

# **LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. PREMISAS PARA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DE LOS ESPACIOS URBANOS**

Juan Manuel Dávila Linares

## **RESUMEN**

Este trabajo muestra las características más importantes de los principales mecanismos de ordenación urbana desarrollados en España entre la aprobación del Estatuto Municipal de 1924 y la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, de gran interés, en la medida en que todos ellos en conjunto facilitarán a la postre la aparición, en ese último año, del primer texto legal para la ordenación integral del territorio.

## **RÉSUMÉE**

Ce travail montre les caractéristiques plus importantes des principaux mécanismes d'aménagement urbain développés en Espagne entre l'approbation du Estatuto Municipal de 1924 et la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, digne d'intérêt, parce que tous eux dans l'ensemble facilitent l'apparition, dans cette année, de la première loi pour l'aménagement intégral du territoire.

La aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo 1956 adquiere su mayor significado cuando se comprende el complejo sistema de actuaciones urbanísticas precedentes, y la dialéctica entre intereses municipalistas y estatales por adjudicarse la responsabilidad del diseño urbanístico nacional.

Las formulaciones urbanísticas nacidas durante esa primera mitad de siglo no son, sin embargo, de gestación nacional, sino que durante ese período, gran parte de las distintas manifestaciones, técnicas y legales, adoptadas tiene su origen en la penetración en España de un nuevo urbanismo desarrollado por entonces en Europa. Por ello, el conocimiento de las principales características de los distintos modos de «hacer ciudad» durante esta etapa servirá para comprender, explicar y valorar en su justa medida los objetivos que vayan alcanzándose con el tiempo.

El mayor logro será, sin duda, la consecución de esa primera ley urbanística, que tratará el territorio, por vez primera, de forma integral. Sectorialmente, la política de construcción de viviendas y creación de barrios de promoción oficial, marcará también el logro de una

meta cuya razón de ser no alcanzaría a ser comprendida sin el conocimiento previo de esta etapa que, aunque un tanto escasa en realizaciones prácticas, es riquísima en ideas y proyectos nuevos.

### **1.El urbanismo municipalista. Su consolidación a partir del Estatuto Municipal de 1924**

Desde principios de los años 20 un denominado «nuevo urbanismo» comienza a desarrollarse como sustituto de los viejos esquemas clásicos del siglo anterior, destinados casi siempre a solucionar aspectos concretos del crecimiento espacial de las ciudades. Con ello, los Planes de Alineación y de Ensanche, los de Reforma Interior, la construcción de Casas Baratas, etc., darán paso a nuevos proyectos que tratarán de aunar, en un fin común, todos esos esfuerzos particulares, construyendo a la postre el carácter integrador del urbanismo que nacerá en España a partir de la aprobación, en 1956, de la primera Ley del Suelo.

Desde 1920 sobre todo, España se hará eco de las nuevas tendencias urbanísticas nacidas en Europa tras la primera Guerra Mundial y que ponen de manifiesto la necesidad de revisar nuestro sistema legislativo, imprescindible para hacer frente a exigencias distintas a las del siglo anterior y, sobre todo, a un crecimiento espacial -con la transformación territorial que ello comporta- que había adquirido niveles desconocidos hasta entonces.

Entre los movimientos urbanísticos más interesantes cabe destacar la llamada *Arquitectura o Urbanismo Racionalista*, inspirada por T. Carnier y que contó a partir de 1928 con un órgano de difusión internacional, los C.I.A.M. o *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna*, en cuyo Congreso de 1933 se elaboró la conocida «Carta de Atenas»<sup>1</sup>, que constituye uno de los documentos urbanísticos más importantes del presente siglo. Los caracteres básicos de este urbanismo racionalista europeo se resumen en las siguientes cuestiones: concepto de urbanismo según las exigencias de la ciudad de la época, la ciudad industrial; racionalismo basado en la idea de eficacia: la ciudad-herramienta o máquina de habitar<sup>2</sup>; preocupación por las formas estéticas y por las cuestiones de salud e higiene, que conllevará la multiplicación de las zonas verdes y la eliminación de las calles; y la construcción de edificios racionalmente repartidos en el espacio.

La aplicación más práctica y directa de ese urbanismo racionalista y funcional será la adopción de una nueva técnica urbanística, la *zonificación*<sup>3</sup>. Con ella se trata de descomponer funcionalmente la ciudad, de clasificar los principales usos del suelo que se desarrollan en ella y de otorgar a cada espacio determinado un uso o función concretos. Según esta técnica, el planeamiento urbanístico estaría encargado de fijar para cada actividad humana el lugar más conveniente desde el punto de vista de su utilización y su funcionamiento, mediante la precisa delimitación sobre el terreno de las distintas áreas.

No obstante, únicamente en las principales ciudades del país tendrá aplicación práctica este movimiento, cuanto menos en su primera etapa, y de ellas tan sólo las más dinámicas

---

<sup>1</sup> Vid. LE CORBUSIER (1942): *La Charte d'Athenes*, traducida al español con el título *Principios de Urbanismo*, Ariel, Barcelona, 1971.

<sup>2</sup> Esta idea tendrá especial incidencia en la conservación de las estructuras urbanas existentes, sobre todo en la conservación de los centros históricos, por cuanto la concepción eminentemente práctica del diseño de las ciudades chocará a menudo con unos esquemas urbanos preexistentes inadaptados a esas nuevas exigencias demandadas por el Urbanismo Racionalista y que encontrará su principal herramienta en los Proyectos de Reforma Interior.

<sup>3</sup> Vid. de TERÁN, F. (1971): «La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes», *Ciudad y Territorio*, 2: 13-26, IEAL, Madrid.

adoptarán medidas concretas antes de la Guerra Civil. Con todo, esas tentativas servirán para que en 1926 se convoque el *XI Congreso Nacional de Arquitectura*, subtítulo específicamente «Primero de Urbanismo», cuya conclusión principal fue la común idea de la necesidad de elaborar una «Ley General de Urbanización», que recogiese las nuevas aportaciones conceptuales y pudiese ser cauce de la deseada renovación del planeamiento urbanístico. El esquema básico de la Ley debía considerar los siguientes aspectos<sup>4</sup>: demarcación de ciudad y concepto de extensión; división en zonas, densidad, parques y espacios libres; reparcelación; expropiación; y coordinación de intereses y medios disponibles (económicos, higiénicos y sociales).

Pero, sin duda, la responsabilidad del diseño urbanístico nacional desde mediados de los años 20 y hasta la Guerra Civil estuvo fundamentada en gran medida en la aprobación del *Estatuto Municipal de Calvo Sotelo* el 19 de marzo de 1924, definido en ocasiones como «mito autonomista municipal del urbanismo»<sup>5</sup>. No cabe duda, sin embargo, que tanto él como su Reglamento, introdujeron en la práctica urbanística española nuevos conceptos de concebir el proceso de expansión y ordenación de las ciudades, con indicaciones que, de alguna forma, influyeron más tarde en las conclusiones del citado primer Congreso de Urbanismo. De todas formas, también es cierto que son numerosos los presupuestos normativos que el Estatuto recoge de regímenes urbanísticos anteriores, algunos de ellos superados, como los de Ensanche o Reforma Interior.

Las indicaciones originales del Estatuto, un tanto simplistas, fueron parcialmente corregidas por uno de sus Reglamentos, el *Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales*, también de 1924, considerado por algunos como pieza básica del urbanismo español hasta la Ley del Suelo de 1956<sup>6</sup>. Un Reglamento que, sin ser una obra original, sistematiza toda la normativa anterior, además de introducir una serie de conceptos urbanísticos básicos, recogidos algunos de ellos en la Ley del Suelo.

Las ideas básicas de este Reglamento quedan resumidas en los siguientes puntos: consagra la técnica de la zonificación como distribución racional de los distintos usos del suelo en el espacio; consolida la técnica de los estándares urbanísticos mínimos (superficie edificable, cálculo de zonas verdes por habitante, anchuras mínimas de viales y pendiente máximas, etc.); determina y universaliza la regla de la previa licencia de edificación; integra las nuevas figuras tributarias locales de intervención urbanística (contribuciones especiales, arbitrios sobre el incremento del valor de los terrenos, impuestos sobre solares y terrenos incultos, etc.); regula un nuevo tipo de obras urbanísticas, al lado de las tradicionales de Ensanche y Reforma Interior, las llamadas de «extensión», que son las localizadas fuera del casco y no unidas a él -esta idea tiene una importancia crucial, por cuanto constituye el primer intento de superación del urbanismo como simple ordenación de ciudades, y pasa a ser concebido de manera integral, como ordenación global del territorio-<sup>7</sup>; impone la obligación de formular Planes de Ensanche o, en su

---

<sup>4</sup> BASSOLS COMA, M., (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, p. 488.

<sup>5</sup> PAREJO ALFONSO, L. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 2.ª edic., p. 92. En este sentido, el artículo 150 del Estatuto indica expresamente que es «de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos» todo lo concerniente a la materia urbanística, precepto reafirmado en los artículos 180 y 181.

<sup>6</sup> PAREJO ALFONSO, L. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: ob. cit., p. 87.

<sup>7</sup> Este concepto del urbanismo como ordenación del territorio será retomado durante la República, a raíz de las primeras recepciones en nuestro país de las nuevas concepciones urbanísticas europeas, mediante las cuales se excede el ámbito puramente local, llegándose a planteamientos regionalizados, en contradicción con el ámbito municipalista del Estatuto.

caso, de Extensión a todos los pueblos con una población superior a los 10.000 habitantes y que hubiesen experimentado un incremento demográfico superior al 20% en la década 1910-1920; generaliza el sistema de expropiación; y obliga a cada municipio a redactar, si careciesen de ellas, unas Ordenanzas Municipales, o a adecuarlas a las nuevas exigencias urbanísticas, en caso de poseerlas en ese momento.

Algunas de las principales ideas que caracterizaron ese período anterior a la Guerra Civil, recogidas sobre todo en el Estatuto Municipal, muestran cierta similitud de criterios con las disposiciones adoptadas en la primera etapa franquista, especialmente patentes en temas de vivienda. Estas similitudes aparecen, por ejemplo, en lo referente a la gestión y dirección del desarrollo urbanístico de la ciudad, que si en la Dictadura de Primo de Rivera se convierten en función exclusiva de los municipios, a partir de los años '40 los organismos que en la práctica desarrollan esa labor continuarán dependiendo de cada Ayuntamiento (Patronato Municipal de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar y Arquitectura -O.S.H.A.-, etc.), si bien bajo la tutela de organismos centrales (Instituto Nacional de la Vivienda -I.N.V.-, por ejemplo).

Con todo, como se indicó, el Estatuto en materia urbanística no resultó ser un texto novedoso. Sin embargo, su valoración global debe ser positiva, por cuanto constituye una aceptable compilación de las distintas actuaciones urbanísticas vigentes hasta ese momento<sup>8</sup> y, sobre todo, la adopción de todas ellas como cometido propio y común de la competencia municipal. Con ello se consiguió principalmente la sintetización, refundición y reordenación de preceptos anteriores, si bien es verdad que faltos de originalidad y con escasos recursos a la hora de poder afrontar de manera directa los diferentes temas que la doctrina urbanística de la época consideraba de urgente realización, sobre todo porque la situación de la legislación urbanística española, anclada en disposiciones del siglo anterior, había quedado totalmente inadecuada e insuficiente para afrontar los cambios que se estaban operando en las ciudades más dinámicas de su territorio.

En otro orden de cosas, el Estatuto regló la actividad urbanística en el exterior del recinto edificado, hasta el mismo límite municipal<sup>9</sup> a partir de tres tipos de operaciones: ensanche, extensión y urbanización. Para ello, obligaba a redactar planes de extensión o de ensanche en el plazo de cuatro años a aquellos municipios que hubiesen sobrepasado un cierto umbral de incremento demográfico. La voluntad de dotar de plan de ensanche o extensión a todas aquellas ciudades necesitadas de ese tipo de ordenación urbanística chocará también con una limitación humana: la falta numérica de técnicos para desarrollar la tarea exigida<sup>10</sup>.

No obstante, la base de partida proporcionada por el Estatuto Municipal alentará durante la Dictadura y principios de la República la elaboración de numerosos planes de reforma, de ensanche o de extensión, como los de Badajoz, Bilbao, Burgos, Logroño, Murcia o Zaragoza.

Estos planes de extensión muestran evidentes similitudes con los antiguos y *nonnatos*

---

<sup>8</sup> Los textos y figuras legales vigentes entonces y tomados como base son principalmente los siguientes: Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 para Madrid y Barcelona; Ley de Expropiación Forzosa de 1879; Ley de Saneamiento y Mejora de Poblaciones de 1895; Real Orden de 9 de agosto de 1923 sobre condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de poblaciones; Real Orden de 3 de febrero de 1923 sobre instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios.

<sup>9</sup> En relación con ello, debemos citar la labor desarrollada por Nicolau María Rubió, que como Secretario de la Sociedad Cívica «La Ciudad-Jardín», creada por Cipriano Montolíu en Barcelona, influido por el «Regional Planning» inglés, introdujo en España la idea de la ordenación regional por vez primera a comienzos de los años veinte; vid. RUBIO i TUDURI, Nicolau M.<sup>a</sup>, (1926): «La qüestió fonamental de l'urbanisme: el pais-ciutat», *Revista de Catalunya*, Barcelona, febrero.

<sup>10</sup> de TERAN, F.: ob. cit., p. 44.

planes de extrarradio de las poblaciones recogidos en el Proyecto de ley de Sánchez Guerra<sup>11</sup>. Eran concebidos como prolongación de la ciudad existente, mediante la incorporación a ella de sucesivos fragmentos territoriales, previendo superficies descompuestas en manzanas, como si esa extensión pudiese continuar en cualquier momento a partir de donde el plan había terminado, respondiendo con ello al concepto de ciudad inacabada, aunque dispuesta a continuar extendiéndose indefinidamente. Sin embargo, quedaban sin solución los problemas derivados de actuaciones urbanísticas supramunicipales, insuficiencia que actuará negativamente a la hora de hacer viables algunos de esos planes de extensión proyectados a su amparo, como el de Madrid, a cargo de Núñez Granés.

Este período previo a la Guerra Civil, rico en actuaciones metodológicas y con una evidente maduración conceptual, supondrá la definitiva toma de conciencia de la urgente necesidad de institucionalizar el Urbanismo, vieja aspiración que se irá haciendo realidad a partir de 1939.

La prueba de esa necesidad quedó patente en las conclusiones del *Congreso Municipalista de Gijón* de 1934, y muy especialmente en la ponencia titulada «*Proyecto de Bases para una Ley Nacional de Urbanismo*», de extraordinaria importancia cuando, décadas después, todo este proceso cristalice en la primera Ley del Suelo. Se afianza así la idea de la relación de continuidad existente, en el plano urbanístico, entre la situación anterior y posterior a la Guerra Civil, relaciones que explican a menudo el razonamiento que mueve las distintas soluciones y medidas adoptadas con posterioridad.

## **2. Actuaciones urbanísticas sectoriales: el problema de la vivienda**

Hasta la aprobación de la primera Ley del Suelo, uno de los mecanismos de ordenación espacial más socorrido en los centros urbanos derivó casi siempre de políticas sectoriales de intervención urbanística, de entre las que sin duda la creación de espacios residenciales fue la más importante. Una solución adoptada de ordinario con una completa desvinculación de la política urbanística general, incluso en aquellos casos en que existían Planes Generales municipales aprobados. De ahí que muchas de esas actuaciones se limitaran a la simple edificación, protegida o no, de viviendas, sin atender en absoluto a asuntos tan importantes como la urbanización de los terrenos, dotación de servicios, infraestructura, equipo dotacional, espacios libres y zonas verdes, etc., que a menudo transgredían las disposiciones contenidas en los Planes Generales municipales vigentes, sobre todo por la complacencia tácita entre el Estado y organismos dependientes, como el INV -y del propio Ayuntamiento en ocasiones, quien veía en ello la solución al problema de la vivienda en su municipio, ante la imposibilidad de hacerle frente con los menguados recursos de un erario público siempre insuficiente-.

Con los efectos de la Guerra Civil se acentúa uno de los problemas más importantes de las ciudades españolas: la falta de viviendas. A las dificultades heredadas se sumarán ahora otras derivadas de la devastación de multitud de ciudades, la consiguiente paralización de la industria de la construcción, y un déficit productivo en materiales básicos, como hierro y cemento, agravado notablemente por el proceso de aislamiento en que el país queda inmerso con el comienzo de la etapa franquista.

Sin embargo, no se trata de un problema nuevo, ni tan siquiera de una reproducción de un problema ya extinguido. La falta de viviendas en España, junto a la ausencia de planes urbanísticos de conjunto, son dos situaciones que pueden calificarse de crónicas en el panorama urbanístico español. Este grave problema fue objeto de medidas de solución de muy distinto tipo desde comienzos de siglo. Unas dirigidas a facilitar la construcción física de edificios,

---

<sup>11</sup> Vid. BASSOLS COMA, M.: ob. cit., p. 475.

y otras con el objetivo de impedir la proliferación y mantenimiento sin edificar de solares aptos para su urbanización. Entre las primeras se cuentan, por ejemplo, las leyes sobre Casas Baratas y Económicas, aprobadas entre 1911 y 1925.

En relación con el segundo de los aspectos referidos, la primera mención acerca de la obligatoriedad de edificar los solares aparece explícitamente indicada en el *Proyecto de Ley de Posada Herrera, de reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones*, de 1861. Este proyecto posibilitaba la enajenación forzosa de los solares por incumplimiento de su edificabilidad obligatoria, con un objetivo básicamente social. Aunque el proyecto no fue aprobado, este principio pasará a formar parte de las distintas disposiciones legales que con este fin serán promulgadas durante el presente siglo, y muy especialmente la Ley de Solares de 1945 y la Ley del Suelo de 1956.

El tema de la edificabilidad forzosa de los solares, como solución ante el grave problema de la falta de viviendas, será nuevamente objeto de atención en 1923, a través del *Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta*, Ministro de Trabajo, Comercio e Industria. Este proyecto de ley vino precedido de los estudios y acuerdos alcanzados en la Conferencia Nacional de la Edificación, celebrada en Madrid en aquel mismo año, y acordada con el propósito de arbitrar soluciones ante el grave problema del paro obrero, de manera especial en el ramo de la construcción. Las principales conclusiones alcanzadas en la Conferencia iban desde la solicitud de promulgar una Ley Nacional de Urbanización, hasta la obligación de redactar los consiguientes planes municipales de extensión general, facultando, además, a los Ayuntamientos para expropiar y enajenar los terrenos necesarios para la construcción de edificios. No obstante, el Proyecto de Chapaprieta, ante el advenimiento de la Dictadura y la consiguiente disolución del Parlamento, tampoco logró prosperar.

El mérito más importante de este proyecto de ley es que por primera vez se plantean en él, conjuntamente, los problemas relativos al urbanismo y los relativos a la política de fomento de la vivienda. El planeamiento urbanístico se concibe en él como la planificación integral de todo el territorio municipal o supramunicipal, mediante la inclusión del concepto de «extensión de las poblaciones» -recogido al año siguiente por el Estatuto Municipal-. El proyecto incorporó también la idea de la zonificación, tal y como fue planteada en la Conferencia Internacional de la Edificación, con lo que esta técnica alcanzaba así su primer reconocimiento en nuestro país. No obstante, como señala acertadamente M. Bassols, «el concepto de zonificación que se manejaba en el texto tenía una finalidad más operativa que de previsión de usos urbanísticos»<sup>12</sup>. De esta forma, el proyecto enumeraba zonas susceptibles de ser detalladas en los distintos planes urbanísticos: zonas destinadas a viviendas, zonas industriales, agrícolas y comerciales, medios de comunicación, parques, campos de deportes, etc.

Esa clasificación de funciones y usos llegó también a la propia edificación (extensiva, intensiva, abierta, etc.), e incluso a los tamaños de los núcleos urbanos que debieran crearse *ex novo*, surgiendo así la teoría de las comunidades urbanas escalonadas.

Sin duda alguna, en lo referente al problema de la vivienda, el Proyecto de Chapaprieta hubiese supuesto un significativo paso adelante en la búsqueda de soluciones. En este sentido, otra de las novedades más significativas aportadas fue la formulación de una política de suelo con una clara finalidad social y antiespeculativa. La retención de solares sin edificar constituía una práctica típicamente especulativa que encarecía y dificultaba la

---

<sup>12</sup> BASSOLS COMA, M.: ob. cit., p. 475.

construcción de viviendas, sobre todo en las grandes ciudades, donde eran especialmente sensibles los efectos de la inmigración. Para evitar esta situación, Chapaprieta enunció un conjunto de medidas dirigidas a acelerar la edificación de los solares sin edificar, que pretendían, de una parte, imponer la edificación forzosa y, de otra, fomentar la construcción de viviendas. Se creaban para ello unos recargos sobre las contribuciones ordinarias, y un líquido imponible y tipo de imposición especial, con la finalidad exclusiva de gravar la inactividad del propietario, cesando la percepción de estos impuestos en el momento en que se iniciara la construcción del solar<sup>13</sup>. El esquema fundamental del proyecto sobre edificación forzosa prácticamente se reproducirá años después en las leyes de 1945 y 1956.

El proyecto contemplaba asimismo una política de fomento de la vivienda, autorizando a los Ayuntamientos de las grandes poblaciones a adquirir los terrenos necesarios y construir en ellos directamente barriadas completas de casas populares, estableciendo además los servicios y actividades necesarios. Con esta medida, empleada más tarde bajo el estado franquista, se evidenciaba un cambio de rumbo de la política de vivienda, que hasta entonces se había limitado a conceder auxilios y beneficios fiscales para las viviendas baratas, consideradas individualmente, al margen de toda estimación respecto al emplazamiento, dotación de servicios colectivos y consideración conjunta de su construcción.

Todos estos precedentes serán recogidos, algunos casi de forma literal, por la *Ley de Ordenación de Solares* de 15 de mayo de 1945. El propósito principal de esta ley fue la lucha contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización, por medio de la edificabilidad obligatoria como deber inherente del derecho de propiedad. Las técnicas coactivas utilizadas fueron la expropiación forzosa y la venta forzosa, creándose además, como instrumento operativo, el *Registro de Solares*.

A pesar de los buenos propósitos de la ley, la limitación de su campo de actuación al interior de los cascos urbanos era muestra evidente de lo reducido de su política de suelo. En la práctica, esta ley alcanzó metas muy reducidas, porque los Ayuntamientos, o bien no cumplieron sus obligaciones, o bien no utilizaron las posibilidades de actuación que se les facilitaba.

Nada más finalizada la Guerra Civil, el Estado asume la tarea de ordenar y dirigir el crecimiento de las ciudades a través de actuaciones sectoriales, de entre las que destaca la simple construcción de viviendas, con un pretendido fin social, convirtiendo ese tema en argumento político, alentado por la necesidad de demostrar su quehacer paternal para con el pueblo y su decidido apoyo a la familia. Se inicia de este modo una clara política de intervención estatal, donde el poder central asume el papel de promotor, directo o a través de órganos intermedios oficiales, de grandes conjuntos de viviendas y como urbanizador de amplias extensiones de terreno para la edificación de grupos sociales.

A partir de 1939, la nueva legislación de viviendas instaurada por el Estado, sobre todo las denominadas viviendas protegidas, impulsará extraordinariamente este nuevo tipo de fomento a la vivienda por razones sociales y de urgencia ante los desequilibrios migratorios y la necesidad de la reconstrucción nacional. Desde entonces el sector jugará un papel político clave en nuestro país, tanto por servir como estabilizador y amortiguador del paro, como por ser uno de los sectores de mayor volumen de beneficios<sup>14</sup>.

Durante esta etapa -hasta comienzos de los años sesenta- se construirá gran número de viviendas, aunque primando siempre la cantidad sobre la calidad. Los objetivos teóricos básicos que definen esas primeras actuaciones se resumen en los siguientes puntos: actuación en

---

<sup>13</sup> Se entendía por «solar» todo aquel terreno enclavado en el casco de una población, los enclavados fuera de dicha zona perimetral si estuvieran urbanizados, o si su valor corriente en venta fuera mayor que el duplo del importe de la capitalización de la renta de que fueran susceptibles.

<sup>14</sup> GAVIRA, C. (1977): en «Introducción» a AA.VV., *Política de la vivienda*, Ayuso, Madrid, 176 pp.

las periferias, coordinación con el transporte, cooperativismo, municipalismo, arquitectura alternativa a la denominada ciudad burguesa, planeamiento físico como instrumento de planificación de control, e intervención coordinada de la administración central y de los intereses de determinados sectores económicos<sup>15</sup>.

A pesar de que en la práctica no puede hablarse con rigor de verdaderas operaciones urbanísticas de creación de espacios residenciales, sin embargo este objetivo aparece recogido en la legislación desde el primer momento. La ley de 19 de abril de 1939 -por la que se establece un régimen de protección a la *vivienda de renta reducida* y se crea el *Instituto Nacional de la Vivienda* (Reglamento de 8 de septiembre)- intuía ya la necesaria coordinación entre planificación sectorial y planificación del territorio, «... sin olvidar que el problema de la vivienda no se resuelve solamente con la construcción de la casa, sino que se necesitan los servicios complementarios y las comunicaciones precisas que son fundamentales para la vida de los que hayan de habitarlas». Para ello, la ley preveía la formación de planes generales y planes comarcales a cargo del I.N.V., a partir de los cuales debían concretarse las solicitudes de protección de viviendas individuales o por grupos a cargo de las iniciativas individuales o de entidades públicas. Las ayudas se concedían discrecionalmente y previa la observancia de unas ordenanzas en las que se especificaban los estándares que debían cumplir esas viviendas.

Hasta ahí alcanzaba esa planificación de la vivienda marcada por la ley de 1939, que, sin embargo, no hacía mención alguna al problema del emplazamiento territorial -que dependía únicamente de las iniciativas de construcción- y de la urbanización -ajustada tan sólo a unas normas mínimas-. De hecho, hasta 1944 las obras de urbanización y servicios complementarios realizados en poblados o barriadas de viviendas protegidas, no se beneficiarán de las medidas de protección creadas para la vivienda. Se trataba, en efecto, de una política desvinculada, meramente sectorial, que carecía de toda incardinación en el proceso urbanístico.

La ley de 1939 consideraba «vivienda protegida» aquella que «siendo de renta reducida<sup>16</sup> y estando incluida en los planes generales formulados por el I.N.V. se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido redactados u oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dicten al efecto». Para ser beneficiario de ella se necesitaba «ser español, mayor de edad, dedicarse a un oficio, empleo o profesión liberal, o ser pensionista del Estado», condiciones que dificultaron enormemente su acceso a la población recién inmigrada que, lógicamente, buscaba vivienda antes que trabajo. La protección otorgada por la ley se concretaba en unos beneficios económicos concedidos a este tipo de construcciones, bien directos -anticipos sin interés y primas a la construcción-, o bien indirectos -bonificaciones fiscales y tributarias-. Prácticamente, la actividad estatal en el sector de la vivienda se regirá por la ley de 1939 hasta que en 1954 se promulguen las nuevas disposiciones de las «Viviendas de Renta Limitada».

Junto a la inauguración del régimen de viviendas protegidas, esta primera ley contempla también la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, organismo autónomo aunque dependiente en ese momento de la Organización Sindical -posteriormente del Ministerio de Trabajo y más tarde del Ministerio de la Vivienda-. El Instituto se creaba con la misión fundamental de «fomentar la construcción de viviendas y asegurar su aprovechamiento», con una

---

<sup>15</sup> MOYA GONZÁLEZ, L. (1983): *Barrios de Promoción Oficial. Madrid, 1939-1976*, Col. Of. de Arquitectos de Madrid, Madrid, p.32.

<sup>16</sup> Según el Reglamento, eran viviendas de renta reducida las que supusiesen un alquiler mensual no superior al importe de seis días de jornal, o a la quinta parte del suelo mensual de su presunto usuario.

lista de atribuciones de entre las que destacan las siguientes<sup>17</sup>: dictar ordenanzas de construcción de viviendas protegidas; formular planes generales de construcción; distribuir y repartir los beneficios económicos directos; fijar el valor en venta y de alquileres de las viviendas; aprobar y calificar los proyectos de construcción de las viviendas protegidas; intervenir y concertar los préstamos a conceder por las entidades de crédito; ejercer la inspección de los proyectos aprobados; vigilar el cumplimiento, aprovechamiento y conservación de las viviendas; imponer sanciones; y proponer las reformas legales en materia de viviendas protegidas.

El I.N.V. será, por tanto, el mayor responsable de la política pública de vivienda llevada a cabo desde 1939 y hasta finales de los años setenta en España, puesta que, aunque ha habido otros organismos encargados también de promover la construcción de viviendas, todos han estado en la práctica bajo su control. Uno de esos organismos dependientes del I.N.V. fue la *Organización Sindical del Hogar y de Arquitectura*, creada por la Delegación Nacional de Sindicatos de F.E.T. y de las J.O.N.S. en 1942, y constituida en «Entidad colaboradora fundamental del Instituto Nacional de la Vivienda en la gran política que este dirige y preside»<sup>18</sup>, con la misión primordial de servir de enlace entre el I.N.V. y la población, a través de la amplia red sindical. Este organismo desarrollará su labor principalmente durante los años 50 y principios de los 60, obligado por la acuciante necesidad de acoger en las ciudades la riada inmigratoria. A estos organismos se unirán años después los *Patronatos Municipales y Provinciales de la Vivienda*, con objetivos similares.

En un intento por planificar la construcción de viviendas a nivel nacional -hecho que no deja de tener un alcance netamente sectorial en el conjunto de la planificación urbanística- el Estado acomete un primer programa o plan de viviendas para el decenio 1944-1954. Estimando el déficit construido en 1.396.257 viviendas<sup>19</sup>, este primer plan pretendía extender la protección a un 25% de ese total, con un máximo de nuevas construcciones de 619.064 y un mínimo de 259.064. Sin embargo, la realidad fue bien distinta y las cifras reales de viviendas construidas en ese periodo fueron bastante más reducidas<sup>20</sup>.

El total fracaso de esta política estatal de viviendas protegidas encuentra explicación en un conjunto de razones determinantes. La desconexión entre esta política sectorial del Estado y el conjunto de la planificación económica nacional -deseo de unidad que será recogido posteriormente en las Leyes del Suelo de 1956 y 1975- provocó disparidades y falta de coordinación mutua, reduciendo notablemente su efectividad. De igual forma, la nula colaboración entre la iniciativa pública y la privada desembocó muchas veces en graves dificultades de financiación de las nuevas construcciones, tanto por falta de capital privado inversor, como del suficiente crédito industrial. Esa inexistente planificación económica de conjunto motivó también que el simple interés estatal por la sola construcción de edificios, dejara de lado aspectos tan importantes como la previa creación de suelo urbanizado y a precios asequibles, factor que hubiese supuesto el abaratamiento de los costes por vivienda, al reducir el precio de salida. Estos hechos se agravaron incluso por cuestiones más generales, como la estructura económica deficiente de los sectores básicos del país, el carácter fragmentario de la industria de la construcción, o la falta de técnicas constructivas avanzadas. Con todo, no debe olvidarse tampoco el escaso poder adquisitivo de la demanda en estos primeros años de postguerra, más

---

<sup>17</sup> Vid. MOYA GONZÁLEZ, L.: ob. cit., p. 32.

<sup>18</sup> OBRA SINDICAL DEL HOGAR Y DE ARQUITECTURA (1946): *Viviendas Protegidas*, OSHA, Madrid, s/p.

<sup>19</sup> De las cuales, 360.000 corresponden a las que han de ser objeto de reparación; 392.667 las que hay que reponer y 650.390 las que deben construirse para cubrir el aumento de población.

<sup>20</sup> En el período 1944-1954 se construyeron un total de 314.265 viviendas, 71.948 protegidas, 81.879 bonificables y 161.438 libres.

inclinada hacia las viviendas en alquiler que hacia su compra<sup>21</sup>.

En el mismo año en que era aprobado el primer plan de viviendas protegidas, lo fue también un Decreto-Ley -de 25 de noviembre de 1944- por el que se establecía el sistema de *viviendas bonificables*<sup>22</sup>, de forma paralela al de las viviendas protegidas. De un lado, se pretendía con ello la construcción de viviendas para la clase media y, de otro, impulsar la construcción entre la iniciativa privada para intentar paliar el problema del paro, que empezaba a tener caracteres graves por la fuerte inmigración hacia las ciudades de mano de obra no cualificada. Los Decretos-Leyes de 18 de noviembre de 1948 y de 27 de noviembre de 1953 prorrogarían el régimen de protección impuesto en 1944.

Los resultados obtenidos por este nuevo modelo de fomento a la vivienda tampoco fueron lo satisfactorios que se esperaba en un principio. Tan sólo llegaron a construirse alrededor de 112.000 viviendas de este tipo entre 1944 y 1955, que al no ser necesario ningún requisito especial para ser beneficiario, la mayoría de ellas fueron adquiridas por familias de situación económica relativamente desahogada, y que generalmente las enajenaban por pisos, obteniendo de ello considerables beneficios. También los empresarios se beneficiaron de este tipo de actuaciones, obteniendo elevadas ganancias gracias a unos préstamos a interés muy reducido y subvenciones a largo plazo, que equivalían casi a subvenciones públicas. Así pues, nuevamente esta política sectorial del Estado consiguió unos resultados totalmente distintos a los pretendidos.

El de 1954 va a ser el año de las grandes leyes en vivienda protegida. El Decreto-Ley de 14 de mayo regula las viviendas denominadas de *Tipo Social*, cuyas únicas limitaciones estaban referidas a la superficie máxima -42 m<sup>2</sup>- y su coste -25.000 pesetas-. Estas viviendas, gestionadas por el I.N.V., debían construirse a un ritmo de 100.000 anuales, pudiendo ser promovidas por cualquier entidad sin afán de lucro, como Ayuntamientos, organizaciones del Movimiento, sociedades benéficas, empresas para sus trabajadores, etc., dando especial preferencia a las solicitudes tramitadas por la O.S.H.A.<sup>23</sup>.

En ese mismo año, otro Decreto-Ley, de 29 de mayo, crea las *Viviendas de Renta Reducida y Mínima*, encomendada su construcción con carácter exclusivo a la O.S.H.A. en colaboración con el I.N.V., en número de 20.000 anuales<sup>24</sup>.

Sin embargo, los resultados conseguidos por esta nueva legislación no fueron más

---

<sup>21</sup> Vid. NAVARRO ÁLVAREZ, E.: *La España de los años 70. El Estado y la política*, cit. por MOYA GONZÁLEZ, L.: ob. cit., p. 33; también COTORRUELO SENDAGORTA, A. (1960): *La política económica de la vivienda en España*, CSIC., Instituto «Sancho de Moncada», Madrid, pp. 56-58. En este último caso han de entenderse con cierta cautela las apreciaciones vertidas por el autor, puesto que, en ocasiones, el tono apologético con que son mostrados los logros franquistas enmascaran o magnifican el verdadero alcance de las actuaciones.

<sup>22</sup> Este sistema concedía a los edificios que se empezasen a construir antes de los doce meses de concedida la licencia y se terminasen antes de los treinta y seis, la posibilidad de recibir los beneficios de reducción del 90% de los impuestos, declaración de urgencia para el suministro y transporte de los materiales necesarios y concesión de préstamos a un interés del 4% y hasta un 60% del valor del solar y obras.

<sup>23</sup> Los beneficios concedidos por esta ley eran similares a los anteriores, tanto directos como indirectos, y basados en anticipos, préstamos, exenciones y amortizaciones a largo plazo. Tampoco en este caso se precisaba ningún requisito especial para ser beneficiario. A. COTORRUELO, en su obra citada, posee un cuadro resumen en el que se detallan los beneficios concedidos por la legislación de la vivienda entre 1911 y 1954; ob. cit., p. 78.

<sup>24</sup> Eran consideradas así las compuestas de vestíbulo, estancia-comedor, cocina, cuarto de aseo y 5, 4, 3 ó 2 dormitorios, clasificadas a su vez en cuatro categorías, según sea la superficie de 100, 90, 80 y 74 m<sup>2</sup>. El precio neto de estas viviendas oscilaba entre las 100.000 y 74.000 pesetas y los beneficiarios debían estar obligatoriamente encuadrados en la Organización Sindical, motivo por el cual se crearon los Patronatos Sindicales de la Vivienda, por Orden de 12 de julio de 1954.

optimistas que los anteriores y, mientras la demanda de viviendas alcanzaba cotas alarmantes, por la continua afluencia de inmigrantes, el número de nuevas construcciones en esos últimos años apenas representó el 40% de las exigencias necesarias para atajar el problema<sup>25</sup>.

Con la aprobación de la ley de 15 de julio de 1954 -Reglamento de 24 de junio de 1955- se produce un cambio radical en la política de la vivienda en España, creándose las *viviendas de renta limitada*. La desproporción entre los fines perseguidos por las medidas legislativas anteriores y las realidades logradas obligaron a la redacción de este nuevo cuerpo legal, que recogía la experiencia de los anteriores sistemas de viviendas protegidas y bonificables. Esta nueva ley cancela los regímenes existentes hasta entonces<sup>26</sup>, facilitando a la vez la participación de la iniciativa privada en la construcción de este tipo de viviendas.

Las viviendas de renta limitada fueron divididas, según sus características técnicas y atendiendo a los beneficios concedidos, en dos grupos: en el primero se incluían las que eran merecedoras únicamente de beneficios indirectos, mientras que las del segundo gozaban tanto de beneficios directos como indirectos. Estas últimas estaban divididas a su vez en tres categorías: la primera para las viviendas entre 80 y 200 m<sup>2</sup>; la segunda entre 65 y 150 m<sup>2</sup>, y la tercera entre 50 y 80 m<sup>2</sup><sup>27</sup>.

En este último texto legal se recoge también la idea de la necesidad de incluir la construcción de viviendas de renta limitada en un «Plan General». Este plan general llegará al año siguiente, cuando por Decreto de 1 de julio de 1955 el Gobierno autorice al I.N.V. a la realización del *II Plan Nacional de la Vivienda*, con el objetivo de construir 550.000 viviendas en un plazo de cinco años. La localización prioritaria de estas actuaciones se centró en las provincias con desarrollo industrial o minero más importante, donde se suponía que la atracción demográfica se hacía a un ritmo mayor: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Oviedo, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga; en las que el I.N.V., en colaboración con la Jefatura de Urbanismo del Ministerio de la Gobernación, debía orientar la construcción hacia las zonas o polígonos declarados de interés, favoreciendo la adquisición y urbanización de terrenos por los Organismos competentes para su posterior utilización por los promotores de la construcción de viviendas de renta limitada -tarea similar a la que, desde principios de los años 80 y en otro contexto, desarrollarán la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (S.E.P.E.S.) y el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (I.P.P.V.)-. Los organismos que debían colaborar con el I.N.V. eran: la O.S.H.A., el Instituto Nacional de Colonización, el Instituto Nacional de Industria, el Instituto Social de la Marina, los Patronatos Militares, la Dirección General de la Guardia Civil y la Renfe.

En todo este proceso, el I.N.V. estuvo encargado de llevar a término unos cometidos muy concretos: orientar socialmente la construcción de viviendas en beneficio de las familias con menores recursos económicos; dirigir y ordenar técnicamente esta actividad constructora con la colaboración, en su caso, de los organismos oficiales interesados; proteger económicamente la edificación de tales viviendas, confirmando los beneficios

---

<sup>25</sup> FONSECA, J. (1956): *La vivienda en la economía nacional*, Discurso de apertura del año académico 1955-56 del Instituto Social León XII, Madrid, p. 23.

<sup>26</sup> En el artículo primero de la ley se lee: «las actividades del Estado, organismos oficiales, entidades de todas clases y particulares que tiendan a la construcción de viviendas económicas o de renta limitada, se ajustarán a las disposiciones contenidas en la presente ley».

<sup>27</sup> La relación resumida y comentario del ámbito de protección, requisitos, destino, etc. de estas viviendas, puede consultarse en COTORRUELO SENDAGORTA, A.: ob. cit., pp. 69-78; MOYA GONZÁLEZ, L.: ob. cita., pp. 36-37; etc.

establecidos en la Ley; y atraer y fomentar la iniciativa privada a fin de lograr su concurso para la edificación de toda clase de viviendas.

No obstante, los resultados, como en el primer Plan de la Vivienda, fueron muy diferentes a lo proyectado, puesto que tan sólo se construyó la mitad de las viviendas programadas. De hecho, sí fueron construidas algo más de medio millón de viviendas protegidas durante los años 1955-1960, aunque de una categoría superior y que, por lo tanto, no satisfacían las necesidades reales del país.

Dentro de este aparato legal creado alrededor del tema de la vivienda e inmerso también en el régimen de viviendas de Renta Limitada, por Ley de 13 de noviembre de 1957 -Reglamento de 22 de noviembre- se crea otro tipo de viviendas protegidas: las *Viviendas Subvencionadas*, con el principal objetivo de atraer hacia ellas a la iniciativa privada, mediante el estímulo de la subvención pública a fondo perdido. La superficie de estas viviendas oscilaba entre los 38 y 150 m<sup>2</sup>, y podían ser destinadas, tanto a su propio uso, como al alquiler o venta.

Por último, también durante este año el Estado, ante la proliferación de textos legales -refundidos finalmente en la legislación de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1963, modificada el 3 de diciembre de 1964-, programas de actuación y organismos, se vio obligado a la centralización de su política de vivienda, creando un nuevo Ministerio, por Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 -Reglamento de 26 de abril- el *Ministerio de la Vivienda*. A raíz de ello, el I.N.V. pasa del de Trabajo a este nuevo ministerio, que engloba además a otros varios organismos dedicados a las distintas facetas de la práctica urbanística.

Esta centralización de órganos, funciones y cometidos era precisamente lo que requería el nuevo esquema urbanístico creado un año antes por la Ley del Suelo. Con ello se intentaba dar un paso más hacia el deseado encuentro entre la política de vivienda y el urbanismo, que hasta aquel momento se habían ignorado recíprocamente. De hecho, la Ley del Suelo articuló una serie de instrumentos muy eficaces para el desarrollo de la política de vivienda: regulaba un sistema de valoraciones del suelo a efectos de expropiación; creaba los llamados «patrimonios municipales de suelo» con el fin de constituir reservas de suelo, o bien para su preparación inmediata para la edificación de viviendas; facilitaba la expropiación masiva de polígonos para fomentar la construcción de viviendas a cargo de los entes públicos o personas privadas, etc. Pero, al mismo tiempo, señalaba unos cauces institucionales a través de los cuales debían llevarse a cabo las actuaciones urbanísticas y a los cuales debían acomodarse las acciones estatales en apoyo de la vivienda.

Sin embargo, la acción estatal continuó practicando una labor totalmente unilateral, desconociendo las normas básicas que imponían la coordinación con la acción municipal y con los planes de urbanismo previamente aprobados. De hecho, a los pocos meses de ser aprobada la Ley del Suelo, en octubre de 1956, para la ejecución del Plan Nacional de Viviendas, el I.N.V. estableció convenios con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo para la adquisición y urbanización de suelo y posterior venta a los promotores de viviendas, prescindiendo de toda intervención municipal y de cualquier previsión formulada por las corporaciones locales. Esta labor estatal de urbanización y edificación con total independencia de las pretensiones municipales continuará incluso posteriormente, con la creación de la Gerencia de Urbanización en 1959.

En otro orden de cosas, merece señalarse cuanto menos la creación por parte del Estado durante los años cincuenta, de núcleos vecinales, aparecidos con la formulación de los Planes de Urgencia Social, Poblados Dirigidos, Poblados Mínimos y de Absorción, muchos de ellos concebidos para erradicar el chabolismo de las principales ciudades, mediante construcciones temporales que, sin embargo, con el tiempo han acabado por consolidarse, padeciendo por su primitivo carácter provisional, problemas de carencia de servicios y dotaciones

mínimas.

Por todo ello, la Ley del Suelo de 1956 nacerá con el propósito de superar los defectos de la situación urbanística española en esos momentos, corrigiendo, como indica expresamente en su Título Preliminar, «la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, para la escalonada expansión de los núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana (...). Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios...». A pesar de ello, los radicales cambios que el país experimentará durante los años 60 y 70 harán que los presupuestos de la Ley queden desfasados al poco tiempo y deba formularse un nuevo texto legal adaptado a esas nuevas circunstancias: la Ley del Suelo de 1975.