



Veinticinco años de construcción de viviendas

José M. Bringas.

Este artículo se preparó para el número 64, dedicado a XXV AÑOS DE ARQUITECTURA EN ESPAÑA, y cuya publicación hubo que retrasar por exceso de original.

Al echar una ojeada sobre un determinado sector o característica hay que tener cuidado y no sacar conclusiones precipitadas. Si queremos tamizar esa primera impresión habrá que enfrentarla con las realidades de otros sectores e interpretar entonces conjuntamente sus evoluciones. Por eso al tratar de ver la evolución de la construcción de viviendas en las dos décadas siguientes a la guerra, forzosamente hay que ver otros sectores, so pena de obtener juicios, si no equivocados, sí desviados. No incumple al técnico —como tal— enjuiciar decisiones políticas de fomentar determinados sectores minorizando otros; su misión es advertir esa incompatibilidad y tratar de paliarla a través de los efectos inducidos que las decisiones primeras necesariamente han de crear. En

nuestro análisis de hoy encontraremos algunas decisiones que minorizan los objetivos de la política social, y, sin embargo, fueron propuestas para paliar situaciones de emergencia como el paro, por ejemplo. Es el caso de las viviendas "bonificables", que propuso a los promotores el bonito negocio de construir —con dinero estatal reembolsable a largo plazo y, por consiguiente, depreciado— viviendas caras, sólo asequibles a las clases adineradas. Analizando aisladamente, el juicio no sería benévolo; considerado como una medida para paliar el paro obrero, sólo puede juzgarse en el campo político, que es el que contrapesa pros y contras y, en definitiva, elige.

Toda evolución pasada puede estudiarse desde muchos ángulos. La construcción de viviendas podía ser

analizada, por ejemplo, desde aspectos tan interesantes como su relación y conexión con el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, preferimos hacerlo siguiendo un orden cronológico de aparición de Leyes, decretos, estudios, etc., en el cual también se manifestará la conexión o desconexión con dicho Ministerio.

Se ha dicho que la política de congelación de alquileres era posterior a la guerra. Sin embargo, en España ya existió en los siglos XVI, XVII, XVIII y sólo en 1842 se dió plena libertad de contratación (1), hasta 1920, en el que el decreto Bugallal congeló los alquileres en las ciudades de más de 20.000 habitantes, no tardando en hacerse extensivo a toda España. La Ley Salmón del año 1935 limitaba también los alquileres mientras durase la exención tributaria. En este tan abonado terreno no es extraño que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 decretase la consolidación de la congelación de alquileres.

Otro precedente interesante es la creación de cooperativas de vivienda. En 1911, con la legislación de las llamadas casas baratas, se procuró dar auge a la construcción de viviendas según un sistema cooperativista que fracasó en gran parte por falta de cabezas rectoras de esas cooperativas y también por los nulos o casi nulos recursos económicos de los cooperativistas.

En resumen, la situación, al empezar la guerra, podía resumirse así: Congelación de alquileres, teórica promoción cooperativista e insuficiencia de la promoción de las llamadas casas baratas para cubrir las necesidades de vivienda modesta, precisamente por no ser lo suficientemente baratas para las disponibilidades de las clases necesitadas.

Al final de la guerra, lógicamente la situación se había agravado con la paralización de tres años en la construcción y las destrucciones habidas en pueblos y ciudades. De ahí que el Estado se decidiese por una intervención directa en el problema. Su primera medida fué crear el Instituto Nacional de la Vivienda como organismo autónomo del Ministerio de Trabajo, así como la Dirección General de Regiones Devastadas—dependiente del Ministerio de la Gobernación—para la reconstrucción de las viviendas destruidas por la guerra. La misión del I.N.V. era dirigir la política de vivienda del Estado, conceder préstamos y, en menor escala, construir en aquellas zonas de absoluta necesidad. Los fondos los obtenía, en un principio, de un porcentaje (25 por 100) del recargo del 10 por 100 en la Contribución Territorial e Industrial y de un 75 por 100 de las fianzas de alquiler, así como de la emisión de deuda pública. Estos recursos no llegaron a adquirir un volumen considerable hasta que se le asignó, en 1956, un volumen anual de 5.000 millones para hacer frente

a las necesidades del Segundo Plan de la Vivienda.

Al mismo tiempo que el I.N.V., vió la luz la Ley de viviendas protegidas, destinadas al principio a ayudar a construir a Municipios, Diputaciones, Sindicatos y Organizaciones del Movimiento y extendidos sus beneficios después a los particulares. Las concesiones otorgadas eran: exención del 90 por 100 de la Contribución Urbana durante veinte años, préstamo de hasta un 40 por 100 del presupuesto de la obra sin interés, ampliable hasta el 60 por 100 a las cooperativas de vivienda, con prestación personal de los cooperativistas. El único fin perseguido era paliar la escasez de viviendas. El resultado fué que sólo organismos oficiales construyeron y a ritmo totalmente insuficiente, pues si bien en el período de actuación (1939-1954) se alcanzó un volumen de 16.000 viviendas anuales, lo cierto es que durante los años 1940-46 sólo se construyeron 13.409. El mal residía en la escasa o nula rentabilidad permitida al capital, con lo cual la iniciativa privada no acudía. El paro obrero existente condicionó una nueva legislación, la de viviendas "bonificables", en noviembre de 1944. Se dió entrada al capital privado con el señuelo de venta libre, amén de préstamos de hasta el 60 por 100, con un interés del 4 por 100 y vencimientos a largo plazo. Los beneficios que este tipo de viviendas proporcionaban eran tentadores, y si no se construyeron más viviendas—112.105 durante once años, o sea un poco más de 10.000 por año—fué porque la Comisaría Nacional de Paro ejecutora del decreto-ley no pudo atender la mayoría de las solicitudes, por falta de dinero y por falta de materiales.

Resumiendo la actuación de estos dos sistemas tendremos:

	Bonificables	Protegidas
Diversos promotores	207.343	61.999
Ayuntamientos	—	39.555
Organismos nacionales	—	18.840
I. N. de Colonización	—	6.086
I. N. V.	—	57.922
Obra Sindical del Hogar	—	80.262
Total	207.343	264.664

Hasta el momento las actuaciones provenían de decisiones tendentes a aliviar o paliar gravísimos problemas. No se habían hecho ni cálculos ni estudios porque el problema era de tal magnitud y los recursos tan pobres, que cualquier acción, en cualquier parte, remediaría situaciones graves. El censo de 1950 dió ocasión a realizar un intento de cuantificación del patrimonio nacional de viviendas. Los datos publicados en 1953 pusieron de manifiesto el pavoroso problema.

El siguiente cuadro comparativo refleja algunas de las características del censo comparadas con otras naciones, obtenido de la Comisión Económica de las N. U., *Boletín anual de Estadísticas de la Construcción para Europa, 1960*.

(1) M. Royo Martínez: *El problema de la vivienda*. Sevilla, 1953.

Características — En porcentajes	España — 1950	Portugal — 1950	Italia — 1951	Francia — 1954	Grecia — 1951	Inglaterra — 1951	Alemania Occidental — 1950	Suecia — 1954
Electricidad	80,5	19,5	82,7	93,—	28,7	88,—	98,4	93,7
Agua corriente	34,2	14,5	35,9	58,4	12,1	94,—	78,—	74,—
Baño	9,2	7,8	10,7	10,4	2,7	62,—	19,7	34,—
Calefacción central...	3,—	—	—	—	—	1,—	7,—	45,5
Ocupada propietario.	45,9	50,5	42,3	35,5	71,—	31,1	36,5 (1)	38,1 (2)
Viviendas con cinco o más habitacio- nes	37,—	23,6	19,4	14,9	6,6	51,7	25,9 (1)	15,3 (2)

(1) Cifras para 1956.

(2) Cifras para 1945.

El cuadro anterior muestra que en 1950 España ofrecía patrones de comodidad bajos, pero comparables con Francia e Italia. Sin embargo, lo peor era que las viviendas existentes eran muy antiguas. En efecto, un 74 por 100 estaba construido antes de 1900 y un 85 por 100 antes de 1918. El problema de renovación que se presentaba venía a agravar el panorama. Dos detalles más del censo nos daban ideas de congelación y sus efectos uno y del reflejo que la desigualdad de la distribución de la renta tenía en la vivienda el otro. En efecto, de las viviendas alquiladas el 79 por 100 rentaba menos de 100 pesetas y el 92 por 100 no llegaba a 200 pesetas. En el otro aspecto 414.310 familias con más de cinco miembros (y menos de diez) vivían en casas de una y dos habitaciones (incluyendo cocina como habitación siempre que fuese lo suficientemente grande como para albergar una cama), mientras que 606.250 familias con menos de cuatro personas ocupaban viviendas de cinco a diez piezas.

Con la penosa experiencia de las leyes de viviendas protegidas y bonificables y los datos del censo a la vista se imponía una rectificación en la política de vivienda, rectificación que no se hizo esperar con la publicación de una nueva Ley, la de viviendas de renta limitada, en junio de 1954. La nueva Ley comprendía a todos los promotores y les daba toda clase de ventajas para actuar en los campos que juzgasen más convenientes. Los que prefiriesen el campo de las viviendas lujosas tenían su apartado en las viviendas del grupo I, que recibían sólo exenciones fiscales. Las del grupo II recibían además ayuda directa del Estado. A cambio sólo se limitaban los alquileres, otorgando libertad de venta a las del grupo I.

El Segundo Plan, que siguió a la Ley (Plan 1956-1960), propugnaba la construcción de 550.000 viviendas—110.000 por año—, con una inversión global de 85.000 millones de pesetas, lo que suponía algo más del 20 por 100 del producto nacional bruto. Por primera vez se asignó al I.N.V. una dotación respetable (5.000 millones por año) y también por primera vez se afrontaron problemas como el de racionalización y la puesta en vigor de la Ley del Suelo en los comienzos del año 1956 ambos.

El gran esfuerzo que suponía pasar a las 110.000 viviendas anuales—la cifra más alta hasta entonces la había dado el año 1955 con 61.755 viviendas—nos situaba a la altura de otros países con menos déficit que nosotros, como se ve en el cuadro adjunto. No es raro, por tanto, que los resultados en los años 1956 (78.014 viviendas), 1957 (80.213) y 1958 (82.198 viviendas) no alcanzasen las cifras previstas.

VIVIENDAS TERMINADAS POR CADA 1.000 HABITANTES

Países	1950	1954	1960
Austria	6,7	—	5,5
Francia	1,7	3,8	7,—
Grecia	6,4	—	—
Italia	1,6	3,7	6,—
Portugal	2,2	—	3,7
España	1,9	1,6	4,3
Suecia	6,4	7,—	9,1
Inglaterra	4,3	6,9	5,9
Estados Unidos	11,1	—	7,1
Alemania Occidental	7,5	10,2	10,3

Hasta el presente no se había realizado ningún tipo de estudios para cuantificar el déficit español de viviendas y las necesidades futuras. Es en 1957 cuando aparece una publicación del Instituto de Cultura Hispánica titulada *La vivienda y el crecimiento económico*, fascículo III, que nos expone la realidad española de la siguiente forma, calculando una vivienda por cada familia (cuatro personas):

Año	Población (A)	Viviendas existentes (C)	Viviendas necesarias (B)
1957	29.536.735	6.731.731	7.384.184
	Déficit aparente (B-C)	Insalubres (D)	Déficit real (B-C + D)
	652.452	415.000	1.067.452

La creación del Ministerio de la Vivienda en febrero de 1957, y el Plan de Urgencia Social disponiendo la construcción de 60.000 viviendas llamadas subvencionadas—con unos beneficios fiscales análogos a los anteriores, preferencia de materiales, préstamos hipotecarios a interés bajo y subvención de 30.000 pesetas por vivienda, sustituyendo a los préstamos sin interés otorgados con anterioridad por el I.N.V.—vitalizaría el Segundo Plan de la Vivienda 1956-1960, que siguió la marcha siguiente:

Años	
1956	78.014
1957	80.213
1958	82.198
1959	111.838
1960	116.769
1961	121.902

	Bonificables	Protegidas	T. Social	R. L. Grupo I	R. L. Grupo II	Subvencio- nadas	Total
Diversos promotores ...	207.343	61.999	6.406	94.254	24.937	108.656	503.592
Ayuntamientos	—	39.555	2.941	—	2.839	2.034	47.369
Organismos nacionales.	—	18.840	—	—	7.686	—	26.526
I. N. de Colonización.	—	6.086	—	—	1.934	—	8.020
I. N. V.	—	57.922	1.680	—	1.060	—	60.602
O. S. del Hogar	—	80.262	25.918	—	48.082	—	154.262
Poblados Dirigidos ...	—	—	—	—	25.170	4.868	30.038
Totales	207.343	264.664	36.945	94.251	111.648	115.558	830.409

Hemos visto los distintos avatares por los que ha pasado la construcción de viviendas en las dos últimas décadas. Ante un problema tan grave un Estado puede reaccionar de diversas maneras. Una es verlo como reflejo de una situación económica endémica general y entonces recurre a congelación de alquileres o a programas de construcción para paliar el paro, etc. Otra es afrontar una auténtica política de vivienda mediante diversas medidas, tales como exenciones fiscales, créditos, subvenciones, suministro de materiales escasos, etc. Todas ellas han sido utilizadas en España, y si el éxito no ha coronado los planes es por varias razones que analizaremos a continuación:

a) **Materiales.**—La escasez de materiales ha sido un factor importante en el retraso de los planes de vivienda. La reconstrucción española abarcó a todos los sectores, alguno de los cuales, como Obras Hidráulicas, por ejemplo, necesitaba grandes cantidades de hierro y cemento, que, por otra parte, eran los materiales más escasos. No se podía pensar en la importación; primero por la guerra mundial y el aislamiento siguiente, y luego por la gran penuria de nuestras reservas, que no permitía importaciones masivas. A medida que se fueron desarrollando estas industrias dejó de haber tensión en el mercado. Hay que tener en cuenta en estos dos materiales una cosa muy importante, y es que toda tendencia de desarrollo de la construcción tiene que ser compatible: 1.º Con la función continua representada por el aumento de inversiones. 2.º Con la función continua que representa el número de operarios; y 3.º Con la "escalera" que representa el desarrollo por etapas de ambas industrias, en lugar de las curvas continuas que ofrecen otros materiales como cal, yeso, cerámicas, etc. Ello supone que en todo plan hay que ajustar las predicciones a las disponibilidades, cosa que nunca se hizo. Como dato ofrecemos la evolu-

La última inyección de las viviendas subvencionadas hizo que el porcentaje del Plan realizado fuese un 77 por 100 del proyecto, merced a haber logrado interesar plenamente a la economía privada, como lo demuestra el cuadro siguiente; resumen de las viviendas construidas en España con amparo oficial desde 1940 a 1961.

ción de la capacidad y la producción de la industria del cemento (2):

Años	Capacidad de producción en miles de to- neladas (a)	Producción de cemento en miles de tone- ladas (b)	Grado de apro- vechamiento b/a X 100
1950	2.932	2.103	71,7
1951	3.019	2.322	76,9
1952	3.338	2.457	73,6
1953	3.738	2.772	74,1
1954	4.025	3.322	82,5
1955	4.434	3.751	84,5
1956	4.975	3.897	78,3
1957	5.474	4.148	76,4
1958	5.579	4.817	86,3
1959	5.911	5.220	88,3
1960	6.285	4.826	76,8
1961	6.887	5.784	84,1

b) **Inversiones.**—A lo largo de la anterior exposición hemos visto cómo fueron tomándose progresivas medidas para incorporar la iniciativa privada al programa público. Hasta 1950 la inversión fué muy pequeña y fué subiendo hasta 1960, reflejo de lo que ocurría con la economía española. La inversión total como porcentaje de la renta bruta nacional pasó de 10,9 en 1950 a 17,1 en 1960, salto mucho mayor que el que ocurrió en otros países de la O.E.C.D.E., como se ve a continuación:

INVERSION TOTAL COMO PORCENTAJE
DE LA RENTA NACIONAL

Países	1950	1960
Austria	19,—	23,8
Francia	16,2	17,4
Grecia	17,7	—
Italia	17,6	22,2
Portugal	—	16,7
España	10,9	17,1
Suecia	18,9	22,—
Inglaterra	13,—	17,6
Estados Unidos	17,4	14,6
Alemania Occidental ...	18,8	24,1

Siguiendo con la década 50-60 vamos a ver tres movimientos alcistas muy significativos en comparación con otro estancado (alquileres):

(2) Tomado del libro de R. Tamames: *Estructura económica de España*.

A ñ o s	Indices de precios con base 1953 = 100				
	Viviendas construidas con ayuda estatal %	Artículos de primera necesidad	Alquileres	Costes de construcción	Viviendas construidas
1950	25,2	92	87	71	53.400
1951	49,4				56.500
1952	49,1				63.300
1953	47,9	100	100	100	67.200
1954	41,3				87.200
1955	55,—	106	102	107	112.200
1956	64,1				121.800
1957	81,9				98.000
1958	81,—				101.500
1959	98,1				114.000
1960	90,9	155	123	160	128.400

Marcada subida—desde 1955—de los costes de construcción, de la construcción de protección estatal y, por consiguiente, del número de viviendas terminadas. Sin embargo, la inversión privada subió enormemente en este lustro merced a las facilidades que el Estado otorgaba, y es curioso ver cómo se desplazó de las viviendas de Renta Limitada a las subvencionadas, pero al subir el coste de la construcción y no los alquileres está volviendo a las de Renta Limitada, Grupo I (venta libre). El esfuerzo hecho es grande, pero vuelve a suceder lo que en otras etapas, y es que la vivienda modesta queda abandonada exclusivamente a los organismos estatales después de haber conseguido que se interesasen por el problema.

c) *Estudios y estadísticas.*—Es a la vez asombroso y alarmante la escasez y carencia de estudios y estadísticas sobre el problema de la construcción en el tiempo que nos ocupa. Raras son las provincias que conocen—con estudios sistemáticos—las necesidades de vivienda, estado de las mismas, migraciones, ingresos de las familias, producción de materiales, etcétera. No se ha fomentado ni en la Universidad ni en Organismos Oficiales de la Construcción—salvo honrosas excepciones—el estudio de problemas socio-económicos relacionados con la construcción. El trabajo de recuento es penosísimo, pues hay pluralidad de Organismos no centralizados ni en su "caja" ni en su control de resultados. Además, las empresas de construcción son muchas (entre 25.000 y 30.000) y tampoco llevan controles que puedan ayudar—o si los llevan son secretos—a la creación de unas buenas estadísticas. El principal fallo de cuantos programas se hicieron fué el no contar con una información de base que orientase los mismos y siempre fué la intuición o la simple observación de los problemas que tan agudamente se manifestaban la que mandó al programar. Por eso constituyó un hito esperanzador el Tercer Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, quien, aunque con errores, ofreció por primera vez un estudio conjunto de necesidades futuras, necesidad de materiales, programa de inversiones, etc. Prueba de su eficiencia es que se cumplió en el primero y segundo años y fué incluido en el Plan de Desarrollo. Si verdaderamente se afronta un programa de ayuda a las viviendas económicas, hay que basarlo en estudios previos sobre múltiples as-

pectos, como, por ejemplo, renta de las familias modestas, composición de las mismas, localización, posibilidad de standarización de la construcción, materiales adecuados según las regiones, financiación, renovación, incentivos a las inversiones privadas, repercusiones, etc. Un ejemplo de cómo todo se acumula sobre este sector es que aún no están publicados los resultados del censo 1960 sobre viviendas. Los estudios que pudieran hacerse están paralizados por ese y otros muchos detalles. Urge, pues, vitalizar este aspecto, pues es fundamental a la hora de planear.

Podemos terminar este recorrido con un resumen: Al final de la guerra y primeros años de posguerra solo el Estado, a través de sus Organismos, empezó a construir, si bien a un ritmo muy pequeño. Su llamada a la iniciativa privada sólo sirvió para paliar el paro obrero, pero no para edificar viviendas modestas. El censo de 1950 puso de manifiesto una situación grave en las viviendas existentes. A medida que el país se iba recuperando aumentó la inversión en viviendas fuertemente financiadas por el Estado. Hasta 1950 no se logró superar el número necesario para hacer frente al crecimiento natural anual. Para acometer la construcción de viviendas modestas se promulgó en 1954 la Ley de Viviendas de Renta Limitada, que empieza a dar pronto frutos, aumentados con la promulgación de la Ley del Suelo y la creación del Ministerio de la Vivienda. Sin embargo, y debido a la congelación de alquileres, pronto se manifiesta una bifurcación de caminos. El Estado sigue cargando con las viviendas modestas y los particulares sólo invierten su dinero en viviendas para vender inasequibles a las clases necesitadas. Nuevo intento de captar el capital privado para la construcción modesta con las viviendas subvencionadas, intento que fructifica hasta que la constante alza de precios de la construcción vuelve a desviarlo hacia el grupo I de venta libre. Tercer Plan Nacional de la Vivienda iniciado con más viviendas construidas sobre las programadas, debido a la fuerte demanda turística por un lado y al creciente nivel de ingresos de las clases necesitadas por otro. La tensión de los precios obliga en este momento a pensar en nuevos intentos de captación del capital privado hacia las viviendas modestas, así como a una vigilancia en calidades de las terminadas. Esperemos que el comienzo del Plan de Desarrollo nos lo depare.