

Desarrollo del Plan Nacional de la vivienda

Servicio de Programación y coordinación del I.N.V.

PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA

El Plan Nacional de la Vivienda fué aprobado por el Gobierno de la nación en su reunión de 20 de octubre de 1961, y las Cortes Españolas, por Ley 84/1961, autorizaron su desarrollo.

En estos momentos constituye el instrumento con que cuenta el Ministerio de la Vivienda para abordar la solución del problema de la vivienda en el país. Esta solución consiste en dotar a todas las familias españolas de un hogar digno, en el marco de una política general de ordenación de comunidades urbanas.

Ha sido elaborado una vez superados los condicionamientos de la estabilización económica, e iniciada la promoción del desarrollo económico. En él se tiene en cuenta, de una parte, las necesidades presentes y futuras de vivienda que han de satisfacerse y, de otra, la incidencia de su ejecución en otros sectores económicos, industriales y profesionales, con la pretensión de otra serie de objetivos, todos ellos coadyuvantes al empeño de la ordenación económico-social del país.

En el Plan Nacional se ha realizado un estudio global de las necesidades de viviendas para todo el ámbito nacional.

En consecuencia se conocen, también globalmente, las necesidades de edificaciones complementarias y de terrenos urbanizados.

Asimismo se han programado en el Plan los recursos financieros disponibles para cubrir las necesidades en un período mínimo de tiempo. Este período, determinado por las necesidades y los recursos financieros, abarca desde 1962 a 1976. En él deberán prepararse los terrenos y construirse las viviendas y las edificaciones complementarias que son necesarias.

DESARROLLO DEL PLAN

El desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda consiste en:

- 1.º Conocimiento de las necesidades reales en todos y cada uno de los Municipios del país.
- 2.º Programación por cuatrienios de las viviendas, edificaciones complementarias y terrenos, en cada Municipio, proporcionalmente a las reservas financieras programadas.

- 3.º Preparación de terrenos.
- 4.º Construcción de las viviendas y edificaciones complementarias programadas.

El Instituto Nacional de la Vivienda está llevando a cabo actualmente este desarrollo para el primer cuatrienio: 1962-1965.

El año 1961, primero del Plan, se ha considerado como de transición, computándose a efectos de programación por la diferencia entre las viviendas programadas teóricamente y las terminadas a lo largo del año.

PRIMER CUATRIENIO

El desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda en el primer cuatrienio se está desarrollando considerando tres fases sucesivas:

- 1.º Determinación de la necesidad de viviendas a partir de la información estadística disponible.
- 2.º Programación por localidades.
- 3.º Actuación.

En el momento de poner en marcha el Plan se disponía de la información estadística referente únicamente a los Municipios de 10.000 y más habitantes. En consecuencia, se procedió a una primera etapa de desarrollo del cuatrienio, que ha ido corrigiéndose y completándose conforme se ha ido ampliando el campo de información.

PRIMERA ETAPA

I. VIVIENDAS

1.º *Determinación de las necesidades*

Los factores abarcados por la información estadística en los Municipios de 10.000 y más habitantes son los siguientes:

a) Déficit existente en 31 de diciembre de 1960. Este déficit se determinó por la diferencia entre la disponibilidad y la falta de viviendas.

Se ha considerado como disponibilidad el 50 por 100 de las viviendas vacantes en la localidad, excluyendo las que se ocupan sólo durante una parte del año.

Se considera como falta de viviendas la suma de hogares que habitan en alojamientos.

Hogares que conviven con otros hogares (hogares secundarios).

Hogares únicos o principales con densidad superior a dos personas por pieza o que habitan en viviendas que no reúnen las debidas condiciones de habitabilidad.

Este déficit se ha repartido anualmente a lo largo del período de vigencia del Plan Nacional (1961-1976).

b) Reposición del patrimonio nacional de viviendas a un ritmo anual del 0,75 por 100 del total de las viviendas existentes en 31-XII-1960.

Este porcentaje se ha calculado teniendo en cuenta las directrices del Plan Nacional de la Vivienda y corresponde a considerar una duración máxima futura del patrimonio actual de ciento veintitrés años por vivienda.

c) Incremento de la población en el cuatrienio.

Para determinar este incremento se ha partido del coeficiente de incremento real de la población (diferencia entre nacimientos y defunciones y saldo del movimiento migratorio) en el período 1950-1960, y se ha supuesto que se mantendrá a lo largo de todo el período de vigencia del Plan Nacional de la Vivienda.

Con estos datos se ha llegado a determinar teóricamente la necesidad total de viviendas en cada localidad de 10.000 y más habitantes.

2.º Programación

La programación de viviendas para cada Municipio se ha hecho distribuyendo anualmente esa necesidad total proporcionalmente a la programación de los recursos financieros del Plan, es decir, en proporción al incremento supuesto para la renta nacional.

Se han considerado en esta primera etapa de la programación dos diferentes tipos de promoción, oficial y privada.

3.º Actuación

a) Promoción privada.

A través de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda se canaliza la iniciativa privada para construcción de viviendas, tendiendo a cumplir la programación establecida, mediante un riguroso control de las solicitudes y la aplicación de las Leyes vigentes de protección que conceden exenciones y bonificaciones tributarias, primas, préstamos complementarios y materiales.

b) Promoción oficial.

En principio la iniciativa oficial debe complementar, en cada cuatrienio del Plan, la actuación de la iniciativa privada, hasta alcanzar las cifras de viviendas programadas.

En el primer cuatrienio se ha iniciado la actuación

oficial sin esperar los resultados de la actuación privada.

En consecuencia, el Instituto Nacional de la Vivienda ha encargado a la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura la construcción de las viviendas programadas. En estos encargos se especifican el número, tipos, categorías y plazo de ejecución de las viviendas programadas que deban construirse en cada uno de los Municipios de más de 10.000 habitantes.

Asimismo se incluyen en la promoción oficial las actuaciones de los "Patronatos Oficiales de Viviendas para Funcionarios de Ministerios" (Decreto 260 de 1 de febrero de 1962) y "Patronatos Provinciales y Municipales de Viviendas para Funcionarios" (Decreto 654 de 29 de marzo de 1962).

Los programas de estos Patronatos deben ser presentados a la Dirección General de la Vivienda, y una vez aprobados se autoriza la presentación de los proyectos correspondientes.

II. EDIFICACIONES COMPLEMENTARIAS

En el Plan Nacional de la Vivienda se tiene en cuenta que "las concentraciones urbanas socialmente organizadas requieren, sea cual fuere su tamaño, además de la construcción de las viviendas que han de alojar a sus habitantes, la de los edificios que alberguen los servicios e instituciones necesarios para el desarrollo armónico de la vida de relación".

En consecuencia, se fijan en el Plan tres tipos teóricos de escalas de convivencia urbana, con el fin de determinar la importancia del conjunto de edificaciones complementarias: a) Núcleo residencial (población, 5.000 habitantes), b) Unidad de Barrio (20.000 habitantes) y c) Unidad de distrito (100.000 habitantes). Para cada uno de estos tipos de agrupación de viviendas, el Plan Nacional determina los servicios convenientes y sus superficies óptimas. Estos servicios se clasifican, atendiendo a su finalidad, de la siguiente manera: Religiosos, Culturales, Sanitarios, Asistenciales, Administrativos, Políticos, Recreativos y de Relación y Varios.

El valor medio de estas edificaciones complementarias se ha estimado en principio en el 10 por 100 del coste total de las viviendas, incluido el valor de los terrenos urbanizados, y se considera que en la inversión total de estas edificaciones el 60 por 100 será atendido por el sector vivienda y el 40 por 100 por otros sectores de la economía nacional.

En el desarrollo del Plan Nacional, estas directrices se van plasmando en la legislación que regula la construcción de estos edificios complementarios.

Hasta el momento se han publicado en el *Boletín Oficial* los Decretos correspondientes a edificios escolares (Decreto 1094 de 22 de junio de 1961), edificios religiosos (Decreto 736 de 5 de abril de 1962), y edificaciones del Movimiento (Decreto 737 de abril de 1962).

En los polígonos de actuación oficial que el Instituto Nacional de la Vivienda realiza a través de la Gerencia de Urbanización, se programan las edificaciones complementarias, proporcionalmente al número de viviendas, ajustándose a las previsiones del Plan Nacional de la Vivienda y teniendo en cuenta los Planes Generales y las zonas de influencia recíprocas que puedan existir entre los polígonos y los sectores construídos de las demás poblaciones. Se presta también atención a las características sociales, económicas y tradicionales de cada región.

Esta programación determina no sólo la preparación y reserva de terrenos en los polígonos, sino la necesidad de llegar a la realización de convenios con diversos organismos e instituciones para construir los edificios y garantizar su funcionamiento.

En la esfera de la iniciativa privada son de aplicación los Decretos mencionados. Singularmente para las edificaciones escolares se exige la preceptiva reserva de terrenos para todos los grupos de más de 100 viviendas acogidos a protección estatal.

III. TERRENOS

Los terrenos necesarios para construir las viviendas se determinan teóricamente, considerando que la densidad de población óptima es de 500 habitantes por hectárea. Partiendo de esta densidad y de la composición media del hogar en España se calculan los terrenos necesarios sobre la base de 125 viviendas por hectárea. En el Plan Nacional de la Vivienda, y para la hipótesis media del mismo, se fija, en primera aproximación, que será necesario disponer de 33.000 hectáreas de terreno urbanizado para el desarrollo de la totalidad del Plan.

La importancia de esta cifra señala la urgencia de la confección del Plan Nacional de Urbanismo, que, adelantándose a las realizaciones de viviendas, prepare la actuación urbanística total.

Dado que es imposible disponer, en corto plazo, de ese Plan, se ha considerado necesario adelantarse con una actuación oficial en terrenos, para no retrasar el desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda.

En consecuencia, y paralelamente a la actuación en viviendas en el primer cuatrienio, se ha considerado necesario preparar inmediatamente el terreno para los dos primeros cuatrienios del Plan en aquellos Municipios en que el volumen de construcción sea suficientemente importante.

La actuación oficial en terrenos se ha concretado, por el momento, en aquellos Municipios en que el número de viviendas programadas para los dos primeros cuatrienios excede de 1.000.

En algunos de estos Municipios existían, con anterioridad a la puesta en marcha del Plan Nacional, polígonos en realización. Su capacidad no coincide generalmente con la programada. Estos polígonos son actualmente objeto de revisión para reajustar su superficie y planeamiento a las necesidades reales.

Los nuevos encargos de polígonos los hace el Instituto Nacional de la Vivienda a la Gerencia de Urbanización, partiendo de la densidad base de 125 viviendas por hectárea y considerando que en los polígonos se construirán el 70 por 100 de las viviendas programadas. A esta superficie inicial se adiciona la necesaria para las edificaciones complementarias que requieran una reserva de terrenos, teniendo en cuenta la relación del polígono con la ciudad y los enlaces viarios.

Asimismo se considera necesario prever unas zonas de reserva para futuras edificaciones complementarias y para protección y desarrollo del polígono.

Todos los datos referentes a esta primera etapa de desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda en el primer cuatrienio están recogidos en unos cuadernos provinciales de información, programación y actuación del Instituto Nacional de la Vivienda.

SEGUNDA ETAPA

Los informes estadísticos recibidos posteriormente a la programación de la primera etapa permiten determinar las necesidades globales en cada provincia, incluyendo los municipios de menos de 10.000 habitantes.

También se están recibiendo informes de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda acerca de los siguientes puntos:

- a) Necesidad de viviendas en los municipios de menos de 10.000 habitantes.
- b) Posibilidad de agrupación de dichos Municipios.
- c) Correcciones a la primera etapa de programación referentes a las categorías de las viviendas programadas, a fin de adaptarlas al nivel económico de los futuros usuarios.
- d) Otros datos que puedan modificar la programación realizada.

El Servicio de Programación y Coordinación del Instituto Nacional de la Vivienda está realizando en estos momentos la segunda etapa de programación, utilizando los datos anteriormente señalados y actuando de la siguiente manera:

- 1.º Corrigiendo la primera etapa ya realizada para los Municipios de 10.000 y más habitantes.
- 2.º Distribuyendo en los Municipios de menos de 10.000 habitantes el cupo disponible de viviendas aún no programadas. De las viviendas disponibles se descuenta un 10 por 100 de reserva para programaciones de "emergencia", consecuencia de catástrofes o situaciones similares y otro 10 por 100 en que se ha cifrado aproximadamente el número de

las viviendas construídas fuera del control oficial. Esta distribución se hace por provincias, proporcionalmente a las necesidades totales de las mismas.

El Plan de Desarrollo Económico tendrá que influir necesariamente en la programación de viviendas, incluso dentro del primer cuatrienio, por las razones siguientes:

- 1.^a Se producirán nuevas corrientes migratorias y en consecuencia variarán los coeficientes de incremento de población, la falta y la disponibilidad de viviendas y por tanto las necesidades.
- 2.^a Se producirá una elevación del nivel de vida y, por tanto, una variación de los tipos y categorías de las viviendas a programar; asimismo será necesario revisar las necesidades desde el punto de vista de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, tendiendo a una mayor exigencia en la determinación de las mismas y deberá acelerarse el ritmo de reposición del patrimonio nacional de viviendas.

La localización de las viviendas no puede, por tanto, determinarse con absoluta certeza, sobre todo en los municipios de menos de 10.000 habitantes. En los Municipios mayores la "inseguridad" en la programación del primer cuatrienio es pequeña, debido a que el déficit inicial absorbe prácticamente toda la

programación del primer cuatrienio y el número de habitantes es suficientemente grande como para proporcionar una "inercia" a la población capaz de asegurar la estabilidad de la misma. Sin embargo, en los Municipios menores la "inseguridad" de la programación es mucho mayor debido a las siguientes causas:

- a) Información incompleta.
- b) Diseminación de la población.
- c) Poca "inercia" de la población, a merced de una posible corriente migratoria provocada por el Plan de Desarrollo Económico que puede cambiar radicalmente, en poco tiempo, el signo de las necesidades y de la disponibilidad de viviendas.

En estos Municipios no se puede, en consecuencia, determinar con certeza la localización más conveniente y urgente de viviendas y los tipos y categorías que a partir de un momento dado respondan a las posibilidades económicas y a las exigencias de confort de los futuros usuarios.

La localización geográfica de las tendencias de desarrollo económico en los sectores industriales y agrícolas determinará unas zonas y localidades de aumento o descenso de población en función de los puestos de trabajo y permitirá, por tanto, una mayor previsión en la programación de viviendas y edificaciones complementarias. Asimismo se podrá proceder a un estudio de reagrupación de municipios pequeños para lograr una mayor "economía" en la programación de edificaciones complementarias y terrenos.

Poblados de Actuación Oficial de Madrid

Los Poblados de Actuación Oficial de Madrid edificados en los últimos años han contribuído poderosamente a aliviar el problema de la vivienda en la capital. Sin embargo, apenas han sido resueltas las necesidades que dentro de estos poblados plantea la vida de relación entre los individuos que habitan las nuevas viviendas.

Para conseguir una promoción armónica de esta vida de relación es indispensable incluir en las agrupaciones de viviendas una dotación completa de "edificaciones complementarias".

Partiendo del análisis que de las necesidades de "edificaciones complementarias" se hace en el Plan Nacional de la Vivienda, el Servicio de Programación y Coordinación ha realizado los estudios oportunos para llevar a cabo la remodelación de los Poblados de Madrid. Estos estudios han plasmado en unos Planes de Actuación en que, partiendo de un análisis

de las necesidades de cada uno de los poblados, se ha programado la construcción de nuevas viviendas, edificaciones complementarias y mejoras de las urbanizaciones y servicios.

Los poblados que se han estudiado han sido los siguientes:

Manoteras, Entrevías, Orcasitas, San Blas, Caño Roto, Almendrales, Fuencarral, Canillas, San Cristóbal de los Angeles, Caño Roto (Absorción), Virgen de Begoña, avenida de Oporto, Moratalaz, y están en redacción Santa María Reina (Orcasitas) y Vallecas.

La población actual de estos poblados es de 189.220 habitantes, y la futura, alrededor de 370.000.

El número de viviendas cuya construcción ha sido encargada es de 46.041.

El Resumen de la Edificación Complementaria programada es el siguiente: