes entre áreas centrales y más alejadas; la especulación del suelo “central” que empuja a la búsqueda de viviendas más asequibles en el extrarradio; o la valoración en la calidad medioambiental por contaminación. Por tanto, es fácil errar en la medición si se extrae una muestra sin fijar delimitaciones previas más concretas y solo nos guiamos por el número de personas que viven en un municipio²⁹.

Como vemos, la dificultad que entraña la evaluación de la situación urbana en España no es tarea sencilla. La respuesta a esta problemática fue la generación de nuevas interpretaciones y criterios para ajustar las estadísticas oficiales con la realidad de la población española, fundamentalmente a través de la distinción entre la población urbana y la agraria que coexisten en un mismo espacio. Al igual que Tafunell con Reher, la obra coordinada por Gozávez incluye dos criterios alternativos sumamente interesantes³⁰, propuestos por Capel y por Díez Nicolás. El objetivo de ambos busca graduar la urbanización española en función de la heterogeneidad de la población concentrada en un municipio urbano (mínimo 10.000 hab.), es decir, medir y relacionar el desarrollo urbanístico con la actividad desempeñada por la población activa (urbana o agraria) y el tipo de poblamiento donde conviven.

Por parte de Capel³¹, su estudio para municipios de más de 20.000 habitantes en 1950 se basa en la conexión entre el índice de urbanización de la población activa³² y la población que habita la capital del municipio, y que a diferencia de Reher no solo relaciona población urbana con la población activa en sectores no agropecuarios, sino que adjunta una graduación para todos los tipos de municipios en España para recoger las diferencias territoriales que hay entre provincias debido a su ordenación demográfica. El caso de Díez Nicolás es incluso más específico³³. Trata de evaluar la población urbana española para municipios de más de 10.000 habitantes en 1960 atendiendo a tres criterios. Los dos primeros podríamos decir que se instalan en el concepto clásico de medición poblacional, siendo A) la población total del municipio y B) la población del municipio concentrada en su capital. Sin embargo, el criterio C) tiene en cuenta conceptos más modernos como la periurbanización, y es el resultado de la suma entre B), la población en “barrios” según el *Nomenclátor* de esa unidad poblacional y los habitantes dentro de un radio de 5 km o 10 km, si el municipio tiene menos o más de 50.000 habitantes respectivamente. Además, agrega especificaciones de carácter económico para B) y C),

²⁹ Terán recoge que la urbanización no termina en la calle o parque suburbano, sino que ejerce su influencia en el paisaje, más allá de la ciudad, que debe resultar beneficiosa para todas las actividades que la rodea, en especial para el campo agrícola adyacente: Nicolás María Rubió Tudurí, *Legislación en materia de urbanismo*. Comunicación al XI Congreso Nacional de Arquitectos, Primero de Urbanismo. Publicación de la Sociedad Central de Arquitecto (Madrid, 1926), en Terán, *op. cit.*, p. 50.

³⁰ Gozávez, *op. cit.*, pp. 11-16.

³¹ Horacio Capel, «Estructura funcional de las ciudades españolas en 1950», *Revista de Geografía*, Universidad de Barcelona, II, n.º 2 (1968), pp. 93-129.

³² $i.u.p.a = 1 - Pr/Pa$, siendo Pr = (población activa agraria) y Pa = (población activa total). Un índice = 0 significa que la población del municipio es totalmente agraria, mientras que = 1 la población activa total es urbana.

³³ Juan Díez Nicolás, «Especialización funcional y dominación en la España urbana», *Revista española de la opinión pública*, n.º 32 (1973), pp. 269-75.

solo considerando municipios donde los activos no agrarios no superen el 50% (>10.000 habs.) o el 60% (>20.000 habs.) del total de la economía municipal.

Así pues, el esfuerzo realizado en esta época en el estudio demográfico por estos y otros autores llevó a la mejora sustancial de las estadísticas oficiales, que han ido afinando sus criterios cualitativos y cuantitativos significativamente. Gracias a ello, se han podido salvar dificultades que presentaban otros estudios sociales, económicos o históricos, que carecían de un servicio estadístico que filtrase por población activa urbana, intraurbana, agraria... La publicación de estas estadísticas por parte del INE comenzó en 1975 para Madrid y Barcelona y, años después, en 1981 para todos los municipios con más de 100.000 habitantes, aunque aún se tomaba una muestra poblacional muy heterogénea que, con el tiempo, la informatización y la aparición de competencias estadísticas especializadas de las Comunidades Autónomas, se fue perfeccionando minuciosamente.

5.2 La evolución de la urbanización y la transformación demográfica

La experiencia de la urbanización contemporánea en España comienza a vislumbrarse en la segunda mitad del siglo XIX, momento en el que la industrialización experimentó sus primeros avances significativos en nuestro territorio. El crecimiento urbano estuvo determinado por el desarrollo industrial que demandaba la incorporación de capital tanto financiero como humano, y este último, por aquel entonces, estaba descentralizado y se ubicaba principalmente en áreas rurales. Esto generó una fuerte ola de emigración del campo hacia la ciudad, *a priori* positiva para los ciudadanos que anhelaban una mejora en sus condiciones de vida y laborales. Además del desarrollo industrial, la expansión urbana estuvo sometida a una urgente necesidad de reordenación de la ciudad provocada por la propia industria y la ausencia de un espacio adecuado para su asentamiento; por problemas de insalubridad e higiene que se traducían en altas tasas de mortalidad; y por la llegada de nuevas mejoras de transporte que requerían modificaciones en el planeamiento de calles y avenidas. La reforma de la estructura urbana era vital para que el mecanismo que engrana el eje de la prosperidad se acoplara correctamente a las necesidades que demandaba industria, sociedad y transporte, y que proporcionase cohesión entre todos los agentes socioeconómicos que participan en la actividad de la metrópoli. Sin una población bien abastecida ni acondicionada, la industria, y más extensamente la economía, se vería seriamente afectada en su desarrollo y viceversa. No obstante, hubo casos en los que hallamos desequilibrios poblacionales que no fueron atendidos hasta que aparecían intereses políticos o económicos, dando lugar a suburbios, barrios marginales o la aparición del chabolismo, como el incidente en el “Somorrostro” de la playa de Barcelona³⁴.

Si repasamos el progreso urbanístico continuando la lógica más simple del apartado anterior, que justifica como población urbana un municipio con un umbral mínimo de 10.000 habitantes, gracias a la obra estadística de Tafunell podemos extraer datos desde el siglo XVIII que indican el grado de intensidad en el que este se produjo (Gráfico 5). Desde un principio en 1787, más del 80% de la población española residía en municipios por debajo del umbral reconocido y la mitad en municipios plenamente rurales (< 2.000 habs.)³⁵. Ya entrado el siglo XIX, el proceso de urbanización dio un paso hacia delante, caracterizado por impulsivos vaivenes migratorios campo-ciudad, aunque de modo irregular dado que la población se concentró en las grandes ciudades y en

³⁴ Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 73.

³⁵ Tafunell, *op. cit.*, p. 458.

capitales de provincia, mientras que el resto de municipios continuó en fase preurbana, sufriendo despoblamiento o desarrollando un modelo de concentración extensiva y no intensiva³⁶. Del mismo modo, una problemática añadida a este proceso fue el escaso avance en el planeamiento urbanístico, el cual no fue revisado hasta los años veinte³⁷ (urbanismo racionalista) cuando la fórmula del ensanche ya no se adecuaba a la realidad de la población y se requería una actualización de la teoría urbana que fuera fiel reflejo de las necesidades de la sociedad moderna y, en concreto, de la industrial³⁸. Recordemos el exponencial aumento del proletariado entre 1900 y 1930 que pasó de 706.000 a 1.615.000 obreros, y que buena parte residía en barrios o suburbios del extrarradio, donde la escasa dotación de servicios se traducían en altas tasas de mortalidad, provocada en gran medida por falta de salubridad e higiene³⁹. Lógicamente, esta carestía y situación límite que vivió la población obrera dio lugar a repetidas huelgas, manifestaciones y a un creciente enfrentamiento con la burguesía y con el Estado liberal, marcando de carácter urgente cambios necesarios en las condiciones de vida que existían en estos barrios. Este es el inicio de la construcción de vivienda popular en España, que más adelante se convertiría en vivienda protegida, que hasta el momento solo había sido recomendada por el problema que representaba para la salud y bienestar de los obreros, además del temor por una revolución de masas organizada⁴⁰. En el siguiente capítulo se hará un repaso todas estas recomendaciones y de los antecedentes de la Ley del 19 de abril de 1939 que inicia nuestro trabajo.

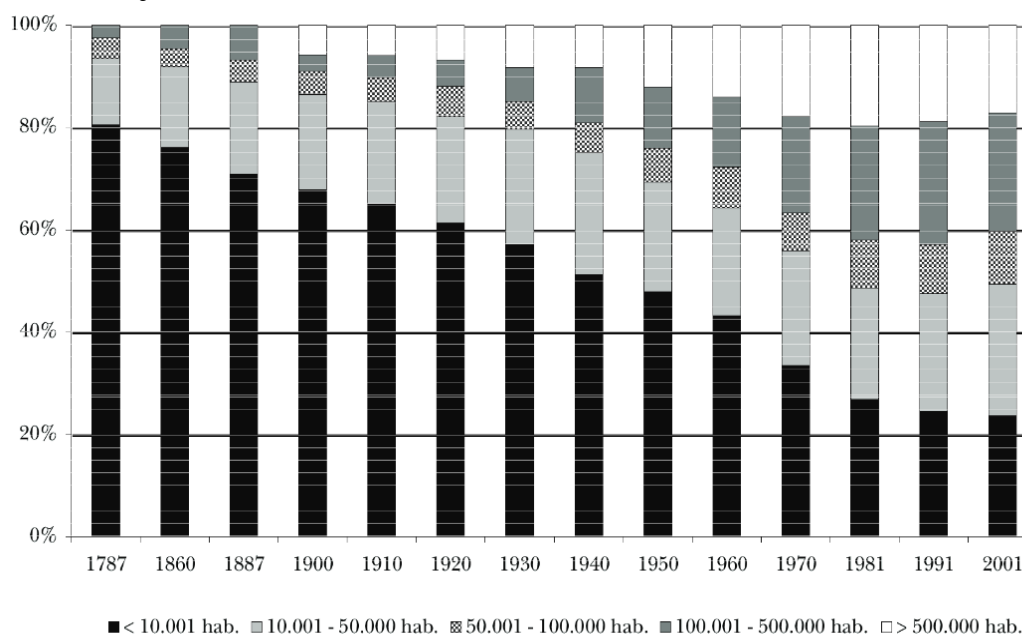


Gráfico 5. Distribución de la población por tamaño de los municipios (1787-2001).

Fuente: Tafunell, *op. cit.*, p. 459.

A comienzos de la anterior centuria, la urbanización prorrogó la corriente de crecimiento periférico, a excepción de Madrid que se sostuvo como referencia urbana de

³⁶ Valero, *op. cit.*, p. 26.

³⁷ Promulgación del Estatuto Municipal de 1924 por el cual los ayuntamientos tienen la capacidad de legislar autónomamente sobre su política urbanística, de infraestructuras y de servicios: construcción de ferrocarriles y tranvías, monopolización de servicios, obras públicas de saneamiento...

³⁸ Terán, *op. cit.*, p. 19.

³⁹ Fernando Sánchez Marroyo, *La España del siglo XX: economía, demografía y sociedad*, Historia de España Contemporánea; 196 (Madrid: Istmo, 2003), p. 137.

⁴⁰ Anteriores experiencias como la Comuna de París o el Sexenio Revolucionario auspiciaban posibles estallidos sociales si no se tomaban medidas para evitarlo.

interior. Este fenómeno de dispersión y dualidad interior-costa se debe particularmente a la actividad comercial que dotó de facilidades al abastecimiento del desarrollo industrial, y, por ende, al proceso de urbanización⁴¹. Poco a poco, los tradicionales pequeños municipios con menos de 1.000 habitantes fueron cediendo protagonismo a los núcleos urbanos entre 10.000 y 50.000, reduciendo significativamente (en un 29%) su peso en el total de la población. La importancia en 1900 de estos reducidos municipios (23% del total) sufrió una honda transformación en cuarenta años, transcurso en el cual se multiplicaron por dos los centros con más de 50.000 habitantes, pasando estos núcleos pequeños definitivamente a un último plano⁴².

Esta tendencia durante 1900-1940 fue la principal en todas las comunidades a excepción de Murcia, que sufrió una variación en su población urbana de un -3,2% ya que su poblamiento permanecía disperso por la abundante superficie de huerta y la concentración se daba únicamente en las tres grandes capitales municipales (Murcia, Cartagena y Lorca)⁴³. El resto de comunidades sí vieron reforzado su progreso urbano, aunque con ciertos matices y diferencias. Destacan los polos económicos de mayor dinamismo: País Vasco, Cataluña y Madrid, que fueron las principales áreas receptoras de emigrantes rurales de comunidades vecinas, con una industria asentada desde hacía décadas y un elevado potencial de crecimiento bruto. En el interior en cambio, la realidad urbana no aumentó en igual medida ya que las capitales de provincia acogieron esencialmente a los emigrantes rurales de los pequeños municipios circundantes y el volumen de entrada no fue tan alto por las posibilidades que ofrecía respecto a los gigantes industriales de la periferia o Madrid. De igual modo, debemos destacar el papel de las urbes locales que estaban conectadas vía ferroviaria a grandes ciudades, dado que actuaron como puerta de salida para estos emigrantes o vieron crecer su propia población por el enlace constante que conservó entre lo rural y lo urbano.

Hay que añadir que a lo largo de esta etapa hubo multitud de ensayos en la reordenación de las ciudades, encargados por la autoridad política del momento y con resultados en el crecimiento urbano muy diversos, que sirvieron de prueba y error en la teoría urbanística hasta la estandarización con la llegada del franquismo y la creación del Instituto Nacional de Vivienda. Por ejemplo, hay que diferenciar entre la organización social y de masas perseguida durante la Restauración, la política de obras públicas promovida por Miguel Primo de Rivera o el programa de reforma propuesto por la Segunda República. Cada periodo trató de aplicar su respectiva visión de ordenación urbana, guiado por el decimonónico planeamiento basado en los ensanches y en la remodelación de los cascos antiguos, el cual fue transformado con la llegada de Franco al poder en un “proceso multiforme de desarrollo, que irá necesitando ampliar el marco territorial de referencia hasta llegar a contemplar la escala regional”⁴⁴. Un punto de convergencia dentro de la propia disparidad entre estas etapas, fue la imparable marcha del campo hacia los centros industriales mencionados con anterioridad o, durante las sucesivas crisis internas y guerras -Marruecos y Civil-, hacia países de ultramar, transfiriendo por ejemplo en la década de 1920 un 40% del crecimiento rural a otros centros urbanos⁴⁵.

⁴¹ Valero, *op. cit.*, p. 26.

⁴² Sánchez Marroyo, *op. cit.*, pp. 104-105.

⁴³ *Ibid.*, p. 102.

⁴⁴ Terán, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁵ Valero, *op. cit.*, p. 27.

La continuidad del éxodo rural no se detuvo con la victoria franquista y profundizó el despoblamiento del interior y sur español a favor del crecimiento urbano de los históricos tres focos industriales y Valencia. Sin embargo, es reseñable que el éxodo masivo se produjo una vez la dictadura entraba en su segunda fase⁴⁶, animando a una generación de jóvenes solteros a abandonar sus labores agrarias y partir en busca de trabajo en la industria⁴⁷. Tanto fue así que se calcula una despoblación de cinco millones de habitantes del centro y sur a lo largo de las casi cuatro décadas del régimen⁴⁸. Este fenómeno tuvo su apogeo durante la década de 1960-1970, gracias a la política de liberalización económica y el consecuente desarrollo industrial, tasando un crecimiento medio anual de la población urbana en un 2,75%. En el siguiente decenio, pese a la crisis del petróleo, al incierto futuro político y a la desindustrialización a favor de la terciarización, la población urbana registró un incremento medio al año del 1,83%⁴⁹. Estamos por tanto ante la definitiva transformación demográfica de España en una sociedad urbana, que comenzaba el siglo XX con una población urbana del 31,51% y llegaba a los años ochenta con casi tres de cada cuatro españoles residentes en un núcleo urbano (Tabla 1).

Tamaño	1900	1930	1960	1970	1981	1986
10.000 - 20.000	33,12	27,37	20,37	16,89	13,88	14,33
20.001 - 50.000	24,41	24,95	17,84	18,25	16,04	15,97
50.001 - 100.000	14,45	11,46	13,22	9,84	12,38	12,01
100.001 - 200.000	6,58	10,37	14,65	16,08	17,15	17,39
200.001 - 500.000	3,61	5,65	9,28	11,89	13,62	14,57
> 500.000	18,11	20,18	24,61	27,01	26,90	25,71
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total urbana	31,51	40,38	55,51	62,93	72,74	73,58

Tabla 1. Proporción de la población urbana según tamaño de la ciudad, 1900-1986 (en porcentaje).

Fuente: Ángeles Valero en Gozávez coord., *op. cit.*, p. 29.

Una de las conclusiones que podemos extraer de la transformación demográfica es la oscilación del número de ciudades para ciertos rangos, que experimentaron una interdependencia basada en la capacidad que tenían para vincularse, ya sea por carretera, ferrocarril, mar o aire. De esta conexión entre lo rural, local, provincial y nacional, en la que la población juega un papel de suma cero, el proceso de urbanización en su marco de expansión estará determinado por dicho vínculo generado entre dos espacios (campo-ciudad o ciudad-ciudad), que deriva en la ganancia o pérdida de habitantes en uno de ellos. Esto quiere decir que la comunicación es un factor muy preciso para medir la urbanización con relación al enlace existente entre ciudades, y no solo valorar a la población urbana por la suma total de residentes de un núcleo con cierto umbral de habitantes⁵⁰.

Finalmente, podemos concluir que el proceso de urbanización español durante el siglo XX, concretamente durante la etapa franquista, es irregular espacialmente con una profunda carestía poblacional en el interior, fruto del éxodo masivo por el empuje y crecimiento económico periférico, además de Madrid, que transformó la estructura demográfica rural, tradicional y dispersa en una sociedad urbana, moderna y concentrada. Si recapitulamos, en la interpretación del proceso de urbanización de Tafunell se

⁴⁶ Sánchez Marroyo, *op. cit.*, p. 367.

⁴⁷ Perfil general del emigrante rural según Sánchez Marroyo. *Ibid.*, p. 382.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Valero, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 30.

demuestra que el desarrollo de la industria en la década de los sesenta, clave para la atracción poblacional, fue determinante para la rápida transformación demográfica contemplada, además de estar acompañada por un aumento de población debido a la sustancial mejora de las condiciones de vida y auge de la natalidad. Por tanto, se reúnen las dos condiciones principales para el crecimiento urbano: expansión metropolitana-demográfica y desarrollo industrial. Por otro lado, podría valorarse que este crecimiento es consecuencia también del cambio de la política autárquica hacia una liberalización desde el decenio bisagra, con fuerte impacto migratorio desde 1959 en adelante, que como veremos estuvo sujeto al cambio de los ciclos económicos. Ya con el fin del franquismo, el modelo demográfico urbano estaba asentado y los efectos de los posteriores movimientos migratorios campo-ciudad no fueron tan severos ni con tanta repercusión por el alto índice de concentración que se había instaurado.

5.3 La construcción y su efecto en la economía española

El proceso de urbanización conlleva, como hemos visto, el intento por adaptar el espacio urbano a las nuevas necesidades que trae consigo la modernización, entendida esta para nuestro caso como el paso de una sociedad rural a una urbana. Lo primero a lo que se debió enfrentar dicho proceso fue a la honda carestía de viviendas disponibles para el acomodo de los emigrantes rurales, los cuales fueron ubicados en viviendas de poca calidad sin unos estándares de habitabilidad mínimos⁵¹. El escasísimo parque de viviendas aptas para la llegada de estos emigrantes conllevó una dilatada ralentización del crecimiento urbano, que a pesar del goteo de nueva población en las ciudades desde 1860, no sería hasta cien años después el comienzo del *boom* constructor, seguido del estallido del éxodo rural masivo que fue motivo del florecimiento de nuevas viviendas que ahora sí daban cobijo a los obreros demandados por la industria (Gráfico 6).

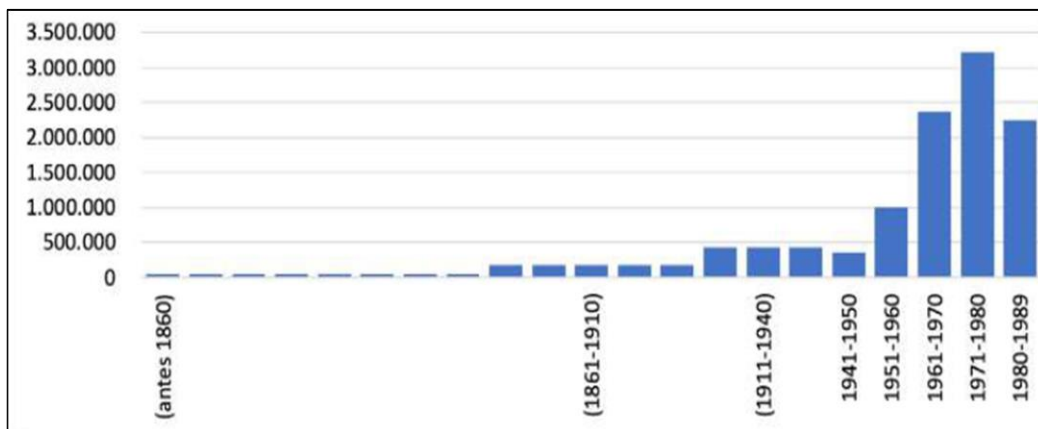


Gráfico 6. Construcción de viviendas en España, 1860-1989.

Fuente: Cuéllar et al., *op. cit.*, p. 22.

El salto constructor de viviendas observado demuestra de nuevo el cambio de tendencia autárquico, que prolongaba un histórico estancamiento constructor, hacia un paradigma desarrollista sin precedentes, llegando en tan solo veinte años a suponer las nuevas viviendas un 57% del total del parque inmobiliario español⁵². Además, la renovada legislación en los años cincuenta que veremos en el siguiente apartado, apoyó la iniciativa privada para la promoción constructora y mostraba el camino hacia el liberalismo económico⁵³.

⁵¹ Periódico *Arriba*, 19/07/1956; en Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 61.

⁵² Domingo Cuéllar Villar, Aurora Martínez Corral y Francisco J. Cárcel Carrasco en *Planes, materiales, lugares: Análisis de la vivienda social ferroviaria en España, 1939-1989* (3ciencias, 2022), p. 22.

⁵³ *Ibid.*

La construcción pasó entonces a ser uno de los pilares de la actividad productiva en nuestro país, suponiendo grandes cotas en el mercado laboral español⁵⁴ y una fuente de crecimiento económico que aportó una media del 8% al PIB entre 1964-2000⁵⁵, etapa en la que experimentó su despegue definitivo, pero no homogéneo, dado que la crisis económica sufrida en el intervalo de 1973-1984 provocó una nueva ralentización en su actividad. En este sentido, autores como Paloma Taltavull han identificado un progresivo paralelismo entre la actividad constructora y el crecimiento del PIB, manteniendo una relación directa que aseguraba ser (efecto) motor de la economía en las décadas sesenta y setenta, aunque su aportación fue decayendo de manera paulatina debido a la expansión de otros sectores de la industria española que aún estaban por conformar. Una de las conclusiones que podemos extraer de esta conexión es la aparición de la teoría de los ciclos económicos y las variaciones que se producían en la actividad constructora según el periodo coyuntural. Destacados trabajos en esta materia⁵⁶ enfatizan en la evolución de la actividad constructiva como un signo procíclico en la economía, viéndose afectada en fases de recesión y favorecida en periodos de expansión económica⁵⁷.

Esta dependencia en España fue manifestada en seis tramos con distinta intensidad en su repercusión económica⁵⁸. El primero de ellos se efectuó entre 1964 y 1974, que a su vez contempla dos subperiodos, uno de fuerte expansión y otro de incentivos para la revitalización: 1964-1970 y 1971-1974, respectivamente. Desde 1964, el ritmo de la actividad creció significativamente por la mejor situación económica de los españoles y la emigración rural, que incrementaban la demanda de vivienda urbana, junto a la llegada de materiales y maquinaria extranjera para su consecución⁵⁹, hasta 1971, que se frenó por el comienzo de una nueva crisis. A partir de este segundo subperiodo, la introducción de nuevas medidas y pactos con la CEE incentivaron la actividad constructora, aunque esta vez con un “efecto motor” menos pronunciado que años atrás. En el caso de la vivienda, la construcción residencial fue en paralelo a la no residencial hasta el fin de este tramo⁶⁰.

El siguiente tramo (1975-1978) está caracterizado por la eclosión de la crisis del petróleo que produjo aumentos en la partida de costes (materiales y mano de obra) y una reducción de la demanda por la pérdida de poder adquisitivo, pero contradictoriamente no supuso una desaceleración en la actividad de la construcción, en especial en la edificación, pero sí representó un estancamiento. Esto nos sugiere el incumplimiento de la hipótesis previa del “efecto motor”, quizá porque todavía se encontraban latentes los

⁵⁴ En 1960 suponía un 6,7% del total de la población activa y en 2001 ya significaba casi el 12%. Véase cuadro 2.28, p. 150 de Roser Nicolau, «Población, salud y actividad», en *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola)*, (Fundación BBVA, 2005), pp. 77-154.

⁵⁵ Taltavull, *op. cit.*, pp. 147-166.

⁵⁶ Investigaciones desde 1950 han tratado de demostrar la triple relación entre mercado de capitales, coyuntura económica y construcción y los efectos producidos por otros factores como la emigración en su desenlace (Schumpeter, Tafunell, Ferreira da Silva...). Véase: Capel, *op. cit.*, pp. 38-40.

⁵⁷ Taltavull, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁸ Fases del crecimiento económico de la construcción según Taltavull, *op. cit.*, pp. 150-154. Estas fases acogen un marco temporal más amplio que el circunscrito en este trabajo, pero ilustran a la perfección la tendencia constructora respecto a la economía y muestra la influencia que tuvo el auge del sector durante el franquismo ya en la etapa democrática.

⁵⁹ Cabe recordar el paupérrimo *stock* de suministros de obra (cemento y acero principalmente) y las limitaciones que esto entrañaba por la autarquía y por el mercado negro generado. Véase: Cuéllar *et al.*, *op. cit.*, pp. 64-67; y Candela Ochotorena, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁶⁰ Tafunell, *op. cit.*, p. 468.

incentivos del tramo anterior, pero sin el suficiente vigor como para respaldar la economía en su incontrolable caída.

Posteriormente, entre 1979-1984, la crisis económica desanimó por completo el crecimiento del sector de la construcción, y de la economía en general, desalentando la inversión pública en infraestructura y haciendo recular la inversión privada por la incertidumbre política y social generada, el incremento de los costes laborales y la propia crisis económica. Ya por entonces, la productividad constructora mostraba síntomas de severa recesión en cuanto al valor total dentro de la economía que indicaba el futuro final a una senda de alta aportación al PIB. Tan solo en 1981 permaneció en constantes positivas por la aceleración de otros sectores, como el manufacturero, que influyeron de forma favorable en el valor de la producción constructora.

El cuarto tramo está delimitado entre 1985 y 1991, fase con un dominante ciclo de recuperación y expansión económica, no solo en el sector constructor, sino que es muestra del crecimiento generalizado que sufrió España y del que la construcción no residencial formó una parte vital y predominó sobre la residencial. Este desarrollo se debe gracias a la renovación industrial, la modernización tecnológica y el acceso a nuevos mercados internacionales, que coincidió con la entrada a la Comunidad Económica Europea (1986). De igual modo, una política fiscal expansiva en gasto público ayudó a la consecución de todos estos proyectos que demandaban la construcción de infraestructuras capaces de albergar este dinamismo económico. No obstante, la aportación total al PIB no alcanzó los niveles previos de los años sesenta, a pesar de la ebullición económica y de la inversión pública realizada, por lo que sugerimos dos nuevas ideas que respondan a esta cuestión. La primera tiene que ver con el nivel productivo alcanzado y la difícil mejoría de las tasas desarrollistas, ya que se había logrado superar la fase inicial que supone la de mayor relevancia y crecimiento en el sector. Y, en segundo lugar, consecuencia de lo primero, el “efecto motor” era cada vez más remitente en la generación de valor añadido.

En último lugar, simétricamente al primer tramo, la última fase (1992-1999) está dividida en dos subperiodos. Primero, hasta 1995, un intervalo de recesión de tres años seguida de una leve recuperación, que respectivamente fue a causa de la crisis de principios de la década de los noventa (desempleo, inflación y conflicto balcánico) que supuso el recorte en inversión pública para infraestructuras y, se recuperó al unísono de la economía española en el 94. El segundo subperiodo dio luz en esta tendencia de revitalización por la demanda residencial llevada a cabo por agentes privados que reforzó el ámbito de la edificación, pero todavía con fuertes carencias en inversión pública, reajustándose a partir de 1997, y perduró el dominio inmobiliario desde su *boom* en 1996.

En definitiva y a modo de síntesis, la construcción española dio un paso hacia delante a partir de la inauguración del primer Plan de Desarrollo en 1964, que implantó una transición económica e industrial que demandaba la construcción de nuevas infraestructuras y viviendas. Tras una década de fulgurante crecimiento la aportación al PIB fue aminorándose (Tabla 2) conforme las obras de remodelación industrial finalizaban, a pesar de que la construcción de viviendas progresó en su labor de urbanización hasta los años ochenta, aunque volvió a perder protagonismo cuando se revirtió la situación entre la construcción residencial y la no residencial. Finalmente, en la década de los noventa, una conjugación de efectos contractivos y expansivos tomaron

parte del progreso urbanizador, cuyo auge no se detuvo hasta el estallido de la burbuja a finales en 2008.

Período	APORTACIÓN MEDIA DE LA CONSTRUCCIÓN AL PIB ESPAÑOL		PESO RELATIVO DE LA INVERSIÓN SOBRE EL PIB	
	Construcción	Industria	Construcción	Industria
1964-1969	10,04	26,53	n.d.	n.d.
1970-1973	9,60	28,68	16,34	8,14
1974-1978	8,66	29,77	15,05	8,51
1979-1985	6,81	29,43	12,21	7,34
1986-1991	7,31	28,50	13,83	9,26
1992-1995	7,9	29,5	15,35	8,72
1996-1999	7,66	29,83	14,98	10,36

Tabla 2. La construcción en la economía española, 1964-1999 (en porcentaje del VAB en términos reales).
Fuente: Taltavull, *op. cit.*, p. 148.

Inequívocamente, durante esta evolución existió una correlación entre la situación económica en cada tramo y la actividad constructora, que a su vez viene siendo reflejo del crecimiento de otras industrias y la demanda generada por ello. Por tanto, hay prueba de la sensibilidad en la actividad ante cambios de ciclo económico⁶¹ y su dependencia en el desarrollo de otras industrias. Su peso económico e inversión, observado en la Tabla 2, es inverso a la industria, que una vez construida y consolidada esta, decrece la demanda de servicios de construcción no residencial y provoca un estancamiento en el desarrollo constructor. Aun así, el Gráfico 7 revela una consolidación uniforme del valor que encuentra el sector constructor en nuestra economía desde el segundo franquismo hasta el fin de siglo, aunque desde la primera mitad de los ochenta aparecen los primeros síntomas alcistas en la vivienda y su valor real se distorsiona dada la frecuente especulación inmobiliaria⁶².

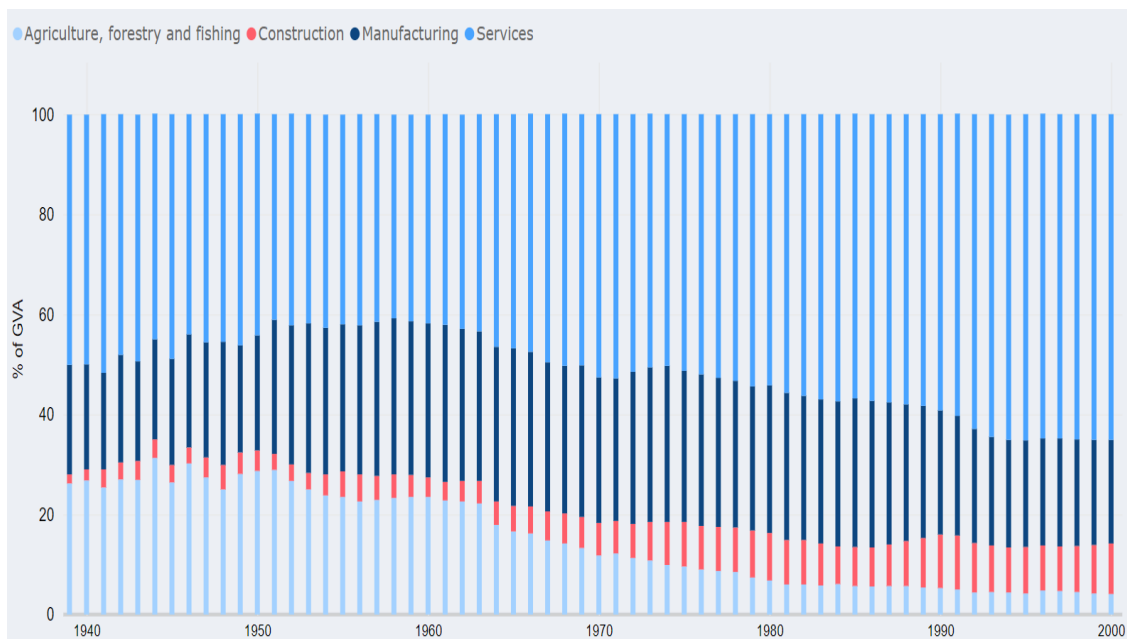


Gráfico 7. Composición del VAB, 1939-2020 (en precios actuales).
Fuente: Estadísticas históricas del Banco de España.

⁶¹ Dependiente del presupuesto público asignado (mayor en periodos de alta recaudación fiscal y viceversa. Véase: Juan Van-Halen Rodríguez, «La política de la vivienda en España: una aproximación histórica» (Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016), p. 47.

⁶² Begoña Blasco Torrejón, «Política de vivienda en España: un análisis global» (Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 1993), p. 19; y Tafunell, *op. cit.*, p. 470.

6. LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

Tras haber estudiado por separado la evolución de España en cuanto a su situación económica de posguerra y el grado de urbanización experimentado desde antes del siglo XX hasta el fin del mismo, corresponde ahora precisar en una cuestión que combine ambos capítulos. Si bien debe recordarse que en el primer apartado se apuntaba la doble condición que guarda la vivienda: social y económica. Por un lado, su carácter preferencial⁶³ para el desarrollo de una vida digna distingue a la vivienda por su naturaleza de otros bienes de capital, con medidas legislativas desde el siglo XIX que pretendían, o al menos recomendaban, salvaguardar este derecho. A partir del último cuarto de ese mismo siglo, el desbordamiento poblacional de las ciudades industriales añadía un ingrediente más al conflicto de masas existente, sumando la vivienda a una lista de demandas sociales y luchando por unos servicios mínimos que mejorasen la calidad de vida de la población obrera en sus barrios. Por el otro lado, el efecto macroeconómico generado por la edificación está reconocido en el anterior apartado, que aun teniendo una tendencia procíclica demuestra tener un peso importante en cuanto a su aportación al PIB, principalmente desde los sesenta en adelante, y en la creación de puestos de empleo. Asimismo, tenemos que contemplar otra característica de la vivienda, que además de ser considerada un bien de consumo preferencial, es un bien de inversión que acrecienta la dualidad que venimos observado, fijando unos márgenes de mercado mayores que a lo estrictamente demográfico.

Es en esta doble vertiente donde aparece una tipología de vivienda que integra los objetivos de una y otra parte: la vivienda protegida. Como veremos, la terminología para denominar a estas viviendas fue variando en tanto que lo hizo su reglamentación, la intervención del Estado y las garantías que ofrecía. Este sistema de viviendas, a grandes rasgos, buscaba fomentar la construcción de viviendas que dieran cobijo a la población más vulnerable a través de ayudas económicas o fiscales que permitieran cumplir el objetivo propuesto. Los planes de vivienda caracterizaron buena parte de la política social del franquismo, que planteaba a los españoles la culminación del propósito final en aquellos momentos, cuando el *subdesarrollismo*, ignorancia e inestabilidad por años pasados erosionaba la esperanza de mejorar su vida y la de sus hijos. Dicho propósito era el de la formación de una familia tras casarse y encontrar un hogar donde prosperar⁶⁴ y es ahí donde los planes de vivienda demostraban su trascendencia, dado que garantizaban satisfacer esta demanda preferencial. Este propósito resulta ser el origen de la cultura de propiedad y ocupación en nuestro país, que hizo de la vivienda un símbolo del anhelado bienestar⁶⁵.

Aparentemente, estos planes resultaron beneficiosos para el cómputo general de la población y subsanaron un acuciante problema social y de escasez, pero no hay un consenso generalizado para los resultados de la política de vivienda social franquista. En primer lugar, el objetivo social de esta política ha sido subrayado como inadecuado, no tanto por la falta de vivienda, sino por la situación en las que estas se encuentran, debido al peligro de exclusión residencial y al incumplimiento de unos estándares de habitabilidad mínimos para las familias residentes⁶⁶. Por otra parte, el objetivo económico ha prevalecido tradicionalmente como fundamento de la política de vivienda sobre el

⁶³ Van-Halen, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁶⁴ Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 401.

⁶⁶ Van-Halen, *op. cit.*, pp. 44-45.

objetivo social anterior. El logro de la política de vivienda no es tanto la facilitación del acceso de una vivienda para los estratos en riesgo de exclusión, sino la estimulación económica que sistemáticamente se ha empleado en periodos de expansión económica e indistintamente también como política anticíclica⁶⁷.

Aun así, los efectos de la intervención pública para la edificación de viviendas esconden importantes consecuencias negativas que restan valor a la aportación macroeconómica producida. La dependencia económica al presupuesto público concedido a la política de vivienda social frena, en periodos de recesión, la disposición de recursos para la construcción de estas viviendas, que justamente obtienen más expectativas de adquisición durante ese periodo de crisis por el incremento del índice de vulnerabilidad. Asimismo, la intervención pública limitó, sobre todo en tramos de fuerte vigor constructor (1960-1974), la creación de un mercado privado competitivo con una financiación autónoma y que asegurase la continuidad de la actividad constructora en tiempos de crisis, cuando el Estado no puede financiar las obras públicas de vivienda y los fondos públicos son asignados a otros sectores⁶⁸. Inversamente, a causa del excesivo papel intervencionista pasado y el coste que ello supuso, desde la década de los noventa, la selección y concesión de ayudas para vivienda social es más restrictiva (con intensos efectos en la población excluida)⁶⁹. Todas estas interpretaciones hacen evidente que no se conserva una valoración general y única de la política de vivienda social, sino que brota un intenso debate que afronta positivamente la actuación pública al respecto o, por el contrario, desaconseja el uso indiscriminado de la política de vivienda como política fiscal expansiva por los costes que deberán asumir generaciones futuras⁷⁰.

6.1 La política de vivienda previa al franquismo

Antes de entrar en materia de política de vivienda durante el régimen franquista, es conveniente hacer un repaso de las medidas adoptadas en tiempo anteriores. En el capítulo anterior, se recordaba el inicio del proceso de urbanización en España y se atendía al crecimiento de la población obrera y la precariedad de sus condiciones de vida, suponiendo un serio problema para las autoridades si a causa de ello estallaba una revolución de masas. Debido a esto, la Real Orden de 9 de septiembre de 1853 realizaba la primera recomendación para la construcción de casas baratas destinadas a las clases populares que habitaban las principales ciudades de España. La denominación de casas baratas se origina por el bajo coste en su elevación debido a su tamaño y el terreno donde se edificaban, normalmente en áreas no urbanizadas, y para distinguir la tipología entre las viviendas destinadas a la clase obrera y las vinculadas a la burguesía. De hecho, su aparición se vincula con la extensión del cooperativismo español que estimulaba la organización de profesionales alrededor de un área no urbanizada o de periferia, destacando las promociones en Madrid, Valencia, Zaragoza, Bilbao o Burgos⁷¹. Una vez finalizada la Guerra Civil, se sustituyó esta terminología mediante la nueva legislación de vivienda (1939), desapareciendo el concepto de casa barata por el de vivienda protegida.

Décadas más tarde, en 1878, se inició un Proyecto de Ley que estaba dirigido a la creación de barriadas para obreros, cuyo diseño se apoyaba en la promoción pública y

⁶⁷ Ibid., p. 7.

⁶⁸ Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁹ Ibid., pp. 20-21.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Mercedes Tatjer, «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* IX, n.º 194 (2005), p. 7.

privada que otorgaban exenciones fiscales a las constructoras y la disposición de terrenos para la construcción⁷². Años después, el problema social escalaba conforme lo hacía la población urbana y su paupérrima situación, que con la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales⁷³ se prosiguió la recomendación y estudio de los “medios que pueden emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para las clases obreras”⁷⁴.

Llegado el siglo XX, arranca una regulación directa sobre la vivienda y pasa de ser una cuestión de abierto debate político y simples recomendaciones a una realidad legislativa que afectaba directamente a la ciudadanía. El comienzo lo marca la promulgación de la Ley de Casas Baratas de 1911, primera norma que regulaba la intervención pública sobre vivienda, seguida de su homónima de 1921 y los dos Decretos-Leyes que se aprobaron en 1924 y 1925 para su modificación. Más tarde, durante la Segunda República, se aprobó la Ley de Previsión Contra el Paro en 1935, más conocida como Ley Salmón en honor al Ministro de Trabajo y Previsión, Federico Salmón Amorín. Este conjunto de leyes serán las encargadas de regular la construcción y promoción de viviendas sociales hasta 1939.

La Ley de 1911 referente a la construcción y promoción de casas baratas, trató de fomentar el cooperativismo para la elevación de viviendas salubres e higiénicas para los obreros de la misma cooperativa. Esta norma manifestaba todas las preocupaciones anteriores por el desorden urbano provocado por el incipiente crecimiento de la población obrera a raíz de la expansión industrial. Este descontrol afectó sin duda a la edificación de viviendas aptas para el desarrollo de una vida digna y para la proyección familiar. Con esta nueva ley se pretendía la construcción o rehabilitación de viviendas baratas a través de la concesión de ayudas financieras (directas) o fiscales (indirectas), junto a la posible concesión (o expropiación) de terrenos para su construcción que permitiese alojar a personas con ingresos inferiores a 3.000 pesetas anuales, de las que más del 50% procedan del salario, sueldo o pensión⁷⁵. A través de esta primera normativa hallamos también por primera vez el término de “vivienda calificada”, lo que suponía que cada vivienda construida había superado unos parámetros de calificación que la definía como casa barata, así como el resto de condicionantes higiénicos pertinentes.

El desenlace de esta ley es la construcción estimada de 1.295 casas baratas, con una inversión total 20.893.192 pesetas y un montante de 3.873.470 pesetas en concepto de subvención estatal⁷⁶. Aun así, las expectativas sobre esta ley no fueron alcanzadas por las recurrentes dificultades financieras con las que se toparon constructoras y cooperativas, el incremento en los costes de materiales de obra por la Primera Guerra Mundial y la elevación de una barrera burocrática en muchos ayuntamientos⁷⁷. En general, podemos tildar a esta primera Ley de Casas Baratas como la base de un proyecto social encaminado a restablecer un orden urbano que se amoldara a los preceptos modernos de higiene y habitabilidad que sería trasladados, o al menos se intentaría, a futuros planes de vivienda, pero no halló los resultados cuantitativos esperados.

⁷² Ibid., p. 248.

⁷³ Este organismo sería reemplazado en 1903 por el Instituto de Reformas Sociales.

⁷⁴ Capel, *op. cit.*, p. 377.

⁷⁵ Van-Halen, *op. cit.*, p. 141.

⁷⁶ Ibid., p. 144.

⁷⁷ Blasco Torrejón *op. cit.*, p. 252, desvela la cooperación de ayuntamientos para la construcción de viviendas por cuenta propia, mientras que Van-Halen (Ibid.) describe la escasa colaboración de los ayuntamientos para el correcto cumplimiento de la ley.

En lo sucesivo, la Ley de Casas Baratas de 1921 y sus respectivos Decretos-Ley de 1924 y 1925, buscaron dar solución a los problemas acaecidos en la norma anterior. Principalmente se abordó la escasa colaboración entre los ayuntamientos y las constructoras y cooperativas, proponiendo fluidez para que el consistorio diera más facilidades y autorizarse la emisión de empréstitos para las obras de vivienda⁷⁸. De igual manera, el fomento constructor incidió en la mejora de las ventajas fiscales y de las subvenciones concedidas para emprender esta labor, junto a un marco regulador más concreto, como el expuesto en el Real Decreto-Ley de 28 de julio de 1925, que restringe la condición de “vivienda calificada” al término de “casas económicas” las cuales están dirigidas a la clase media y a la población urbana que habita núcleos de más de 30.000 habitantes o capitales de provincia⁷⁹. Esta transformación conceptual discrepa del ideario inicial de apoyo y ayuda a las clases obreras más humildes, destinando en su lugar las nuevas viviendas a clases más pudientes (funcionarios, militares, profesionales)⁸⁰, lo cual ratifica un cambio de intencionalidad en la política de vivienda que abandonó parcialmente su carácter social por uno más económico. Como resultado de la política de casas baratas en los años veinte, más de noventa millones de pesetas fueron destinadas a su impulso, obteniendo grata acogida dentro del ámbito rural, pese a que las “casas económicas” desde 1925 estaban enfocadas en lo estrictamente urbano. Durante este primer periodo legislativo (1911-1929) la cifra de casas baratas construidas alcanzó las 15.000 viviendas, elevadas en su gran mayoría con la entrada en vigor de la segunda Ley de Casas Baratas de 1924⁸¹.

En último lugar, previo paso a la llegada del régimen franquista, en 1935 se promulgó la Ley Salmón, que ahondó más aún en la intención económica de la política de vivienda, dando primacía a los efectos macroeconómicos sobre los beneficios sociales que caracterizaron a las casas baratas. Este cambio de política de demanda de vivienda a política de oferta procede de la crisis económica de 1929 que afectó gravemente a la economía mundial, provocando fuertes caídas en el empleo y en el *stock* de capital financiero. La respuesta fue la adopción de la política económica keynesiana que predicaba una filosofía de intervencionismo público determinada por la inversión en grandes obras públicas, que de manera indiscriminada avalaría proyectos estatales para la consecución del pleno empleo. Del mismo modo, la preocupación por el paro en España precisó de una nueva ley de vivienda que hiciera desaparecer la distinción del régimen de la vivienda (propiedad/alquiler) para recibir ayuda estatal y cuál fuera su destino, centrando sus esfuerzos en la creación de empleo a través de la puesta en marcha de nuevas viviendas con fondos públicos. Los únicos requisitos para su construcción allá donde se realicen las obras era la demostración de una grave presencia de paro y la necesidad de viviendas, lo cual era fácilmente probable porque eran problemáticas generales en España⁸², y ceñirse a un plazo de realización que comenzase antes de ese mismo fin de año y terminar antes del 31 de diciembre de 1936⁸³. Los efectos de la Ley en materia económica son verdaderamente considerables, pese a su limitado marco temporal por las elecciones del 36 y la posterior Guerra Civil, destacando el aumento de

⁷⁸ Capel, *op. cit.*, p. 377.

⁷⁹ Van-Halen, *op. cit.*, p. 159.

⁸⁰ Capel, *op. cit.*, p. 377.

⁸¹ El aumento de la ayuda estatal en el segundo plan de casas baratas influyó en ello; en: Van-Halen, *op. cit.*, p. 162.

⁸² Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 261.

⁸³ Van-Halen, *op. cit.*, p. 162.

la actividad constructora (3.203 nuevas licencias) y la masiva llegada de mano de obra rural a núcleos urbanos para encontrar empleo⁸⁴.

6.2 La política de vivienda social durante el franquismo

Llegado el franquismo, la política de vivienda social experimentó multitud de cambios en su marco regulador, así como en sus objetivos de desarrollo socioeconómico. En un intenso comienzo, la Administración Franco debía enfrentarse a la pobre situación de posguerra, que tras el conflicto había mermado el ya de por sí carente parque inmobiliario español. Sin recurrir de nuevo a la valoración política-económica del momento, revisada en su correspondiente capítulo, nos adentraremos específicamente en las normas llevadas a cabo durante el periodo autárquico hasta el cambio de signo liberalizador, que no coincide con la aprobación del Plan Estabilización Económica de 1959, sino que se planteará desde mediados del decenio bisagra y la promulgación de la Ley de 15 de julio de 1954, y la inmediata creación del Ministerio de la Vivienda, en 1957, cuyas competencias habían estado hasta ese momento en el Ministerio de Trabajo. Finalmente, durante la etapa desarrollista, la política de vivienda fue vertebrada por el Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, que mantuvo cierta correlación con el resto de planes expansivos en España y que aplicó una renovación a la normatividad de la vivienda en cuanto a la terminología, funcionamiento y regulación.

6.2.1 Urgencia social y reconstrucción. La política de vivienda durante la autarquía

La intervención del Estado en el franquismo en materia de vivienda da luz con la promulgación de la Ley de 19 de abril de 1939 cuando apenas habían pasado unas semanas del fin de la Guerra Civil. Con motivo de ello, la heredada escasez de viviendas se vio desbordada a causa de la destrucción producida en el territorio nacional⁸⁵ y era de obligada premura actuar en consecuencia, creando el Instituto Nacional de Vivienda (INV) a través de esta Ley para analizar el daño causado y realizar un programa de reconstrucción lo más urgente posible. Para valorar este daño la estimación del coste para la reconstrucción en aquel momento se estableció en torno a los 3.000 millones de pesetas, según Serrano Suñer, las cuales se deberían de invertir en más de 200.000 casas, según el propio Franco⁸⁶. El INV tuvo como tarea la regulación de las nuevas viviendas que se acogerán a un régimen de ayuda pública, denominadas “viviendas protegidas”, que mostrará un carácter social en su concesión, similar al ideario de la Ley de Casas Baratas de 1911.

Anteriormente, se fundó la Obra Sindical del Hogar (OSH) en 1936 con el ánimo también de administrar la construcción pública de viviendas. Esta institución cerró una estrecha hermandad con el INV y a su vez con la actividad del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (ICRN)⁸⁷, que se encargaba de la financiación para la reconstrucción promovida y administrada por los anteriores organismos. La dotación concedida por el ICRN al INV para el logro de la reconstrucción era de tan solo de 200 millones de pesetas al año⁸⁸, lo que suponía poco presupuesto si tenemos en cuenta la estimación necesaria anterior. Se ponía de manifiesto la escasa contribución económica

⁸⁴ Ibid., p. 165.

⁸⁵ Se estiman 250.000 viviendas inhabilitadas y 183 ciudades devastadas, en Fernández Carbajal, *op. cit.*, p. 640.

⁸⁶ Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 119.

⁸⁷ Procedente del Banco de Crédito a la Construcción y más tarde absorbido por el Banco Hipotecario de España.

⁸⁸ Candela Ochotorena, *op. cit.*, p. 123.

que podía realizar el Estado y su cuestionable solvencia, lejos de las posibilidades de reconstrucción pretendidas y aún más de la cuestión social⁸⁹.

Respecto a la nueva tipología de vivienda, Van-Halen define a la vivienda como “aquella que esté construida de ‘precio o renta reducidos’, que cumpla con ‘las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas’, estando ‘incluida en los planes generales formulados por el INV’ o que se autorice expresamente por este”⁹⁰. Esta definición aparece por el indeterminado significado que se le otorga en la Ley a esta nueva vivienda ya que serán “las condiciones...determinadas en las ordenanzas” las que concreten las características de estas mismas. Para calificar como protegida una vivienda en régimen de alquiler, la familia acogida no puede superar un equivalente a seis días de jornal o el 20% del sueldo mensual en caso de adquisición de la vivienda, además de no sobrepasar un coste máximo de 30.000 pesetas para su construcción, pasando a 60.000 más tarde hasta 1955⁹¹.

Otra de las características de las viviendas protegidas es la ayuda proporcionada al promotor, es decir a la oferta. Primero, fiscalmente se ayudaba con una bonificación del 90% de las cuotas para impuestos de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes, Timbre del Estado y Contribución Territorial y de igual manera para el resto de impuestos municipales. La ayuda financiera (directa) se concedía si el 5% del presupuesto de la construcción podía pagarlo el promotor con sus propios recursos (trabajo personal o dinerario), recibiendo en tal caso un 20% del valor de la obra sin incluir los terrenos adquiridos sin garantía hipotecaria. Además, el promotor tenía la opción de percibir un anticipo máximo del 40% del valor de obras y terreno sin interés, si la Entidad pública beneficiaria (ayuntamiento, OSH, Diputación Provincial...) aportaba un 10% del valor del proyecto. Otra posible subvención directa, esta vez por parte del ICRN desde 1947, constituyó la concesión de préstamos por debajo del 50% del valor del proyecto con un plazo máximo de 20 años⁹².

La vivienda protegida no fue la única tipología de vivienda que aparece durante los años de autarquía y vigencia de la Ley de 1939, sino que aparecen las “viviendas de clases medias”⁹³ y las “viviendas bonificadas”⁹⁴. Estas viviendas, a diferencia de las protegidas, tienen un pronunciado corte macroeconómico siguiendo la estela de la Ley Salmón, puesto que resultaron ser políticas de fomento y desarrollo constructor para combatir el desempleo y dinamizar la estancada economía⁹⁵. Ambos regímenes de vivienda están enfocados en la ayuda a los inquilinos en alquiler, pero se calificaba en función de las características objetivas de la vivienda (metros cuadrados útiles, renta máxima autorizada) y no de la situación subjetiva del inquilino. Las ayudas fiscales concedidas y las subvenciones directas entregadas tenían como único beneficiario el promotor de la vivienda, resultando ser similares a las de ayudas a la vivienda protegida, con la particular subvención a fondo perdido para la obra (12% de la construcción y

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Van-Halen, *op. cit.*, p. 168.

⁹¹ Blasco Torrejón, *op. cit.*, pp. 263-64.

⁹² Ibid.

⁹³ Ley de 25 de noviembre de 1944.

⁹⁴ Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948.

⁹⁵ Estas nuevas viviendas se encuadran por su corriente económica dentro de la administración de la Junta Nacional del Paro (JNP), mientras que las viviendas protegidas estarían bajo supervisión del INV.

terrenos) y la posible concesión de crédito por una cantidad del 60-70% del valor de la construcción⁹⁶.

Al observar la Tabla 3, podemos apreciar la evolución de las viviendas sociales elevadas, tanto protegidas como las de clases medias y bonificables, donde destaca el adelantamiento que se produjo a favor de estas segundas. Este hecho revela la tendencia de los promotores a acogerse a una tipología que resultaba ser más beneficiosa, no tanto por las medidas de fomento en sí, sino por la autorización de venta a precio libre. Mientras que las protegidas debían mantener la calificación como mínimo 20 años y su venta restringida, previa autorización del INV y a precio del coste máximo de construcción, las viviendas de clases medias y bonificables favorecieron a muchos promotores que se ayudaron de las subvenciones y luego vendían las viviendas a precios de libre mercado.

Periodo	Regímenes de protección					Total con protección	Libres General	Total
	«Protegidas»	Ci. Media Bonific.	Grupo I	Grupo II	Subvencionadas			
1943-45	2,0	—	—	—	—	2,0	n.d.	n.d.
1946-50	23,8	18,6	—	—	—	42,4	n.d.	n.d.
1951-55	73,8	84,5	—	—	—	158,3	227,7	386,0
1956-60	157,1	100,5	66,1	108,8	60,6	493,1	148,2	641,3

n.d.: dato no disponible.

Tabla 3. Viviendas construidas, 1943-1960 (en miles de viviendas).
Fuente: Fernández Carbajal, *op. cit.*, p. 642.

La valoración final a esta Ley de vivienda y a sus respectivas modificaciones y ampliación, resulta en una deficiente actividad constructora que no cumplió con las expectativas de reconstrucción ni rehabilitación del parque inmobiliario⁹⁸. Poco a poco la Ley fue desagregando valor a su causa social y ampliando su marco de ayuda a otros estratos menos vulnerables, de clase media como el funcionariado, militares, trabajadores de empresas públicas, etc.⁹⁹. Por tanto, el balance de esta primera Ley denota un cambio en la ambición de reconstrucción, centrando esfuerzos en las clases medias por su valor agregado a la economía y distanciándose de la idea primitiva de ayuda social por medio de la vivienda protegida. Esta mutación en la postura de la política de vivienda se circunscribe al carácter industrialista¹⁰⁰ que impulsó el régimen en estos primeros años de gobierno, fomentando pues la adecuación de la vivienda obrera cercana a los centros de industria pesada y bélica.

La polémica generada y el infructuoso resultado reconstructor, empujó al INV a replantear la política de vivienda protegida y elaboró el Plan de Vivienda 1944-1954, un nuevo camino de medidas para remendar el déficit inmobiliario que perduraba. El proyecto comenzaría, al igual que la Ley de 1939, con la estimación de las viviendas necesarias en España y las medidas que ayudarían a reducir esta carencia. Para José Fonseca, arquitecto y responsable de la redacción del Plan, España necesitaba construir para el periodo que comprende el Plan, 1.396.257 unidades: entre las deficitarias 360.000 que ya existían más 392.667 para reposición normal y por fin de ciclo de vida de la

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 265-67.

⁹⁷ En caso de obtener el crédito para la construcción se denegaba la opción de percibir el préstamo al promotor y viceversa.

⁹⁸ Van Halen, *op. cit.*, p. 174.

⁹⁹ Candela Ochotorena, *op. cit.*, pp. 127-29.

¹⁰⁰ Cuéllar *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

vivienda y otras 640.390 para el crecimiento de la población¹⁰¹. De esta cantidad, se podían asignar como máximo 619.064 al régimen de protección de vivienda y como mínimo aseguraba que debían llegar a ser 259.064¹⁰².

En paralelo, la cuestión social no se revisó como cabría esperar por pertenecer este Plan a un modelo de protección y ayuda pública, sin concretar aún las características que debía tener una vivienda humilde que requiriese de alguna subvención o financiación para su adquisición por parte de la población más vulnerable¹⁰³. El propósito principal del Plan fue activar la colaboración de ayuntamientos y diputaciones que habían reducido su ayuda a la promoción inmobiliaria, asignando mínimos de construcción obligatorios en cada provincia a cada institución presente¹⁰⁴. Esto lleva a trazar semejanzas entre la etapa previa y el franquismo, cuando en 1924 la nueva Ley de Casas Baratas presionaba a los ayuntamientos y diputaciones provinciales para favorecer la actividad constructora en su territorio y cumplir la normativa vigente de urbanización.

A este Plan de Vivienda podemos añadir la aprobación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que tenía por objetivo reestablecer un orden entre el precio de los alquileres y la renta media del inquilino, con tal sencillez por parte de la administración que decretó “la prórroga forzosa de todos los contratos de arrendamiento y la congelación de las rentas de alquiler”¹⁰⁵. De esta forma, se pretendía obligar a la economía a desobedecer la Ley General de Oferta y Demanda, cuando la demanda de la vivienda se disparaba, sobre todo en núcleos urbanos, y la oferta era escasa e insuficiente. Esta Ley podemos considerarla como un tímido empujón al proyecto social de vivienda porque el régimen de alquiler es generalmente el preestablecido en los rangos de rentas más bajas y de clases más vulnerables, dada sus dificultades para ahorrar y adquirir una vivienda con recursos propios o por las restricciones de acceso a financiación bancaria. La situación económica en España estos años hacía de dudosa viabilidad la ejecución completa de todo este Plan, replanteando Fonseca seriamente la capacidad que tenía el Estado para subvencionar todas estas viviendas y si los inquilinos disponían de la suficiente capacidad económica para adquirir dichas viviendas. El resultado, bien previsto por Fonseca, fue la persistente escasez de vivienda y el incumplimiento de la estimación realizada, a pesar de que sí hubo avances en la construcción de vivienda con ayuda pública (353.114 nuevas unidades)¹⁰⁶.

6.2.2 ¿Una política más social? Entre la autarquía y el desarrollismo.

Tras un periodo de alta fluctuación y confusión política en materia de vivienda, el régimen franquista dio cuenta de la inexcusable tarea social que quedaba por delante. Acordémonos que la política de vivienda estaba sometida a una división funcional, social y económica, que generó fuertes tensiones entre las instituciones encargadas de su consecución: el INV y el JNP, respectivamente. Ya finalizada la etapa más dramática de la economía española, luchando por salir del estancamiento económico, y la búsqueda del reconocimiento internacional de España como un país estable y situado en el margen del bienestar social, en 1954 comienzan a decretarse una serie de leyes que contemplan

¹⁰¹ Van Halen, *op. cit.*, p. 175.

¹⁰² Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 269.

¹⁰³ Candela Ochotorena, *op. cit.*, pp. 131-32.

¹⁰⁴ Ayuntamientos (45%), Obra Sindical del Hogar (45%) y diputaciones (10%); en Van Halen, *op. cit.*, p. 176.

¹⁰⁵ Candela Ochotorena, *op. cit.*, pp. 130-31.

¹⁰⁶ Taltavull, *op. cit.*, p. 189.

nuevas ayudas a los “marginados de los beneficios de la protección que el Estado ofrece”¹⁰⁷.

Aquí comienza uno de los periodos más importantes de la vida de la política de vivienda social en nuestro país, estableciendo cuatro nuevos regímenes de vivienda, una nueva ley sobre el régimen del suelo y otras tantas modificaciones para el acceso a la vivienda, encuadrándose todo ello en el Plan de Vivienda 1955-1960. El 1 de julio de 1955 se aprobó por decreto el plan propuesto por el INV para la construcción de más de 550.000 unidades de vivienda (110.000 al año), una cantidad que reflejaba la alta ambición de este Plan, el cual incorporó novedades que tenían en cuenta las tendencias demográficas, migraciones y nuevos tipos de vivienda al amparo de ayuda estatal¹⁰⁸. Esta planificación recupera las leyes promulgadas en el año 1954 que fomentaban la construcción de nuevas viviendas de “tipo social” y de “renta limitada” entre otras y, además, resolvería el problema de la administración dual entre el INV y el JNP, unificando en el INV la gestión de todos los regímenes de vivienda social.

El punto de partida lo marcó la aprobación del Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954, por el cual se encargó la promoción de 10.0000 viviendas de tipo social al INV que tenía toda la prioridad nacional para el logro de este objetivo. Estas nuevas viviendas podían seguir siendo ejecutadas por promotores y organismos habilitados desde la Ley de 1939, ofreciendo preferencia a la OSH¹⁰⁹. Las obras estaban destinadas a las clases más humildes asentadas, o con intención de ello, en suburbios de capitales provinciales y polos industriales y el Estado a través del INV se responsabilizaba de un anticipo del 80% del coste de la obra sin intereses, que exigía su devolución en cuotas constantes con plazo máximo de 50 años, mientras que el promotor solo tenía que realizar una aportación inicial del 20% del coste total de la construcción. Además, se concedían bonificaciones fiscales a la vivienda del 90% para todos los tributos durante los 40 años siguientes al fin de su construcción.

Siguiendo esta línea, semanas más tarde, tras la aprobación del Decreto-Ley del 29 de mayo, se encargó la construcción de unas nuevas 20.000 viviendas a la OSH, también de carácter primordial, pero esta vez con dos nuevos conceptos en su tipología: “viviendas de renta reducida” y “viviendas de renta mínima”. Las características de cada tipo de vivienda diferían entre ellas mismas, siendo las de tipo social las que presentaban la relación dimensión-presupuesto más reducida (42 m² útiles - 25.000 ptas.), seguidas de las de renta mínima y por último las de renta reducida. Estos dos últimos tipos de vivienda se subdividían a su vez por categorías también según superficie útil y el presupuesto máximo estipulado para esas medidas (Tabla 4)¹¹⁰.

¹⁰⁷ Van Halen, *op. cit.*, pp. 184-87.

¹⁰⁸ Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 270.

¹⁰⁹ Van Halen, *op. cit.*, pp. 184-85.

¹¹⁰ *Ibid.*

Tipo renta reducida	superficie	presupuesto máximo
Categoría A	100 m ² útiles	100.000 pesetas
Categoría B	90 m ² útiles	90.000 pesetas
Categoría C	80 m ² útiles	80.000 pesetas
Categoría D	74 m ² útiles	74.000 pesetas
Tipo renta mínima	superficie	presupuesto máximo
Categoría A	58 m ² útiles	46.000 pesetas
Categoría B	50 m ² útiles	40.000 pesetas
Categoría C	42 m ² útiles	33.000 pesetas
Categoría D	35 m ² útiles	28.000 pesetas

Tabla 4. Categorías de viviendas de renta reducida y renta mínima según superficie y presupuesto.

Fuente: Van Halen, *op. cit.*, p. 186.

Estas viviendas de renta reducida y renta mínima tuvieron menos facilidades en cuanto a lo financiero en comparación con las viviendas de tipo social. En el caso de las primeras, se hará abono de un anticipo sin interés para la construcción del 40% del valor de edificación y se otorgará un préstamo de forma complementaria (4% de interés) del 50% para las viviendas de renta reducida y del 24% para las de renta mínima, exigiendo una entrada al beneficiario del 10% y un plazo máximo para su devolución de 20 años¹¹¹. Como podemos observar, las diferencias entre las ayudas proporcionadas a la promoción de las viviendas de tipo social frente a las concedidas a las de renta mínima y reducida son claramente palpables, lo que refleja la imperativa necesidad de abastecer al mercado inmobiliario de viviendas de tipo social en los suburbios urbanos, baratas y con alta demanda para su construcción por las subvenciones otorgadas, y así zanjar la crisis de la oferta de viviendas para los obreros. De manera complementaria, de la mano de la OSH, también se responde a la necesidad de viviendas para los productores de la organización sindical con la introducción de las viviendas de renta mínima y reducida, que completan el abanico de oferta inmobiliaria para este grupo de trabajadores.

A continuación, la actividad en política de vivienda social no detuvo su actividad frenética con la aprobación de la Ley de 15 de julio de 1954, que introducía un nuevo modelo de vivienda social: la vivienda de “renta limitada”. Las viviendas de renta limitada tenían como finalidad atender a los nuevos objetivos propuestos al INV que debía impulsar por el lado de la oferta las ayudas a los promotores y respecto a la demanda, continuar potenciando y simplificando las ayudas propuestas a la construcción, así como respaldar la construcción de viviendas de mejor calidad¹¹². La novedad normativa que traía consigo esta nueva ley era la inclusión de dos términos clave: módulo y presupuesto protegible. En el primer caso, es la referencia mínima dictada por el Ministerio de Trabajo que determina el precio máximo de venta de una vivienda por el coste del metro cuadrado de ejecución material y, respecto al segundo concepto, es el montante del coste o inversión en la construcción sobre el que se aplica el beneficio y subvención pública. La inclusión del módulo como referencia para la calificación hace que la ayuda concedida para la construcción sea más precisa en tanto que toma el valor de venta máxima teniendo en cuenta la localización del inmueble, su antigüedad o el régimen acogido (alquiler o uso propio), dado que anteriormente era una cifra predeterminada y podía resultar insuficiente o excesiva la cuantía máxima para la construcción. Por tanto, esta Ley es un

¹¹¹ Ibid.

¹¹² El bajo presupuesto fijado para la construcción de los otros tipos de vivienda social desincentivaba la adquisición de estas viviendas al ser de peor calidad y redujo progresivamente la demanda de la incipiente clase media española de los sesenta.

trabajo más específico que en otras ocasiones y que trata de acotar la ayuda social al entorno donde se encuentra el solicitante.

Al igual que las viviendas sociales anteriores, la vivienda de renta limitada estaba configurada por un esquema de categorías y grupos que se evaluaban según dos parámetros: el valor del módulo y la superficie útil construida. Así pues, hallamos dos grupos, con tres categorías en el segundo grupo que están medidas por el presupuesto protegible y los metros cuadrados que tiene la vivienda (Tabla 5). Cabe citar que las viviendas de renta mínima y de renta reducida son equiparables a la segunda y tercera categoría, respectivamente¹¹³.

	Primer grupo	Segundo grupo		
Categorías	Sin ayudas públicas	Con ayudas públicas		
		1ª categoría	2ª categoría	3ª categoría
Superficies	-	80-200 m ²	65-150 m ²	50-80 m ²
Costes de ejecución	-	< 125 % del módulo*	75-100 % del módulo*	75 % del módulo*

Tabla 5. Clasificación de las viviendas de renta limitada según la Ley de 1954.

Fuente: Cuéllar *et al.*, *op. cit.*, p. 53.

La principal distinción que observamos entre las viviendas del Grupo I y las del Grupo II es la ayuda pública que obtenían. El carácter de las viviendas del Grupo I era favorablemente económico ya que no están condicionadas a la superficie total construida ni al coste de ejecución material, provocando mayor interés por parte de los promotores que también eran atraídos por un paquete de beneficios fiscales (exenciones y bonificaciones, facilidades para el acceso a créditos hipotecarios, preferencia en el consumo de materiales de obra y derecho a la expropiación forzosa)¹¹⁴. De manera distinta, el Grupo II buscaba consolidar viviendas de tipo social en el mundo urbano, limitando entonces el presupuesto de costes de construcción y la superficie y conjugando las ayudas fiscales indirectas del Grupo I y un conjunto de subvenciones directas al promotor similares a las vistas en anteriores viviendas sociales (prima a la construcción, anticipo sin interés y préstamos complementarios), correspondiendo a cada categoría una cuantía subvencionada distinta.

Más adelante, nacería un nuevo régimen de vivienda social¹¹⁵ que se adscribía a la norma anterior de renta limitada: “viviendas subvencionadas”. A partir de la aprobación del Plan de Urgencia Social de Madrid, se exhibía la acuciante necesidad de reordenar el espacio urbano en las grandes ciudades y capitales de provincia para hacer desaparecer el emergente chabolismo creado a consecuencia de la emigración rural y promover la concentración de habitantes en ciudades satélites. Por ello, la vivienda subvencionada surge como rápida respuesta de apoyo ya que sus características producían grato interés en los promotores, pese a ser una cuestión radicalmente social. Estas viviendas se encuadran dentro del Grupo II de las viviendas de renta limitada (38-150 m²), obteniendo las clásicas ventajas indirectas más ayudas directas como préstamos simples de 900

¹¹³ Fernández Carbajal, *op. cit.*, p. 643.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Ley de 13 de noviembre de 1957.

pesetas por metro cuadrado, si la superficie útil era inferior a 100 m² y la más atractiva, 30.000 pesetas a fondo perdido financiadas por el INV¹¹⁶.

En el Anexo II de este trabajo, se aporta la cédula de calificación definitiva a dos viviendas de renta limitada subvencionada, por las que se perciben 60.000 pesetas a fondo perdido para su construcción además de las bonificaciones y exenciones tributarias que se dotaban por este tipo de viviendas. Además, aparecen las limitaciones de los precios de venta y de alquiler, aunque queda patente la inclinación al alquiler de estas viviendas si repasamos el reglamento de la cédula que procede a estipular la obligatoriedad de arrendarla si transcurrido un año de calificación no es vendida la vivienda. Por otro lado, cabe destacar la aparición de estas viviendas fuera del ámbito por el que fueron concebidas, dado que su origen procede de la urgencia en provincias industriales como Madrid, Barcelona, Vizcaya o Asturias¹¹⁷ y sin embargo esta cédula corresponde al municipio de Úbeda (Jaén), tradicionalmente dentro de un entorno agrario. Este hecho nos lleva de nuevo a la grata acogida y popularidad que tuvieron estas políticas de vivienda en todo el territorio nacional, que como resultado dieron lugar a la construcción de un total de tres millones de viviendas sociales a lo largo del Plan Nacional de Vivienda 1955-1960, multiplicando la estimación inicial casi por seis¹¹⁸.

Por último, debemos hacer mención a la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la cual configurará el explosivo crecimiento urbano acaecido en décadas posteriores, con inmediato efecto en la estructura de cada municipio. Las consideraciones acerca de este plan de reorganización urbana son muy diversas, calificándose como ineficaz por su completa nulidad en la ordenación urbana o por la ocupación de suelo rústico por urbanizaciones legales e ilegales¹¹⁹, mientras que otros autores se ciñen a mostrar la singularidad de la medida, a pesar de que no existía un texto legal anterior en esta doctrina, y el avance que se produce gracias a su promulgación que nos puso a la cabeza de Europa en esta disciplina¹²⁰.

A través de esta medida se introdujeron cambios circunstanciales en la administración del suelo, suponiendo esta como una función pública ineludible que se enfrentaba al tradicional derecho de construcción libre dentro de la propiedad del individuo. La concesión de este derecho pasó a manos del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobados más de un millar en la década de los setenta¹²¹. Otras de las numerosas novedades que se incluían en la Ley del suelo era la calificación del suelo por iniciativa de ayuntamiento o por particulares; división entre el suelo urbano, de reserva urbano y suelo rústico dentro de los límites municipales; y la elaboración de un PGOU en todas las ciudades de España para la zonificación y calificación del suelo, así como su distinción con los Planes Parciales de Organización Urbana (PPGOU) que regula los detalles del urbanismo municipal (trazado de calles, localización de viviendas, etc.).

6.2.3 La renovación de la política de vivienda durante el segundo franquismo

Tras el exitoso avance constructor de viviendas sociales a lo largo del Plan de Vivienda 1955-1960, al comienzo de la nueva década el panorama socioeconómico en España estaba en plena efervescencia, transformando su política económica aislacionista

¹¹⁶ Blasco Torrejón, *op. cit.*, pp. 272-74.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Cuéllar *et al.*, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁰ Fernández Carbajal, *op. cit.*, p. 645.

¹²¹ Cuéllar *et al.*, *op. cit.*, p. 56.

y proteccionista en una más liberal y abierta. Esto trajo repentinos cambios en el modelo de todas las políticas del régimen y se debía procesar una adaptación de todas ellas al nuevo orden. Evidentemente, la política de vivienda no quedaría al margen, que además veía surgir nuevas preocupaciones sobre la demanda de vivienda que llegaba desde el mundo rural y que se sumaba al notable auge demográfico. La solución pasaba por establecer un nuevo plan que afrontase los problemas existentes heredados, las preocupaciones futuras y la adaptación al nuevo entorno económico liberal.

La pauta de actuación es similar a la presentada en el anterior plan de vivienda, solo que esta vez se actuaría conforme al resto de Planes de Desarrollo. El Plan de Vivienda 1961-1976¹²² estuvo dividido en periodos cuatrienales, según lo establecido en los planes generales de desarrollo económico, fijando el primer periodo del plan de vivienda entre los años 1964 y 1967¹²³. En un principio, la planificación se basó de nuevo en la estimación de la necesidad de vivienda que requería el parque inmobiliario español, fijando la cifra en 3.713.900 unidades¹²⁴, sumando las construidas por el mercado libre y las protegidas por el Estado que a su vez estaban divididas entre la promoción privada y la promoción pública. A continuación, se calculó la inversión que sería necesaria durante la vigencia del plan para acometer la edificación de todas las viviendas propuestas, tasando las viviendas según tres criterios de superficie construida y su coste de ejecución material, resultando una suma de 551.301,6 millones de pesetas (580.317,2 millones si se incluyen los costes de los terrenos¹²⁵).

Con este Plan, la vivienda social acogería una nueva terminología que perdura hasta hoy día: Viviendas de Protección Oficial (VPO). Mediante el Decreto de 24 de julio de 1963, con motivo de la homogenización reglamentaria, se derogaron todas las disposiciones pretéritas que versaban sobre los tipos de vivienda social y la ayuda estatal que percibían, desde la Ley de Casas Baratas de 1924 hasta las viviendas subvencionadas de 1957. Más tarde, a través del Decreto 2114/1968 de 24 de julio de 1968, se estableció la normativa y reglamento para la aplicación de las VPO, que procedían del Texto Refundido y aprobado en su Decreto de 1963. Las VPO se configuraron según la plantilla de clasificación de viviendas sociales a finales de los cincuenta (Tabla 5), con dos grupos principales y tres subdivisiones o categorías (más las subvencionadas) para el segundo grupo. Su idea principal radica en la cuestión social que fundamenta su acción en una escala económica que concede más, menos o ninguna ayuda al acceso de una vivienda digna si la familia o individuo no puede asistir al mercado libre para hacerse con una.

Las viviendas del Grupo I estaban destinadas a la clase media con el condicionante de que debían aportar el pago de los intereses antes de recibir la financiación, si así lo deseaban. Las viviendas del Grupo II estaban en cambio destinadas a clases menos pudientes, dividiéndose a su vez en tres categorías y en subvencionadas. La calificación de VPO tenía una validez legal de 50 años desde la fecha en la que se emite la calificación definitiva, aunque podía solicitarse su descalificación al INV siempre y cuando se repusieran todas las ayudas públicas percibidas (directas e indirectas) más sus correspondientes intereses legales. Y al igual que en regímenes de vivienda social pasados, el precio de calificación marcaba el máximo de transmisión permitido¹²⁶.

¹²² Ley 84/1961 de 23 de diciembre de 1961.

¹²³ Finalmente, no se subdividió el Plan como estaba establecido por la absorción de los objetivos del Plan de Vivienda por parte de los Planes de Desarrollo; en Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 276.

¹²⁴ Van-Halen, *op. cit.*, p. 211.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 211-13.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 216-17.

Respecto a las características que debía cumplir la vivienda para recibir la calificación de VPO, las viviendas del Grupo I debían estar comprendidas en una superficie de 50-200 m² y con un coste no superior al módulo multiplicado por 1,5. Respecto a las ayudas percibidas solo podían concederse a este grupo préstamos con un interés establecido por la Administración y un plazo de amortización entre 10 y 30 años, pudiendo concederse hasta un 60% del presupuesto protegible por banca privada o pública. En último lugar, los precios máximos señalados para la venta eran según el módulo por la superficie de la vivienda y por el coeficiente 3 y para el alquiler varía dependiendo de la superficie de la vivienda (mínimo 2.100 ptas./mes y máximo 5.000 ptas./mes)¹²⁷.

En segundo lugar, las viviendas del Grupo II tenían un criterio muy amplio por las categorías que recogía y a cada una se le asignó un tramo de superficie máxima y mínima, así como un coste máximo de la ejecución de obra. Un punto interesante en este grupo de viviendas son las subvencionadas que volvían a aparecer como en ocasiones anteriores y con bastante éxito por la subvención de 30.000 pesetas a fondo perdido por lo que nos encontramos de nuevo con una política de vivienda destinada al amparo social, pero inversamente provocó la afluencia promotora por los fondos perdidos asignados. Además, otra contradicción del objetivo social es que estas viviendas podían alcanzar los 150 m² de superficie lo que las hacía extremadamente caras para los individuos en riesgo de vulnerabilidad, aprovechándose las clases medias de esta situación y adquiriendo gran parte de los inmuebles construidos en esta etapa.

Visto así, la lógica social no acompañaba con la lógica económica del demandante sin recursos, pero debemos también mencionar el proceso de la creación de una ideología de propiedad de vivienda, basada en el discurso del Ministro de Vivienda, José Luis Arrese, que desde el Plan de Vivienda de 1955-1960 se postuló en contra de la construcción de viviendas baratas para obreros y perseguía la tenencia de viviendas de un nivel superior para convertir a España en una “nación de propietarios y no de proletarios”. Esta corriente la podemos visualizar desde la aprobación del Plan de Urgencia Social y la aparición de las viviendas subvencionadas, caracterizadas por un mayor coste de ejecución dada su extensión, y también en los siguientes planes de vivienda y VPO, planteando que las viviendas baratas corrieran a cargo del sector privado y que la clase media española disfrutase de las ventajas de una vivienda protegida. La alternativa a la exclusiva propiedad de la vivienda engendra una nueva problemática dentro de la sociedad y es que aparece un desajuste entre quienes se pueden permitir la compra total de una vivienda y quienes, debido a su bajo poder adquisitivo, les resulta casi imposible efectuar la transacción y deben permanecer en un régimen de alquiler, más barato pero asumible. El enfoque en esta tenencia dejó atrás ayudas a estratos necesitados de vivienda que requerían de financiación o, al menos, de una renovación de la política de alquiler para acceder a una vivienda, desgastando la acción social que tenía como objetivo en su inicio.

En último lugar, probando con datos la evolución de este Plan, como podemos observar en la Tabla 6, el objetivo del Plan de Vivienda 1961-1976 fue logrado con creces (112,4% de cumplimiento), gracias a la inestimable ayuda de la promoción privada, que proporcionó más de dos millones de viviendas protegidas, combinada con la promoción estatal de más de 350.000 viviendas, supuso la construcción de 2.855.261 viviendas sociales en total para un periodo de 16 años. Toda esta labor se unificó con la actuación del sector privado libre, obteniendo un total de viviendas construidas superior a los cuatro

¹²⁷ Ibid., pp. 214-222.

millones de unidades. Aun así, fuera de resultados cuantitativos, nos queda por discernir si la proyección social fue cumplida o si, por el contrario, el Plan de Vivienda fue exitoso solo gracias a la intervención del sector privado, tanto en viviendas protegidas así como en viviendas libres, y considerar si cualitativamente el Plan cumplió su labor social. Si volvemos a la Tabla 6, en el aparatado total, resulta que el grado de cumplimiento (%) de las viviendas protegidas alcanza la cifra del 85,6% principalmente por el “apoyo a la piedra” que motivaba la promoción protegida privada a la construcción, pero queda constatada la parcial renuncia por parte del Estado a la construcción de viviendas protegidas (44,1% de cumplimiento). Dicho apoyo no desintoniza con anteriores políticas de vivienda social, pero esta vez conjuga su actividad con un mercado libre de vivienda que practicaba una aportación económica sin precedentes dado al auge del sector constructor en España.

Tipo de vivienda	Periodo		Planes de Desarrollo									Total Periodo 1961-75					
	1961-63			1964-67			1968-71			1972-75			P	C	%		
	P	C	%	P	C	%	P	C	%	P	C	%					
PROTEGIDAS																	
• Promoción privada	249,1	368,2	147,8	436,4	738,2	169,2	806,6	570,2	70,7	800,0	625,9	78,2	2.292,1	2.302,4	100,4		
• Promoción oficial*	124,6	81,4	65,3	218,0	77,3	35,5	195,9	97,1	49,6	300,0	114,1	38,0	838,5	369,9	44,1		
LIBRES	41,5	47,0	113,3	72,7	197,6	271,8	130,0	478,0	367,7	250,0	677,7	271,1	494,2	1400,2	283,3		
TOTALES	415,2	496,6	119,6	727,1	1.013,1	139,3	1.132,5	1.145,3	101,1	1.350,0	1.417,7	105,0	3.624,9	4.072,6	112,4		

* Con el fin de facilitar las comparaciones entre objetivos y resultados, a partir de 1968 se incluyen en esta categoría todas las viviendas del Grupo II, incluidas las promovidas y construidas directamente por el propio INV y las del régimen a extinguir de Viviendas «Protegidas». El resto de las viviendas acogidas a protección se incluyen en la modalidad de promoción privada.

CLAVES: P. Programadas; C. Construidas (terminadas); % (C/P) × 100 (Grado de cumplimiento del Plan)

Tabla 6. Viviendas programadas y construidas durante el Plan 1961-1975 (en miles de viviendas).
Fuente: Fernández Carbajal, *op. cit.*, p. 647.

La estructura planteada en futuras políticas de vivienda¹²⁸ dará cuenta del infructífero plan social anterior y se alejará de esta actuación para dotar a la vivienda social apoyo a su demanda, siguiendo las pautas de adquisición europeas y configurando de forma más selectiva su política de concesión a los solicitantes de ayuda social. Fuera de la dictadura, se valoró el éxito de este plan de protección social y los resultados quedaron cuestionados ya que los estratos sociales más pobres no fueron los grandes beneficiarios, sino que las capas medias, funcionariado y promotores fueron los grandes favorecidos de este *boom* constructor¹²⁹. En cualquier caso, la ideología de la propiedad ya había arraigado como régimen de vivienda favorito en España y la lucha por que prevaleciera un modelo mixto entre la tenencia y un alquiler equilibrado, similar a los países del norte de Europa, no pudo imponerse definitivamente para ayudar a los declarados insolventes que no alcanzaban para comprar una vivienda. Un modelo de propiedad que perdura y puebla un desequilibrio territorial entre los núcleos urbanos de interior y los grandes centros provinciales y de periferia, donde la política de alquiler se hace cada vez más urgente.

¹²⁸ Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio de 1976.

¹²⁹ Van Halen, *op. cit.*, pp. 394-95.

7. CONCLUSIONES

Al abordar este trabajo el panorama del mercado inmobiliario se halla bajo los efectos de una política monetaria restrictiva por parte del BCE, recrudesciendo las posibilidades de financiar la compra de una vivienda por el incremento de los tipos de interés y afectando drásticamente a aquellos usuarios con hipotecas variables que ven dispararse en un par de años sus diferenciales¹³⁰. Esta situación hizo preguntarme dos cosas. La primera es acerca del Estado y qué hace para salvaguardar el derecho a la vivienda para aquellos que no tienen un hogar o se ven arrastrados por la crisis a perderla al caer en impagos. Y la segunda está relacionada con el origen de este hecho: desde cuándo el Estado interviene y cómo lo hace para que sea eficaz. Esto me acercó a la historia de la vivienda en España, que gracias a la guía de mi tutor pude filtrar hasta llegar a la política de vivienda social y comprender su complejidad dadas unas características que, paradójicamente, no siempre proponen una mejora de bienestar social a todos sus niveles. Estas preguntas iniciales han vertebrado un trabajo extenso, con diferentes temáticas por lo diverso que es este periodo, y que espera ser lo suficientemente completo para darles respuesta.

Si bien toca repasar los objetivos propuestos en un principio, antes cabe incluir una serie de conclusiones para nada ajenas a este trabajo y que pulen imprecisiones que pueden reproducir dudas existentes. Primeramente, es necesario volver a considerar como imprescindible el estudio del contexto histórico que ha encuadrado gran parte del proyecto, incluso en aquellas ocasiones que requerían abrir el marco temporal a una gama superior de pasados y futuros adyacentes al franquismo para completar el desarrollo de los procesos analizados. Respecto a la evolución del franquismo, a pesar de estar incompleto en su análisis político o económico, ya que hay otros trabajos de mayor calidad al respecto y el objetivo es otro, podemos concluir caracterizándolo como una etapa de coexistencia entre un percedero inmovilismo político y la planificada aceleración económica que se inició a finales de los años cincuenta, que conocemos más bien como autarquía y desarrollismo, respectivamente. La actuación liberalizadora que inició Franco en el decenio bisagra fue acorde a la inaplazable búsqueda de aceptación internacional del régimen, que desbloquease una situación comercial estancada y revitalizara la economía con la llegada de inversión y bienes extranjeros. El año 1951 determinó el cambio de postura política con la llegada de Carrero Blanco, que fue el preludio al *sorpasso* de los tecnócratas católicos y el paso previo a la adopción de medidas económicas y administrativas alejadas del característico aislacionismo de posguerra. A través de estas medidas un nuevo entorno económico se creaba en base a ellas, no sin antes introducir todo esto en un renovado discurso ideológico social que ligaba ahora el bienestar de los españoles no solo con el crecimiento industrial, sino que apoyaba la liberalización económica a gran escala. El estancamiento económico debido a la autarquía tenía la posibilidad de acabar destruyendo internamente el régimen que tanto había costado instaurar y su alternativa era sustituir la estructura aislacionista y asentir que el proteccionismo privaba a la sociedad española de grandes expectativas de progreso.

Signo de ello apareció, entre diversos acelerones productivos, el *boom* constructor de la década de los sesenta y setenta que actuó como resorte del resto de sectores, pero conforme la industria y las nuevas infraestructuras eran concluidas, sumando las crisis posteriores que hacían mella en su desarrollo, la construcción vio en la edificación de viviendas la oportunidad para prorrogar su aportación al PIB, decreciente, pero con

¹³⁰ Euríbor febrero 2021: -0,5010%; Euríbor septiembre 2023: 4,149%.

significativo valor laboral y económico en términos absolutos. La tradición constructora proviene de esta etapa que observaba con devoción el valor agregado macroeconómico que emana de esta actividad y que recorrería la segunda mitad del siglo fluctuando entre lo público y lo privado, hasta que un estado de privatización se implantase como referencia en la construcción en la etapa finisecular.

En definitiva, la construcción española tomó parte de la urgencia urbanística que se originó por la carestía de viviendas y de industria e infraestructuras modernas, actuando como motor económico y como base para el asentamiento de la estructura desarrollista dispuesta por la Administración de Franco. Conforme más crecía la industria con la nueva política económica, más lo hacía la población urbana tanto vegetativamente como en número de emigrantes rurales y, consecuencia de ello, la edificación o rehabilitación de viviendas demandaba mayor interés. El trascendental papel de la construcción en España, y más concretamente la expansión del parque de viviendas, ayudó a la consecución de un proyecto económico desarrollista que acabó con la terciarización de nuestra economía, pero asimismo demostró una honda sensibilidad coyuntural en los episodios de bonanza y de recesión, que acabó por determinar un mercado inmobiliario sujeto a las variaciones de la economía y con tendencia a la especulación.

Al interés económico que halló el Gobierno en la construcción se unió el discurso social que traía consigo desde antes de la finalización de la Guerra Civil. En su primera etapa, el franquismo procuró otorgar facilidades a la oferta y demanda de vivienda, con especial atención en el “apoyo a la piedra”, pero las limitaciones productivas, económicas y materiales no acompañaron a una política de vivienda caracterizada por un intento de revitalización económica a través del JNP (viviendas bonificadas y de clases medias) y de apoyo social supeditado por el INV (vivienda protegida). En ningún caso se lograron alcanzar las previsiones realizadas, pero podemos destacar una labor social inicial relativamente fuerte que iría perdiendo peso según la crisis inflacionista y la carestía se fue regulando y el desempleo pasaba a ser cuestión de Estado. Las siguientes políticas de vivienda social prosiguieron esta tendencia mixta entre lo social y lo macroeconómico, pero gracias a la nueva coyuntura económica de finales de los cincuenta y un apoyo extraordinario a los promotores, la vivienda social experimentó un gran crecimiento en este periodo y el valor económico primó sobre el social. La clase popular a la que se debía destinar esta vivienda social fue secundaria en casi todo momento, beneficiando a las clases medias, promotores privados y rentistas que se lucraron de la ideología de propiedad fomentada por la Administración, la cual privaba de importancia un equilibrio entre el régimen de alquiler y de propiedad.

En el segundo franquismo, con la introducción de la VPO, esta corriente no solo perduraría en peso y tiempo, sino que se desbalancearía todavía más a favor de las clases medias. La propiedad de la vivienda permaneció como régimen principal de la población, dado que era más rentable la venta de la vivienda social una vez construida que mantenerla arrendada durante años hasta que la familia inquilina pudiera acceder a su compra. La rentabilidad del discurso social que el Estado enunciaba de primera mano dejó de resultar un incentivo para la edificación estatal, ya que ahora eran los promotores privados y el mercado libre el que se encargaba de completar el parque inmobiliario español, porque las limitaciones productivas y políticas de décadas anteriores no estrechaban la expansión del mercado urbano. Esto dio lugar a que una vez finalizado el Plan de Vivienda 1961-1976 y la dictadura, el Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1976 diera cuenta de la ineficiencia social que había sido engendrada en los últimos años del régimen, incumpliendo la primera premisa que debía seguir la intervención del Estado: garantizar el acceso a la vivienda digna a aquellos con rentas más bajas. Aun así, también

podemos pensar que el Estado no debe ser el responsable de crear y construir unánimemente el parque urbano, sino que debe marcar pautas y fomentar la construcción privada, supervisando que todos los individuos que componen la sociedad tengan la opción de acceso a una vivienda. Sin embargo, el porcentaje que representaban las viviendas destinadas a la compraventa difieren del objetivo social marcado, ya que asistimos a la aparición de un mercado especulador que trataba de hacer negocio con las ayudas concedidas y donde primaron los intereses económicos de los particulares. Por otro lado, así como cualitativamente el último Plan social no fue lo objetivamente deseado, sí que demostró ser de gran éxito cuantitativo y elevó a una siguiente categoría el mercado inmobiliario, que gracias a él, con más de cuatro millones de viviendas edificadas, ayudó a solucionar el problema de escasez de viviendas tradicional.

Como conclusión final, la diferencia entre la política de vivienda social llevada a cabo en la autarquía frente a la del segundo franquismo, reside en el cambio de signo del inversor inmobiliario hacía una privatización del mercado. Además, el Estado aprobó una instrumentalización económica de la vivienda que se alejaba de los matices sociales de posguerra, obviamente determinados por la urgencia humanitaria, pero que no fueron tan primarios en futuros planes como mecanismo de ayuda a las rentas más bajas. Las leyes y demás decretos aprobados destacaron por seguir un carácter de ayuda a la oferta y no con tanto ahínco a la demanda que, si bien no fue del todo abastecida, sí ayudó a que las clases medias se desarrollaran y prevalecieran. Dicho esto, el debate del éxito o fracaso de la política de vivienda social nos recuerda que no hay una consideración general al respecto, sino que hallamos las consecuencias de decisiones políticas, positivas y negativas, que lejos de un resultado medible como lo es el bienestar de la población, nos advierte de un Estado intervencionista que paulatinamente cede ante el sector privado conforme se liberalizó nuestra economía. Podríamos decir pues que esta es la gran diferencia de la política tratada a lo largo del franquismo, concediendo a los agentes privados más facultades para encargarse de la construcción de viviendas y el Estado conservando su poder regulador para ajustar los desequilibrios del mercado que automáticamente no es capaz de solventar.

Finalmente, la desregularización estatal acabaría por llegar más de una década después, tras la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en 1988 sobre la invasión de competencias del Estado sobre las CC. AA. Todo ello fue ratificado mediante el Real Decreto de 1989, que volvería a manifestar un preocupante desequilibrio entre los propietarios de las viviendas sociales y los problemas generados por la especulación de la vivienda en suelos de alto rendimiento turístico, que expulsaba a las familias más vulnerables y reprimía la capacidad de acción social en estas áreas.

En último lugar, queda por rescatar la herencia que ocupa en nuestra cultura la propiedad de la vivienda y cómo la ideología franquista a través de sus políticas inyectó un discurso de posesión que ligaba a la familia, al Estado y al catolicismo. Todo comienza con la introducción del derecho a la propiedad que definía el Fuero del Trabajo, que entrelíneas suscita al orden social porque aquel que tiene algo que perder no es activamente tan conflictivo y antepone la estabilidad familiar que comparte en el hogar propio, garantizando el cumplimiento del deber católico y nacional. La vivienda para la ideología franquista era una herramienta de reeducación social, la cual transforma al proletario en productor y evita la movilidad laboral, lo que facilita la creación de familias¹³¹.

¹³¹ Candela Ochotorena, *op. cit.*, pp. 391-96.

La configuración familiar planteada en el ideario franquista también fue clave para fomentar la necesidad de propiedad, donde la mujer, madre y educadora de los hijos en el hogar, se ocuparía de establecer un orden de prosperidad básico según dicta el catolicismo y a su vez embadurnado por el deber falangista con y para la patria. El hombre por su lado sería el encargado de enriquecer el patrimonio familiar y que debía cubrir todas las necesidades que un hogar requería, tanto para su mujer como para sus hijos, y así cumplir con las obligaciones que un marido y padre adeuda con su familia. Por tanto, si el hombre honrado y trabajador proveía a su casa de aquello que necesitara, su mujer estaría eximida de trabajar fuera del hogar y se dedicaría plenamente a sus deberes conyugales de crianza y cuidado doméstico. De este modo, se entiende que la vivienda era la célula básica para que el orden social se respetara y la dictadura franquista se instaurará eficazmente.

Pero además de la configuración patriarcal del hogar, la cultura de la propiedad era el anhelo de una sociedad rota tras la guerra y cuya riqueza era la básica para la autosuficiencia diaria. Se trataba de una demostración de prosperidad social, con vistas a un futuro estable donde poder dedicarse en cuerpo y alma a los deberes del nacional-catolicismo y trasladar al futuro, a los hijos e hijas, los valores heredados que rigen nuestra sociedad. Esta idealización de la vivienda es la que marcó a una joven generación de emigrantes rurales, tradicionales y con aspiraciones muy básicas en su mayoría, y su ideario es el transmitido de generación en generación hasta llegar a nuestros días. Una herencia reflejada en que el 80% de las viviendas están bajo un régimen exclusivo de propiedad, a diferencia de países como Alemania (39%) o Francia (42%)¹³², y despliega una acusada ansiedad entre las familias que buscan cumplir con el objetivo primordial de poseer un hogar donde progresar. Por ende, la vivienda es la ceniza cultural que reposa en nuestra memoria como sociedad, originada por las ascuas de las aspiraciones de muchos españoles y por la leña política que avivaba este sentimiento de propiedad.

¹³² Blasco Torrejón, *op. cit.*, p. 239.

BIBLIOGRAFÍA

- Blasco Torrejón, Begoña. «Política de vivienda en España: un análisis global». Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 1993.
- Candela Ochotorena, José. «La política falangista y la creación de una cultura de propiedad de la vivienda en el primer franquismo, 1939-1959». Universitat de València, 2017.
- Capel, Horacio. «Estructura funcional de las ciudades españolas en 1950», *Revista de Geografía*, II, n.º 2 (1968): 93-129.
- Cuéllar Villar, Domingo, Aurora María Martínez Corral, y Francisco Javier Cárcel Carrasco. *Planes, materiales, lugares: Análisis de la vivienda social ferroviaria en España, 1939-1989*. 3ciencias, 2022.
- Delgado, José Luis García, y Juan Carlos Jiménez. «La época del franquismo. Del estancamiento al desarrollo». En *La España del siglo XX*, de Santos Juliá, Juan Pablo Fusi, José Luis García Delgado, y Juan Carlos Jiménez, 421-73, 2.ª ed. Marcial Pons Bolsillo. Madrid: Marcial Pons Ediciones de Historia, 2007.
- Díez Nicolás, Juan. «Especialización funcional y dominación en la España urbana», *Revista española de la opinión pública*, n.º 32 (1973): 269-75.
- Fernández Carbajal, Alfonso. «La política de vivienda en España durante el franquismo.», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.º 138 (2003): 639-54.
- González González, Manuel Jesús. *La economía política durante el franquismo (1940-1970)*. *Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid: Tecnos, 1979.
- Gozávez Pérez, Vicente. *Los procesos de urbanización, siglos XIX y XX: actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica, Alicante, abril de 1990*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1991.
- Maluquer de Motes, Jordi. «Consumo y precios». En *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola)*, 1247-96. Fundación BBVA, 2005.
- Moradiellos García, Enrique. *La España de Franco (1939-1975): política y sociedad*. Historia de España. 3er Milenio 33. Madrid: Síntesis, 2000.
- Morales Ruiz, José Miguel. «El convenio comercial hispano-argentino», *Revista de estudios políticos*, n.º 29 (1946): 173-236.
- Nicolau, Roser. «Población, salud y actividad». En *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier*

Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola), ISBN 84-96515-01-X, págs. 455-499, 77-154. Fundación BBVA, 2005.

- Quijada, Mónica. «El comercio hispano-argentino y el protocolo Franco-Perón, 1939-1949. Origen, continuidad, y límites de una relación hipertrofiada», *Ciclos*, n.º 1 (1991): 5-40.
- Sánchez Marroyo, Fernando. *La España del siglo XX: economía, demografía y sociedad*. Historia de España Contemporánea; 196. Madrid: Istmo, 2003.
- Sudrià, Carles. «Los beneficios de España durante la gran guerra. Una aproximación a la balanza de pagos española, 1914–1920». *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History* 8, n.º 2 (septiembre de 1990): 363-96.
- Tafunell, Xavier. «Urbanización y vivienda». En *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX, Vol. 1, 2005 (Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX / coord. por Xavier Tafunell Sambola, Albert Carreras i Odriozola)*, ISBN 84-96515-01-X, págs. 455-499, 455-99. Fundación BBVA, 2005.
- Taltavull de la Paz, Paloma. *Economía de la construcción*. Madrid: Civitas, 2001.
- Tatjer, Mercedes. «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* IX, n.º 194 (2005).
- Terán, Fernando de. *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Alianza Universidad Textos. Madrid: Alianza, 1982.
- Van-Halen Rodríguez, Juan. «La política de la vivienda en España: una aproximación histórica». Universidad Complutense de Madrid, 2016.

APÉNDICE LEGISLATIVO

- Real Orden de 9 de septiembre de 1853 («Gaceta de Madrid» núm. 251, 8 de septiembre). Primera recomendación para la construcción de viviendas baratas en las principales ciudades para las clases populares.
- Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911 («Gaceta de Madrid» núm. 164, 13 de junio). Primera norma legislativa que regulaba la intervención pública en vivienda.
- Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921 («Gaceta de Madrid» núm. 345, 11 de diciembre). Búsqueda de colaboración de los municipios para que emitan empréstitos para realizar la construcción viviendas baratas.
- Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 («Gaceta de Madrid» núm. 69, 9 de marzo). Aprobación del Estatuto municipal que cede autonomía urbanística a los ayuntamientos.
- Real Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924 («Gaceta de Madrid» núm. 289, 15 de octubre). Convertir en realidad las aspiraciones contenidas en la Ley de Casas Baratas 1921.
- Real Decreto-Ley de 28 de julio de 1925 («Gaceta de Madrid» núm. 217, 5 de agosto). Transformación del concepto de casas baratas al más restrictivo concepto de casas económicas.
- Ley de Previsión Contra el Paro de 25 de junio de 1935 (“Ley Salmón”) («Gaceta de Madrid» núm. 177, 26 de junio). Actuación de la política de construcción de vivienda contra el desempleo en España.
- Ley de 19 de abril de 1939 (BOE, núm. 110, 20 de abril de 1939). Creación del INV y del régimen de protección para las viviendas de renta reducida.
- Ley de 25 de noviembre de 1944 (BOE, núm. 332, 27 de noviembre de 1944). Reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada clase media.
- Ley de 31 de diciembre de 1946 (BOE, núm. 1, 1 de enero 1947). Sobre arrendamientos urbanos: liquidación de contratos de alquiler y prórroga de pago.
- Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 (BOE, núm. 348, 13 de diciembre de 1948). Texto refundido regulador de las viviendas de Clase Media (en esta norma reciben también el calificativo de Bonificables).
- Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954 (BOE, núm. 168, 17 de junio de 1954). Fomento de las viviendas de tipo social.

- Ley de 15 de julio de 1954 (BOE, núm. 197, 16 de julio de 1954). Régimen de protección de viviendas de renta limitada.
- Ley de 12 de mayo de 1956 (BOE, núm. 135, 14 de mayo, rect. 5 de junio). Sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.
- Ley de 13 de noviembre de 1957 (BOE, núm. 286, 14 de noviembre de 1957). Sobre el Plan de Urgencia Social de Madrid y la creación de las viviendas subvencionadas.
- Ley 84/1961 de 23 de diciembre 1961 (BOE, núm. 310, 28 de diciembre de 1961). Aprobación al Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976.
- Real Decreto 2131/1963 de 24 de julio 1963 (BOE, núm. 214, de 24 de julio). Aprobación del texto refundido de la legislación sobre viviendas. Aparición de las VPO.
- Decreto 2114/1968 de 24 de julio (BOE, núm. 216, 7 de septiembre de 1968). Aprobación del reglamento y normativa de las VPO.
- Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio de 1976 (BOE, núm. 186, 4 de agosto de 1976). Nuevas consideraciones sociales y cambio hacia una política de vivienda social de ayuda al demandante.
- Real Decreto 2960/1976 de 12 de noviembre de 1976 (BOE, núm. 311, 28 de diciembre de 1976). Aprobación del texto refundido de las VPO que establece nuevas disposiciones para estas viviendas.
- Sentencia 152/1988 de 20 julio del Tribunal Constitucional (BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988). Separación de competencias en materia de vivienda entre el Estado central y las CC.AA..
- Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo (BOE, núm. 57, de 8 de marzo de 1989). Resultado de la sentencia anterior y formas de financiación de viviendas protegibles.


ANEXO I: VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN ESPAÑA, 1946-2001¹³³

Año	Viviendas por construir, según proyectos visados por los colegios de arquitectos	Viviendas protegidas		Viviendas libres		Total de viviendas	
		Iniciadas	Terminadas	Iniciadas	Terminadas	Iniciadas	Terminadas
	1593	1594	1595	1596	1597	1598	1599
1946			5.305				
1947			6.129				
1948			8.450				
1949			9.091				
1950			13.473				
1951			27.904				
1952			31.061				
1953			32.206				
1954			53.997				
1955			61.755				
1956			78.014				
1957			80.213				
1958			82.198				
1959	...		111.838	
1960	144.593		116.769		11.631		128.400
1961	213.129		121.902		13.544		135.446
1962	255.642		147.833		14.612		162.445
1963	312.893		187.885		18.818		206.703
1964	413.755		231.205		25.689		256.894
1965	359.207		240.793		42.492		283.285
1966	358.955		211.366		57.000		268.366
1967	442.412		132.096		72.375		204.471
1968	486.387		133.370		114.719		248.089
1969	492.084	...	157.969	...	112.285	...	270.254
1970	349.995	181.100	185.294	163.800	122.755	344.900	308.049
1971	357.658	208.900	190.694	162.360	128.220	371.260	318.914
1972	598.065	180.880	190.414	175.440	145.890	356.320	336.304
1973	696.446	225.829	177.323	184.560	171.225	410.389	348.548
1974	568.834	192.076	175.783	188.400	182.677	380.476	358.460
1975	388.779	196.305	196.466	163.320	177.925	359.625	374.391
1976	376.038	207.312	162.294	122.800	157.531	330.112	319.825
1977	406.071	144.770	164.160	166.800	160.224	311.570	324.384
1978	348.645	144.416	156.819	170.067	162.051	314.483	318.870
1979	367.083	126.595	137.270	129.329	123.504	255.924	260.774
1980	278.756	131.569	126.093	118.729	136.838	250.298	262.931
1981	271.298	147.415	118.841	102.986	115.942	250.401	234.783
1982	246.906	135.104	139.199	90.964	103.726	226.068	242.925
1983	248.736	138.170	138.679	91.849	91.711	230.019	230.390
1984	218.301	120.331	134.053	80.171	67.951	200.502	202.004
1985	235.754	142.221	129.020	80.481	62.838	222.702	191.858
1986	232.907	122.572	123.896	92.231	73.005	214.803	196.901
1987	346.338	101.527	119.681	151.347	86.354	252.874	206.035
1988	382.752	75.373	112.500	194.102	128.518	269.475	241.018
1989	387.801	54.526	84.857	228.777	152.802	283.303	237.659
1990	275.317	48.568	60.863	190.823	220.256	239.391	281.119
1991	248.442	43.858	46.373	160.633	227.173	204.491	273.546
1992	264.661	47.309	43.327	160.623	177.602	207.932	220.929
1993	234.083	54.205	53.181	143.158	170.403	197.363	223.584
1994	295.027	55.069	55.514	179.572	174.793	234.641	230.307
1995	337.360	67.756	65.350	234.583	155.902	302.339	221.252
1996	319.456	62.947	79.428	224.252	194.871	287.199	274.299
1997	402.076	64.865	74.726	258.337	224.332	323.202	299.058
1998	460.845	56.479	72.179	351.377	226.631	407.856	298.810
1999	561.261	57.653	60.116	453.114	296.250	510.767	356.366
2000	578.385	45.890	52.853	487.810	362.940	533.700	415.793
2001	549.088	48.688	52.922	475.059	452.251	523.747	505.173

Fuentes: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1964), Instituto Nacional de la Vivienda (1974), INE (1960-2001) y Dirección General de la Vivienda y el Urbanismo (1983-2002).

¹³³ Tafunell, *op. cit.*, p. 496 (cuadro 6.10).

ANEXO II: CÉDULA DE CALIFICACIÓN DE VIVIENDA DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADA

 MINISTERIO DE LA VIVIENDA DIRECCION GENERAL DE LA VIVIENDA		<i>194.90</i> <i>12.</i> <hr/> <i>207.90</i> <i>P.</i>
C E D U L A D E CALIFICACION DEFINITIVA DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADAS		
<i>(Ley de 13 de noviembre de 1957 y Decreto de 22 de noviembre de 1957)</i>		
DISPOSICIONES DE MAYOR INTERES SOBRE EL USO DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADAS		
DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1957:		
Precio alquiler.	ARTÍCULO 5.º El Ministerio de la Vivienda fijará cada año el precio por metro cuadrado de superficie útil que ha de servir para señalar el alquiler mensual de las "Viviendas Subvencionadas". Este alquiler inicial será revisado anualmente para ajustarlo a las variaciones de costo de vida mediante Decreto del Consejo de Ministros, que aplicará de modo automático el índice fijado por la Dirección General de Estadística.	
Locales de negocio.	ARTÍCULO 6.º Los sótanos, semisótanos y plantas bajas hasta un treinta por ciento de la superficie total construida podrán ser destinados a locales de negocio, con los beneficios correspondientes al grupo primero y libertad de renta y venta, pero sin derecho a subvención. Cuando un mismo promotor construya más de cien viviendas, queda autorizado a agrupar este treinta por ciento de superficie liberada en edificios diferentes.	
Enajenación.	ARTÍCULO 7.º De acuerdo con lo establecido en el artículo 115 del Decreto de 24 de junio de 1955, las "Viviendas Subvencionadas" podrán ser enajenadas por edificios o bloques completos, o separadamente por viviendas. Cuando la venta se realice por viviendas independientes, tendrá que pactarse la operación con la condición de aplazar todo el precio o una parte del mismo, no inferior a diez veces el alquiler anual de la vivienda, para que sea satisfecho por el comprador en cinco o más anualidades iguales, incrementadas en los intereses legales de los pagos diferidos.	
ORDEN MINISTERIAL DE 1 DE FEBRERO DE 1958:		
Condiciones de venta.	ARTÍCULO 12. Las viviendas subvencionadas podrán ser enajenadas por edificios o bloques completos, o separadamente por viviendas, según lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, de 24 de junio de 1955. Si el promotor de viviendas subvencionadas, de conformidad con el párrafo primero del artículo 116 del citado Reglamento, decidiese vender éstas libremente y sin limitación alguna en cuanto a su precio, podrá hacerlo, pero perdiendo el derecho al percibo de la subvención y quedando la vivienda en las condiciones de las de Renta Limitada, Grupo I. La percepción de la subvención obliga al promotor que desee vender su vivienda: a) A cumplir las condiciones que señala el artículo 7.º del Decreto de 22 de noviembre de 1957. En el caso en que el promotor hubiera obtenido el préstamo complementario, el comprador de la vivienda se subrogará en este derecho por el importe correspondiente. Este importe se deducirá del precio total de venta, aplicándose al saldo restante las condiciones de pago establecidas en dicho artículo 7.º "Interpretado por O. M. de 12 de julio de 1958 en el sentido de que "cuando el promotor de viviendas subvencionadas venda éstas a precio inferior del máximo establecido, y habiendo obtenido préstamo complementario, se subroga en este derecho el comprador de la vivienda, podrá considerarse como pago aplazado por el vendedor, a efectos de aplicación del apartado a) del artículo 12 de la Orden de 1 de febrero de 1958, la parte de dicho préstamo equivalente a la diferencia entre el precio máximo de venta autorizado y aquel por el que se realice la transmisión." b) A ajustarse a lo dispuesto en el párrafo tercero del mencionado artículo 116, y, por consiguiente, a limitar el precio de enajenación, para que no exceda del que resulte de capitalizar al 5 por 100 su al-	

	<p>quiler anual. Este alquiler, determinado de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.º, se considerará incrementado únicamente en la mitad del importe que, por razón de servicios, se fija en el mismo artículo.</p> <p>c) A comunicar a la Delegación Provincial respectiva en el momento que decida la venta los precios y condiciones de ella, para su información al público mediante exposición en el tablero de anuncios del centro provincial.</p> <p>d) A reducir a un año el plazo marcado en el artículo 147 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, de 24 de junio de 1955, que obliga a la ocupación en alquiler de las viviendas cuya venta no se hubiera efectuado.</p>
	<p>REGLAMENTO DE 24 DE JUNIO DE 1955 (modificado por las anteriores disposiciones):</p>
Cesión.	<p>Las "viviendas de renta limitada" podrán ser cedidas en alquiler o gratuitamente y venderse al contado o a plazos, de acuerdo con las normas contenidas en este Reglamento y disposiciones antes citadas. Las construidas por los particulares al amparo del apartado a) del artículo 15, solamente podrá autorizarse la venta o el alquiler de las mismas por razones de necesidad o conveniencia notorias.</p>
Subarriendo.	<p>El subarriendo requerirá autorización expresa, y sólo podrá concederse cuando concurren motivos justificados, previo consentimiento del propietario, y siempre que el subarrendador no perciba, por dicho contrato, renta superior a la que corresponda al arrendamiento.</p>
Embargo.	<p>Los edificios construidos con arreglo a las prescripciones de la Ley de 15 de junio de 1954 y de este Reglamento podrán ser objeto de embargo; pero dichos inmuebles, tanto en el caso de embargo como en el de adjudicación de los mismos, seguirán sujetos a las limitaciones y restricciones que impone el régimen legal de "viviendas de renta limitada".</p>
Doble titularidad.	<p><i>Ninguna persona podrá ser titular, de hecho o derecho, de más de un contrato de arrendamiento de "viviendas de renta limitada".</i> Se exceptúa el caso de los cabera de familia que posean título de familia numerosa, siempre y cuando que los pisos ocupados lo sean en un solo inmueble, y constituyan horizontal o verticalmente una unidad de vivienda.</p>
Condiciones de ocupación.	<p>No se podrá ocupar ni habitar ninguna vivienda de renta limitada hasta que haya obtenido la calificación definitiva y haya sido asegurada contra el riesgo de incendios. Este último requisito no será necesario acreditarlo cuando se trate de viviendas comprendidas en el primer grupo.</p>
Cédula de habitabilidad.	<p>Las viviendas y locales construidos al amparo de este régimen legal, calificados definitivamente, no precisarán para la ocupación por sus propietarios e inquilinos de la <i>cédula de habitabilidad</i>.</p>
Domicilio permanente.	<p>Las "viviendas de renta limitada" se dedicarán exclusivamente a domicilio permanente, sin que bajo ningún pretexto puedan dárseles un uso distinto.</p> <p>A estos efectos, tendrá la consideración de domicilio permanente las viviendas colectivas o familiares que se destinen al alojamiento de los trabajadores estacionales de carácter agrícola o forestal, tales como las <i>gaitanías</i> y <i>albergues de temporada</i> construidos por empresas agrícolas, individuales o colectivas, por el Instituto Nacional de Colonización y por el Patrimonio Forestal del Estado.</p>
Conservación.	<p>Los propietarios e inquilinos de "viviendas de renta limitada" vendrán obligados a mantenerlas en buen estado de conservación y a cuidar de su policía e higiene, quedando sometidas a la vigilancia de la Dirección General de la Vivienda, la cual podrá llegar, si lo estimare preciso, a realizar las obras necesarias por cuenta de los que resulten responsables. Esta facultad podrá delegarse a favor de los promotores.</p> <p>La obligación anterior se entenderá sin perjuicio de lo que dispongan las Ordenanzas Municipales de la localidad.</p>
Reglamentos de uso.	<p>Los propietarios de grupos o bloques de "viviendas de renta limitada" podrán establecer reglamentos comprensivos de las condiciones especiales de uso de las viviendas, ajustándose para ello a las bases que dicte el Instituto Nacional de la Vivienda y sometiéndolos a la aprobación de este Organismo. Las normas contenidas en estos Reglamentos se considerarán como cláusulas complementarias de los respectivos contratos.</p>
Placa.	<p>Los inmuebles acogidos al régimen legal de "viviendas de renta limitada" ostentarán, en lugar visible de su fachada o vestíbulo, una placa metálica, grabada en bisel y letra española, que llevará el emblema del Instituto Nacional de la Vivienda y la inscripción siguiente: "MINISTERIO DE LA VIVIENDA. Esta casa está acogida a los beneficios de las Leyes de 15 de julio de 1954 y 13 de noviembre de 1957."</p>
Cartilla.	<p>Sus propietarios deberán conservar, a disposición de los inquilinos, el acuerdo de calificación definitiva de las viviendas en el que figuren las condiciones y límites señalados a los alquileres. Estas condiciones y límites, así como sus modificaciones legales, constarán en una cartilla para cada finca, que se hallará a disposición de los inquilinos y de la inspección.</p>
Registro.	<p>Las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda llevarán un Registro de las "viviendas de renta limitada" que se construyan a partir de la fecha de su vigencia, en el que se tomará razón de los contratos de inquilinato correspondientes a las mismas, haciéndose constar en los asientos respectivos los números de los títulos del "Papel de Fianzas" adquiridos por el propietario.</p> <p>A estos efectos, los contratos de inquilinato se presentarán, en ejemplar triplicado, en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda, en el plazo de diez días, a partir del de su formalización, devolviéndose a los interesados dos ejemplares sellados, en el caso de que se ajusten a los preceptos reglamentarios, y conservándose el tercer ejemplar en el correspondiente expediente para posibles y ulteriores comprobaciones.</p>
Obligación de arrendar.	<p>Los promotores de "viviendas de renta limitada" subvencionadas que las hubieran edificado con el propósito de venderlas estarán obligados a cederlas en alquiler a las personas que así lo soliciten si transcurrido el plazo de un año de otorgada la calificación definitiva no se hubiera efectuado la venta. El alquiler de estas viviendas se someterá, en todo caso, a las condiciones y límites establecidos en el Decreto de 22 de noviembre de 1957.</p> <p>No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las viviendas que hubieren sido arrendadas estando sus propietarios autorizados para la venta de las mismas, podrán realizar dicha venta en la forma y condiciones establecidas en la legislación de arrendamientos urbanos.</p>

1709/64

Widdontoss a 130
del 22 de Mayo de 1964
folio 114.00

13 de Mayo
del 1964
DIARIO

MINISTERIO DE LA VIVIENDA
DIRECCION GENERAL DE LA VIVIENDA

Expediente número J-VS-505-62
Localidad UHEDA
Situación Calle Córdoba s/n

Promotor DON JOSE MEDINA MARIN Y DON JUAN SALIDO BARBERO

Visto el expediente reseñado, tramitado para la construcción de Viviendas de Renta Limitada Subvencionadas, por el promotor anteriormente citado, para cuyas viviendas se ha solicitado calificación definitiva al amparo del Decreto de 22 de noviembre de 1957 y Orden de 1.º de febrero de 1958:

RESULTANDO: Que la construcción fue iniciada de acuerdo con lo previsto por el Decreto citado y la mencionada Orden, mereciendo la **CALIFICACION PROVISIONAL DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADAS**, el día 31 de octubre de 1962

RESULTANDO: Que la edificación se realizó de conformidad con los preceptos reglamentarios, según se deduce de la documentación obrante en el expediente de su razón, por la que se acredita, mediante certificación facultativa, haberse concluido el día 26 de noviembre de 1963, por tanto, dentro del plazo que para tal fin se le concedió al otorgársele la Calificación Provisional de Viviendas de Renta Limitada Subvencionadas.

RESULTANDO: Que las viviendas a que se contrae el expediente reúnen las características previstas en el artículo 8.º de la Ley de 13 de noviembre de 1957 y 2.º y 3.º del Decreto de 22 de noviembre de 1957, referentes a superficies, programa y distribución.

RESULTANDO: Que de la inspección realizada por medio de los Servicios Técnicos, se observa que las obras se adaptan al proyecto presentado, y que el edificio se ajusta a las Ordenanzas Municipales y en sus normas constructivas y sanitarias a la Orden de 12 de julio de 1955, para la construcción de Viviendas de Renta Limitada, Grupo segundo.

RESULTANDO: Que en la tramitación de este expediente se han observado todos los preceptos legales de aplicación al mismo.

CONSIDERANDO: Que la competencia para conocer de estos trámites se halla conferida a la Dirección General de la Vivienda por Orden de 1.º de febrero de 1958.

CONSIDERANDO: Que de la documentación aportada se deduce la fiel observación de las reglas previstas.

Esta Dirección General, en uso de las facultades que le están atribuidas en la mencionada Orden de 1.º de febrero de 1958, otorga

CALIFICACION DEFINITIVA
DE
VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA SUBVENCIONADAS

al grupo integrado por DOS VIVIENDAS

que a continuación se detallan, sobre un solar de 313.40 m.º de superficie, con los siguientes beneficios y obligaciones.

Primero.—Las Bonificaciones y exenciones tributarias comprendidas en los artículos 10, 11, 13 y 14 de la Ley de 15 de junio de 1954.

Segundo.—El derecho a obtener del Instituto Nacional de la Vivienda, previo el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, una subvención a fondo perdido de SESENTA MIL PESETAS.—
(60.000,00)

Tercero.—La obligación de ceder en arrendamiento o venta las viviendas calificadas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley de 13 de noviembre de 1957; 5.º, 6.º y 7.º del Decreto de 22 del mismo mes y año, con arreglo al cuadro que figura en la presente Cédula y ajustándose en su uso a las disposiciones que establece la legislación vigente.

