

***POLIS Y POLÍTICA: ARQUITECTURA RESIDENCIAL Y POLÍTICA
URBANA DURANTE EL FRANQUISMO***

José Manuel Calvo del Olmo

La historia de la vivienda social en España es una historia de posguerra: la posguerra española y también, la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. En cierto modo, el desarrollo de la política de vivienda social española es paralelo al de la posguerra de 1918, en cuanto al despertar de la conciencia política al problema del alojamiento y a la enunciación teórica del mismo, y es contemporáneo a la política de vivienda de la segunda posguerra, cuando los estados la establecen como parte integrante de su desarrollo y cuando el alojamiento masivo se vuelve un elemento básico del bienestar social y de la economía de mercado en Occidente. Podemos decir que el caso español resume en una sola, las situaciones de las dos posguerras europeas: a la aparición de una masa obrera y una industrialización acelerada se superpone la creación de una política de vivienda.

En España, el problema era más técnico que político. Con unas condiciones económicas muy deprimidas, la situación en nuestro país no consistía en alojar a un enorme estrato de proletariado urbano, surgido de la Revolución Industrial una o varias generaciones atrás y empujado hacia una situación crítica por la guerra y la depresión, sino que se trata, más bien, de proporcionar alojamiento a un inmigrante campesino, con escasos hábitos urbanos y políticos, para quién la incorporación a la capital, de la que espera todo, puede exigir cualquier sacrificio y cuya situación es tan precaria, que carece de prejuicios en relación al alojamiento.

Durante casi veinte años, de 1939 a 1959, el problema fundamental del país va a ser la construcción de nuevas viviendas, tanto para dar respuesta al problema de la creciente emigración como para alojar a la gente cuyas viviendas habían sido destruidas durante la guerra y vivían en los límites de la miseria. La reconstrucción de España en este periodo va a suponer también una reconstrucción del modelo económico: una economía basada en la agricultura va a dejar paso a una economía basada en un mercado inmobiliario incipiente.

Finalizada la guerra civil, el debate sobre el problema de la vivienda se plantea con una gran preocupación por la reconstrucción para empezar, a finales de los 40, a sentar las bases de una primera industrialización: la nostalgia por la tradición es sustituida por un fomento de la industria de la construcción y por la necesidad económica de definir unos estándares dimensionales mínimos, definiéndose las viviendas mínimas, reducidas o de tipo social, en función de la superficie y de los usuarios a los que iban dirigidas.

Sin embargo, al observar más detalladamente el desarrollo de la política de vivienda en España, podemos advertir que no se trata de un proceso lineal. Para poder analizar este proceso, vamos a realizar un recorrido temporal continuo por los acontecimientos y leyes que fueron definiendo las decisiones políticas y económicas del Régimen franquista en materia de vivienda social. Gran parte de esta legislación se ha mantenido hasta nuestros días por lo que es necesario conocer los hechos que las generaron y así, estar en disposición de mejorarlas.

En abril de **1939**, recién terminada la guerra civil, el Régimen aprueba la “**Ley de vivienda protegida**”. Esta ley establecía una diferenciación entre promover y construir viviendas, protegerlas, conservarlas y administrarlas por lo que para su aplicación se crea, en paralelo a la estructura existente, el “Instituto Nacional de la

Vivienda (INV)". Ese mismo año, la Secretaría General del Movimiento funda también la "Obra Nacional del Hogar", denominada primero "Obra Nacional Sindicalista del Hogar" y poco después, "Obra Sindical de Hogar y Arquitectura (OSH)". Estos dos Organismos, el INV y la OSH, van a ser los encargados de llevar a la práctica la política de vivienda enunciada por el Régimen.

En **1941**, se aprueba el "**Plan Bidagor**" para Madrid, que trataba de evitar un desarrollo urbano de la ciudad como mancha de aceite, y para ello, proponía un sistema de anillos verdes que seguían la topografía de la ciudad y definía tres tipos de agrupaciones urbanas: el distrito, el barrio y el núcleo. Sin embargo, la falta de medios económicos y materiales en la época, impedían tanto al Estado como al sector público asumir la política de Bidagor, aplicando el debate sobre la estructura de distrito, núcleo y barrio a la Capital cuando su realidad era la destrucción y aparición de núcleos satélites de chabolas.

Entre 1939 y 1943 apenas hubo actividad en la construcción-reconstrucción de viviendas. El primer signo de cambio se detecta en **1943**, cuando el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) recibe el encargo de preparar un "**Plan Nacional de Vivienda**" para solucionar el problema de la vivienda en España. Fonseca, como responsable del INV, fue el encargado de elaborar el estudio de necesidades y propuso construir casi un millón y medio de viviendas en un periodo de diez años. El Plan, elaborado en un solo mes, fue aprobado por la Dirección General de Arquitectura bajo el título "Plan Nacional de Vivienda para el decenio 1944-54". Aunque el Estado, consciente de sus limitaciones, cifraba su capacidad de producción en el 25%, confiando en que el 75% restante lo llevase a cabo el sector privado.

En este momento, el Régimen empezó a comprender que apoyando al mercado de la construcción se podría relanzar la economía del país. Sin embargo, la

Administración franquista también era consciente del desinterés del sector privado hacia la “vivienda protegida”, por lo que planteó un tipo de vivienda, denominada “bonificable”, con el fin de incentivar la participación del privado en el sector, a cambio de ofrecer ventajas fiscales y posibilidades de financiación. Para ello, en **1944** se aprueba la “**Ley de vivienda bonificada**”, tanto para incentivar la construcción como para paliar la elevada tasa de paro de la época y dar solución a la demanda de viviendas para las clases medias. Esta ley, que originalmente pretendía crear un mercado de viviendas en alquiler, fue un reflejo de la “Ley Salmón” republicana.

Entre 1944 y 1947, el sector privado experimentó un importante impulso gracias a la legislación de viviendas bonificables”. Sin embargo, transcurridos cuatro años tras la aprobación de la ley, sólo se habían construido en todo el territorio nacional 5.942 viviendas, lo que ponía de manifiesto que no era la fórmula adecuada. El sector privado se centró en la construcción de viviendas de alquiler para las clases medias y fue abandonando progresivamente la inversión en viviendas bonificables lo que generó, finalmente, el fracaso del Plan¹.

En **1946** se aprueba la “**Ley de Bases**” que permitía a la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid (COUM) adquirir suelo a través de “planes parciales”. La aprobación de un “plan parcial” sobre un terreno suponía que las obras eran declaradas de utilidad pública y por lo tanto, se podía expropiar el suelo. La Comisaría debía encargarse de aplicar la normativa expropiatoria y de llevar a cabo los aspectos jurídicos del proceso. En paralelo a la “Ley de Bases” se aprueba el **Plan General de 1946**. Será entonces la COM, como Órgano responsable del cumplimiento del Plan, la que redibuje el proceso de construcción de las periferias, negociando aprovechamientos

¹ La aprobación de la “Ley de Arrendamientos urbanos” de 1946, que hacía invariable la inversión independientemente del estrato social al que fueran dirigidas las viviendas contribuyó a que la vivienda social dejara de ser un negocio, ya que el privado estaba obligado a aportar la misma cantidad y, sin embargo, no recibía los mismos beneficios.

y suelo con los agentes inmobiliarios, que van a encontrar en la Comisaría un aliado eficaz para la obtención de suelo para el desarrollo de sus actividades.

En consecuencia, en 1948 se presentan, por primera vez, dos solicitudes de recalificación de suelo verde, ambas amparadas en un acuerdo adoptado por la Comisión de Urbanismo en julio de 1947, según el cual se permitía estudiar las normas para transformar zonas verdes en edificables. El reajuste de las zonas verdes que aparecían en el “Plan Bidagor” se estudiaría en el desarrollo de los “planes parciales”.²

En **1949**, para conmemorar el 10º Aniversario del Gobierno Franquista, se celebra la **V Asamblea Nacional de Arquitectos** en la que bajo el epígrafe “Diez años de política social”, se analizan los resultados de la política de vivienda llevada a cabo por el Régimen desde 1939. Este año 1949 marca el inicio de una apertura de nuestro país hacia la arquitectura que se estaba desarrollando fuera de nuestras fronteras.

Los dos organismos públicos encargados de resolver el problema de la vivienda en España, el INV y la OSH plantean que la única posibilidad de solucionar el déficit de viviendas pasa por aplicar la experiencia europea de reconstrucción tras de la Segunda Guerra Mundial así como recuperar los modelos de vivienda mínima anteriores a la Guerra³. En las revistas empiezan a aparecer modelos de vivienda social de Alemania, Holanda, Bélgica, Países Nórdicos, etc. A partir de este momento, el interés por lo que está realizando en el extranjero empieza a crecer progresivamente, y algunos jóvenes arquitectos tienen la oportunidad de viajar a diversos países para conocer ejemplos de arquitectura contemporánea⁴.

² Ocho años después, Laguna como Comisario promotor de los Poblados se apoyaría en esta norma para plantear la rectificación del suelo de los añillos verdes para construir viviendas.

³ En 1948 se reedita un trabajo de Alexander Klein (publicado en 1928) con el que se retoma el debate previo a la guerra.

⁴ Entre 1949-1950 se celebran en Alemania varias exposiciones sobre reconstrucción. En la celebrada en Stuttgart “Wie Wohnen?” Hugo Haring presenta su prototipo construido a escala 1:1. Los arquitectos del INV y de la OSH que visitan la exposición quedan impactados por la propuesta.

Se puede decir que la reflexión sobre la vivienda en España se inicia en **1949** con el **“Concurso de propuestas para viviendas de renta reducida”** convocado por el Colegio de Arquitectos de Madrid (COAM). Al concurso se presenta, entre otros, Miguel Fisac. En su propuesta, Fisac partía de lo que él llamaba la “familia tipo”, compuesta por los padres, dos hijos y dos hijas y se centraba en definir la superficie mínima. La organización en planta de la vivienda se estructura en función del sistema constructivo: los muros de carga dividen la célula (viviendas en cadena), en clara referencia a las propuestas de Taut de antes de la guerra. Fisac no sólo va a definir el espacio mínimo sino que va a determinar también el mobiliario de la vivienda⁵.

Desde 1949, las revistas españolas empiezan a publicar referencias a la Unidad de Habitación de Marsella y el diario *Pueblo*, periódico de la Secretaría General del Movimiento, elogia su arquitectura, presentándola como paradigma residencial del año 2000⁶. Con esto, el Régimen estaba promoviendo un modelo residencial que nada tenía que ver con lo que en este momento está construyendo la OSH. Sin embargo, la Administración Franquista era consciente de que la propuesta de Marsella era inviable por las dificultades técnicas que suponía, por lo que optó por una arquitectura más ajustada a los criterios constructivos de la realidad española de aquellos años. Además de la Unité, en las revistas españolas se publicaban modelos alemanes junto a proyectos sudamericanos –como los pequeños conjuntos de viviendas realizados por Lucio Costa– abriendo dos frentes de reflexión: los que buscaban nuevos referentes, que miraban a

⁵ Coincidiendo con la visita de Alvar Aalto a Madrid, Fisac publica en el *Boletín Informativo de la Dirección General de Arquitectura* un artículo en el que se destacaba la necesidad de abandonar las referencias a la arquitectura folclorista tradicional, y optar por una arquitectura moderna. Dos años después, en 1953, la portada de la RNA muestra a un “cantaor flamenco”, símbolo de la tradición y el folklore nacional, tachado en rojo.

⁶ En 1951, Manzano Monís propone construir en la Alameda de Osuna, un conjunto de bloques en altura (viviendas dúplex en torno a corredores exteriores) donde repite miméticamente el modelo de Marsella.

Sudamérica, y los más racionalistas, casi siempre vinculados al INV o a la OSH, que miraban a Alemania.

Estos dos organismos van a ser los encargados de desarrollar las políticas de vivienda del Régimen en aquellos años y para ello, van a establecer una serie de criterios de financiación para la vivienda social que consistían básicamente en establecer las características que definían la vivienda considerada como “social”, fijar el número de viviendas sociales que se debían construir, delimitar el número de viviendas que podían contar con ventajas fiscales y, por último, señalar el número de viviendas de acceso libre.

En **1952** se celebra en Madrid la **VI Asamblea Nacional de Arquitectos**⁷ que estuvo presidida por Julián Laguna y cuyo principal asunto a tratar fue «el problema de la vivienda para las clases media y modesta»⁸. El debate se centró tanto en las tipologías como en la ordenación de los bloques, teniendo como referentes Alemania, Holanda o Italia y especialmente a Oud, Figini-Polini o Sartoris. Para resolver los problemas habitacionales se plantearon soluciones de prefabricación y algunos arquitectos como Goicoechea –uno de los inventores del TALGO– propusieron células construidas mediante cubos prefabricados. Otros, como De la Hoz y García de Paredes plantearon viviendas mínimas, cuya superficie no llegaba a los 34 m², construidas mediante sistemas prefabricados que empleaban la membrana ondulada de hormigón, conocido como sistema “Ciesiphon”.

En **1953**, coincidiendo con la **entrada de España en la ONU** (Organización de Naciones Unidas), la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas publica un estudio sobre vivienda que había elaborado. Ese mismo año, se va a plantear en

⁷ La Asamblea fue convocada en la *Revista Nacional de Arquitectura*, 124 (1952).

⁸ Julián Laguna fue director de la COUM entre 1954 y 1958 y entre las actuaciones que se realizaron durante su mandato destacan los Poblados de Absorción y Dirigidos de Madrid.

España la necesidad de establecer un nuevo régimen sobre la vivienda obrera, en el que entren en juego los nuevos materiales, la experiencia europea, el programa y, por supuesto, las alternativas de financiación. Los poderes públicos del Estado empiezan a plantearse cuál debe ser su intervención en este asunto. Julián Laguna, comisario de la COUM entiende la cuestión como un problema de índole político mientras que otros como Cabrero, arquitecto jefe de la OSH en aquel momento, señala que es un problema “relativamente” económico, fundamentalmente técnico y también de educación.

En este momento, empieza a manifestarse una primera reactivación del privado, especialmente de las grandes empresas constructoras como “Urbis”, que en 1953 edifica el barrio del Niño Jesús que, junto a la Concepción y el Gran San Blas, va a suponer el mayor proyecto de vivienda de la época, con más de 440.000 m² construidos.

En junio de **1954** se aprueba el **“Plan Sindical de la Vivienda Francisco Franco”** con el objetivo de resolver el problema de la vivienda en España y más concretamente en la capital. Este Plan establecía una serie de pautas funcionales para las viviendas como la posibilidad de suprimir el vestíbulo –especialmente en lugares con clima benigno–, la limitación de la altura máxima de planta en 3 metros para la baja y 2,70 para el resto de plantas; la prohibición de edificar viviendas sociales en zonas urbanas calificadas como histórico-artísticas donde las ordenanzas municipales exigieran disposiciones contrarias a la vivienda económica; la recomendación tanto de alinear los bloques a las curvas de nivel como de plantear en los bloques distribuciones interiores distintas y ligeros retranqueos de fachada para evitar la monotonía; la imposibilidad de proyectar grupos residenciales con menos de veinticinco viviendas así como la obligatoriedad de destinar el 15% del coste total de los mismos a zonas verdes,

en las que se debía evitar la vegetación de mantenimiento costoso y la prohibición de toda composición pretenciosa en fachada⁹.

Pese al avance que supuso este Plan para la resolución del problema de la vivienda, la gran renovación de la política de vivienda en España se produciría poco tiempo después, al establecerse las “viviendas de renta limitada” por Real Decreto del 15 de julio de 1954. El 15 de julio de **1954** se publica la “**Ley de Viviendas de Renta Limitada**”, que cancelaba el régimen de protección existente de “viviendas protegidas y bonificables” y concedía un mayor protagonismo al INV. Con esta legislación, el Régimen trata de rescatar hasta donde lo permitan sus salarios, al mayor número posible de clientes para alimentar una maquinaria privada en expansión. Esta ley establecía una clara diferencia entre qué debía ser una vivienda de Protección Oficial y una de mercado libre. Además, señalaba cómo determinar el número que había que construir –sociales, de libre acceso y aquellas que podían contar con beneficios fiscales– así como definir a quién estaba destinada, su superficie y su precio y establecer los mecanismos de dicha política.

En definitiva, la ley tenía como objetivo englobar todas las viviendas –desde las destinadas a clases acomodadas como las llamadas “ultrabaratadas”– al tiempo que limitaba los precios de venta y alquiler. Las Viviendas de Renta Limitada serían las construidas según proyecto o anteproyecto aprobado por el INV¹⁰. Esta legislación va a dar pie a lo que se conocería posteriormente como la “Política de Poblados”, entre los que estaban los Poblados de Absorción, que trataban de dar solución al problema del

⁹ AA.VV.: *Un siglo de vivienda social, 1903-2003 (Publicación a cargo de Carlos Sambricio), Tomo II*, Madrid, Nerea, 2003, pp. 45-46.

¹⁰ La función del INV era «orientar socialmente la construcción de viviendas; dirigir técnicamente; proteger económicamente; atraer y fomentar la iniciativa privada y establecer concursos entre empresas constructoras españolas, con carácter experimental, para adjudicar entre las seleccionadas la construcción de un número de viviendas».

chabolismo, y los Poblados Dirigidos, cuyo objetivo era encauzar y ordenar la llegada de los inmigrantes.

El 29 de mayo, sólo unos días después de establecer las condiciones que debía cumplir la nueva “vivienda Social”, el Estado encomienda a la OSH la construcción de 20.000 viviendas destinadas a «productores encuadrados en la Organización Sindical». De esta manera se definen, por primera vez, con gran aproximación, las características promocionales de la vivienda obrera que van a protagonizar posteriormente el despliegue de la maquinaria inmobiliaria a gran escala. Se trata de establecer un suburbio más cualificado a través de dos tipos de vivienda: de renta reducida y renta mínima.

Las viviendas de “renta reducida” tenían una superficie comprendida entre los 60 y los 100 m² y un costo aproximado de 1.000 ptas./m²; y las de “renta mínima” eran aquellas cuya superficie oscilaba entre los 35-58 m² y tenían un coste aproximado de 800 ptas./m². En junio de 1954, el INV iba a plantear un nuevo tipo de vivienda destinada a los más necesitados “la vivienda de tipo social”, cuya superficie máxima era de 42 m² y tenía tres dormitorios, cocina, estancia y aseo y proponía la realización de 10.000 viviendas anuales de este tipo. La importancia de esta ley radica en su Reglamento, que introducía cuestiones como “normalización” de los elementos constructivos, plantas tipo, superficies y costos¹¹ (ver TABLA 1).

¹¹ La legislación de 1954 plantea una normalización de la vivienda social estableciendo obligatoriamente cubiertas rígidas de hormigón armado, cámaras de aire en muros, forjado solar, bloque de instalación sanitaria, normalización de huecos exteriores, impermeabilización de cimientos y otras normas que contribuyeran al mantenimiento y conservación de las edificaciones. La normativa del 54 suponía un compromiso con la ortodoxia moderna y la superación de un estilo histórico-casticista en España.

TABLA 1. Decreto-Ley de 29 de Mayo de 1954¹²

Categoría	Renta reducida		Renta mínima	
	Superficie	Precio mínimo*	Superficie	Precio mínimo*
A	100 m ²	100.000 ptas.	58 m ²	46.000 ptas.
B	90 m ²	90.000 ptas.	50 m ²	40.000 ptas.
C	80 m ²	90.000 ptas.	42 m ²	33.000 ptas.
D	74 m ²	74.000 ptas.	35 m ²	-

* El coste de los terrenos, urbanización, etc. Se calcula en un 20% como máximo.

Este decreto ampliaba considerablemente la gama de productos y establecía dos categorías claramente diferenciadas por precios y tamaños. A partir de 1954, la batería de recursos para construir viviendas sociales y modestas se había dotado de muchas modalidades que ampliaban el estrecho margen de viviendas protegidas que ofrecía la Ley de renta Limitada. De esta manera, la estratificación horizontal del suburbio cobraba muchas tonalidades sociales, al disponer de una amplia gama de tamaños y calidades de viviendas pero, sobre todo, de precios y formas de financiación con los que completar el complejo tapiz social en el que va a comenzar a intervenir el sistema inmobiliario privado desde mediados de los cincuenta.

Además de la aprobación de la nueva legislación de renta limitada, en **1954** se van a producir una serie de cambios significativos en la dirección de algunos de los organismos públicos encargados de desarrollar la política de vivienda. Ese año **coincide** la muerte de Federico Mayo y el **nombramiento**, en su lugar, de **Valero Bermejo como director del INV**, con la **llegada a la COUM de Laguna**, sustituyendo a Prieto Moreno¹³. Una vez nombrado comisario, Julián Laguna va a desarrollar una política

¹² AA.VV.: *La vivienda en Madrid en la década de los 50: El Plan de Urgencia Social*, Madrid, Electa, 1999, p. 90.

¹³ Mayo fue el primer director del INV y responsable de la OSH. Bajo su jefatura trabajaron en el INV Fonseca o Jaime Ruíz y en la OSH Cabrero, Núñez Mera o Coderch. Mayo defendía que el Estado debía

basada en la voluntad de obtener suelo donde poder construir los ocho poblados satélite aprobados. Para ello, empleó el mecanismo de expropiación de suelo como eje central de su política. Mientras que Valero se rodeó de arquitectos pertenecientes a las primeras generaciones de posguerra, Laguna, con ayuda de Manuel Sierra, reunió en torno a él a una nueva generación de arquitectos cuyas preocupaciones y formación eran eminentemente modernas. Laguna, que como hemos apuntado anteriormente, entendía la vivienda como problema político, mantenía además una relación privilegiada con Franco, lo que sumado a la magnífica relación entre Manuel Sierra, coordinador de las actuaciones, con Girón de Velasco, ministro de Trabajo, posibilitó un notable número de actuaciones¹⁴.

Con Luis Valero Bermejo como jefe de la OSH se acometen en 1954 los primeros planes masivos de construcción de vivienda –el Primer Plan Sindical planteaba 50.000 en toda España–. Para este propósito, la Ley de Viviendas Protegidas parece insuficiente por lo que en mayo de ese año se aprueban dos textos que definen las nuevas Viviendas Sociales.

Como se ha señalado anteriormente, la nueva legislación de renta limitada aprobada en 1954 otorgaba al INV la capacidad para formular –de acuerdo con el Gobierno– planes generales para la construcción de viviendas de “renta limitada”. Para ello, en **1955** se aprueba un nuevo **“Plan Nacional de Vivienda”** con el objetivo de construir, en los cinco años siguientes, 550.000 viviendas de renta limitada. En aquel momento, existía en Madrid un grave problema pues se calculaba una demanda aproximada de 60.000 viviendas, por lo que la Administración puso en marcha el **“Plan**

resolver el problema de la vivienda, mientras que Valero Bermejo pretendía dar entrada al privado, acabando con los criterios de “socialización de la vivienda”.

¹⁴ Laguna tenía un perfil muy distinto al de Valero. Al acabar la carrera fue arquitecto de Hacienda y como promotor desarrolló una notable actividad desde la “Inmobiliaria Alcázar”.

de viviendas de renta limitada para el término municipal de Madrid”, que regulaba el desarrollo del Plan Nacional en la capital¹⁵.

El presupuesto del Plan era de unos 12.000 millones de pesetas de los que un 46% (5.500 millones) lo financiaba el Estado, un 7% (1.000 millones) los Montes Píos, un 15% (2.000 millones) por los promotores privados y un 32% (4.000 millones) el sistema financiero en su conjunto a través de créditos. Con este complicado dispositivo, el primer Plan Nacional de la Vivienda parecía dispuesto a resolver el problema del alojamiento a gran escala, armando una maquinaria eficiente en la que se implicaba a todos los agentes económicos.

Inicialmente, el Plan de vivienda para Madrid tomaba como base el Plan Bidagor y apostaba por un modelo de vivienda funcional. La primera de estas dos intenciones fue rectificada a través de un decreto del 26 de octubre de 1956 que autorizaba al INV a actuar al margen del planeamiento en lo que se consideró un triunfo de Laguna sobre Bidagor, su antecesor en el cargo. Sin embargo, el segundo planteamiento fue enfatizado mediante el desarrollo de técnicas de ahorro económico y racionalización a través de la convocatoria de concursos experimentales para «ensayo y práctica de los más adelantados sistemas de edificación, organización del trabajo y aprovechamiento».

Entre 1954 y 1955 se produce un salto en la política de vivienda: **el Reglamento de 1955** introduce la novedad de plantear la posibilidad de convocar –con carácter excepcional– concursos entre empresas constructoras españolas para adjudicar la construcción de un determinado número de viviendas para ensayo y puesta en práctica de nuevos sistemas constructivos así como organización y aprovechamiento del trabajo.

¹⁵ Según datos del INV, había unas 18.000 cuevas y chabolas; unas 20.000 familias vivían realquiladas en habitaciones con derecho a cocina; 5.000 familias ocupaban fincas declaradas ruinosas, según los expedientes administrativos del Ayto.; 7.000 familias estaban en procedimientos de desahucio debido a la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos; casi 1.000 familias ocupaban edificios públicos (mataderos, casas de baños, escuelas) y unas 10.000 familias vivían circunstancialmente en pensiones, posadas y habitaciones de emergencia. Todo ello suponían, aproximadamente, unas 60.000 viviendas.

El “**Concurso de viviendas experimentales**”, convocado a finales de 1955 por el Ministerio de Trabajo a través del INV, es un claro ejemplo de ello.

Las bases, publicadas el 27 de diciembre de 1955, especificaban que las propuestas debían presentarse conjuntamente por equipos de arquitectos y empresas constructoras, con el fin de que pudiera servir como laboratorio de pruebas por lo que no se pedía una reflexión arquitectónica sino más bien una comparación práctica de distintos tipos constructivos. Con el objeto de implicar a los arquitectos responsables del diseño con los encargados de la organización y el desarrollo de la obra, se establecieron dos fases de entrega: la primera, de admisión, en la que el jurado hacía una primera selección entre los que consideraba habían captado el espíritu de la propuesta; y la segunda, que consistía en ejecutar el proyecto en un plazo máximo de 4 meses.

La convocatoria imponía presentar dos soluciones de viviendas agrupables: plurifamiliar (tipo “A”) y unifamiliar (tipo “B”). Las tipo “A” debían comprender 24 viviendas (3 dormitorios de 2 camas; 1 estancia de 18m², cocina de 6 m², aseo, ducha, despensa y armarios y su superficie total no debía exceder de 80 m²) en 4 plantas y las tipo “B” debían ser unifamiliares de dos plantas que debían agruparse obligatoriamente para optimizar la parcela. Además, el concurso daba tres condiciones en la distribución de las plantas: en primer lugar, evitar el paso forzoso por la estancia principal para ir a los dormitorios; en segundo lugar, separar del acceso la circulación del comedor al resto de la casa y, por último, dotar a la vivienda de tendedero o lavadero.

Los convocantes del concurso, que tenían muy presente las experiencias alemanas pretendían obtener un prototipo de vivienda prefabricado. Sin embargo, la mayor parte de los concursantes, aunque conocían perfectamente los prototipos de

vivienda realizados en Alemania¹⁶, plantearon la normalización constructiva antes que la prefabricación, pues ante la precariedad de la industria española de la época, en la España del 56, “prefabricado” sólo podía significar voluntad por normalizar. Para Fonseca el Concurso fue un fracaso pues entendía que en el caso de las viviendas en bloque, las propuestas se habían quedado en un intento por parte de los técnicos de mejorar el esquema dado –la planta tipo facilitada por el INV– y plantear su desarrollo constructivo, mientras que en las unifamiliares, los arquitectos se habían limitado a presentar los tipos realizados para los Poblados de Absorción que se estaban realizando en aquel momento.

El Plan Nacional de Vivienda de 1955 no había alcanzado, ni de lejos, los objetivos previstos; ni en cuanto a número de viviendas construidas ni en cuanto a la eliminación del chabolismo, especialmente en la capital. En 1956 existían 4.318 chabolas en Madrid en las que habitaban unas 25.000 personas. Localizadas de la siguiente manera¹⁷ (ver TABLA 2):

TABLA 2. Número y localización de las chabolas existentes en Madrid en 1955

LOCALIZACIÓN	NÚMERO
Entrevías Viejo	834 (enquistadas en la construcción existente)
Entrevías Nuevo	860
Ahijones	378
Prado Lombardo	203
Barrio Obrero	239
Pozo del Tío Raimundo	1714
Celsa	90
TOTAL	4318

Dentro del Plan de la Vivienda no se construyó ninguna casa de una o de dos estancias: se edificaron 12.323 de tres estancias; 54.314 de cuatro estancias; 39.307 de

¹⁶ Algunos de los arquitectos del INV y la OSH habían visitado varias exposiciones sobre vivienda celebradas en Alemania, desde la “Weissenhoff” de Stuttgart hasta “Constructa 51”.

¹⁷ AA.VV.: *Un siglo de vivienda social, 1903-2003 (Publicación a cargo de Carlos Sambricio), Tomo II*, Madrid, Nerea, 2003, p. 7.

cinco y 13.036 de seis¹⁸. Sólo se construyeron las de mayor superficie. Una vez más, los promotores comprendieron que en la construcción de viviendas de primera categoría – las consideradas de lujo– era donde estaba el negocio, por lo que centraron en ellas su actividad y se “olvidaron” de la construcción de viviendas sociales.

Ante el desinterés del sector inmobiliario privado por la vivienda social, el Estado tuvo que asumir, una vez más, el papel de dar solución al problema del realojo – tanto de los inmigrantes que llegaban masivamente a las grandes ciudades como de los chabolistas que vivían hacinados en la periferia de éstas–, especialmente en Madrid. Para ello, se planteó la construcción tanto los “Poblados de Absorción”, que se concibieron para absorber a los habitantes de los suburbios, como los “Poblados Dirigidos”, cuya finalidad era proporcionar una vivienda digna a los inmigrantes que llegaban a la capital, en estos últimos el acceso a la vivienda era en propiedad, combinando la prestación personal en la construcción con aportación en metálico.

Debido a la urgencia que generaba la demanda de vivienda en Madrid, la materialización de estas actuaciones se llevó a cabo a través de una acción coordinada entre los tres Organismos públicos de vivienda: COUM, OSH e INV. La Comisaría definía dónde ubicar los poblados y prepara los proyectos de ordenación, después adquiría los terrenos –generalmente, a través de la expropiación– y se encargaba de urbanizarlos; el INV coordinaba la operación y ejecución de las viviendas “reducida” y “mínima” y, posteriormente, la OSH ejecutaba éstas y proponía y ejecutaba la denominada “vivienda de tipo social”.

¹⁸ Según datos oficiales presentados por el INV al Comité de Vivienda de la OEC de Ginebra. El número de viviendas construidas en 1955 fue el siguiente:

- Viviendas protegidas: 57.907
- Viviendas bonificables: 18.222
- Viviendas construidas por Regiones Devastadas: 1.854
- Viviendas particulares: 29.506
- Viviendas reconstruidas o reparadas: 11.491

En el año **1956 se habían construido ocho poblados de absorción** y estaban en marcha otros tantos. Es el momento en que Luis Valero y Julián Laguna, encabezando los dos organismos dedicados a la construcción de vivienda modesta, el INV y la Comisaría de Vivienda, deciden abordar la segunda fase, que proponía realización de los poblados dirigidos. Para su desarrollo, Laguna se rodeó de un equipo de jóvenes profesionales a los que encomendó la tarea de dar forma a una primera etapa de los poblados. En 1956 se encargan cinco de ellos; Entrevías, Fuencarral, Canillas, Orcasitas y Caño Roto, y un año después, Manoteras. Se tardarán otros dos años más en encomendar el último de esta serie: Almendrales. Los arquitectos encargados debían ser también gerentes, constructores, representantes de los usuarios y hasta asistentes sociales. Ellos tenían que coordinar las cuadrillas de domingueros –así se denominó a los auto-constructores de viviendas por dedicar las jornadas festivas a este trabajo–, el suministro de materiales y a las empresas constructoras que iban a edificar los bloques y las viviendas en los que no se empleaba la autoconstrucción.

La experiencia de los poblados de absorción, especialmente el de Fuencarral “A”, estableció las bases sobre las que se apoyaría la actuación posterior de los poblados dirigidos. Su autor, Sáenz de Oiza, utilizó un criterio racionalista estricto, probablemente influido por su experiencia americana, que incluye como objetivo primordial la búsqueda de un reducido coste económico¹⁹. La sencillez y claridad de la ordenación, junto con la racionalización y la normalización técnica, convencieron a Laguna y a Valero, que lo adoptan como modelo de referencia para los poblados dirigidos. En todos ellos, se plantearon soluciones que trataron de ajustarse al carácter rural de los futuros habitantes de las casas, al espíritu tradicional del gobierno que los

¹⁹ En 1948, Oíza pasa un año en Estados Unidos becado por la Academia, y vuelve a España después de haber tenido la oportunidad de estudiar ejemplos de prefabricación y numerosos temas relacionados con las instalaciones domésticas y aspectos técnicos de los edificios.

promocionaba, a la falta de presupuesto y materiales para construirlas, pero fundamentalmente, al interés de un grupo de unos jóvenes arquitectos con inquietudes contemporáneas que procuraron dar una respuesta coherente a la necesidad de alojamiento sin renunciar a proyectar una arquitectura propia de la época. Parece claro que los poblados respondían a los criterios del Movimiento Moderno no sólo en su plástica sino en la racionalidad y modernidad que manifestaban, y supusieron uno de los primeros resquicios por los que comenzó a reintroducirse en España la cultura arquitectónica moderna internacional.

Sin embargo, en **1957** se produce un cambio de Gobierno que va a afectar a la política de vivienda: se crea el **Ministerio de la Vivienda** y se nombra a José Luis Arrese como responsable del mismo. Con Arrese, pasan al Ministerio de Vivienda, el INV –que dependía del Ministerio de Trabajo–, la Dirección General de Arquitectura, la Dirección General de Regiones Devastadas, el Consejo Nacional de la Vivienda, el Consejo Superior de Urbanismo y Arquitectura y la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid (COUM), que estaba dirigida por Laguna. Además se crean tres nuevas direcciones generales: Arquitectura, que va a ocupar Bringas –un antiguo concejal del Ayuntamiento de Madrid que había sido además, vocal en la Comisión de Urbanismo–; Urbanismo, que va a dirigir Bidagor y Vivienda, que va a absorber las tareas del INV. Arrese cesa a Valero Bermejo y nombra en su lugar a Vicente Mortes. Al poco tiempo, Laguna presenta su dimisión como Comisario²⁰.

Al entender que el “Plan Nacional de Vivienda” de 1955 también había fracasado y que algunas actuaciones, como los poblados, pese a ser una brillante experiencia arquitectónica, no habían logrado resolver el problema de la vivienda,

²⁰ Las tensas relaciones entre Valero (director del INV) y Girón (Ministro de Trabajo) serán una de las causas de la creación del Ministerio de la Vivienda y la integración del INV en el mismo.

Arrese pretendía dar una vuelta a la situación. En lugar de entender la política de vivienda como un Cuestión de Estado, la dejaba en manos del privado; frente a la gestión global de la COUM, que adquiría y urbanizaba suelo, defendía que cada promotor actuara libremente allí donde disponía de terreno para edificar; frente a la reflexión sobre la vivienda que buscaba tanto su industrialización como su funcionalidad, Arrese anteponía los intereses comerciales y la obtención de la máxima rentabilidad del suelo, lo que le llevó a proponer edificios residenciales de entre once y trece plantas.

Mientras que Valero Bermejo había buscado la “sindicalización” del problema de la vivienda, dando la responsabilidad de la construcción de la vivienda social a la OSH, el nuevo ministro Arrese va a implantar una política de propiedad frente a una política de alquileres, incentivando la presencia del privado en la construcción de la vivienda; Frente a una política preocupada por definir y fijar pautas de acceso a la vivienda, prometiendo ventajas y beneficios fiscales, ahora era la banca quién asumía este papel, tratando directamente con los futuros propietarios las condiciones de acceso a la vivienda. La política de vivienda que Arrese llevó a cabo se resume en una frase que él mismo solía utilizar a modo de eslogan: «Hagamos un país de propietarios, no de proletarios».

En 1957, los planteamientos de Arrese van a cristalizar en un proyecto denominado “Plan de Urgencia Social (PUS)”, que iba a permitir la construcción de 60.000 viviendas en Madrid. El “Plan de Urgencia Social” de Madrid fue aprobado por el Pleno de las Cortes el 13 de noviembre de 1957, promulgado como ley, y definía no sólo la voluntad de construir 60.000 viviendas en dos años sino limitar el crecimiento de la ciudad, mediante un anillo verde, descentralizando la industria y reubicando la

vivienda obrera²¹. La ley definía un nuevo tipo de vivienda la “subvencionada”, estableciendo dos categorías: de entre 38 y 75 m² de superficie útil una y de entre 75 y 150 m² de superficie útil la otra. Esta última sólo estaba contemplada para la aplicación del PUS en Madrid²².

Este Plan significa un paso atrás respecto a la política social que se inaugura en 1954, que no permitía el despegue de la maquinaria privada al tener una demanda masiva de gente cuyos recursos se hallaban en la frontera de las posibilidades financieras, dejando un margen de beneficio mínimo. La OSH, que entre 1954 y 1955 había construido más de 50.000 viviendas, reduce su producción a cerca de 20.000 en 1956, adaptándose a las nuevas reglas. Por otra parte, el Plan significaba un importante esfuerzo financiero, al aumentar en un 50% las inversiones en vivienda respecto al período anterior.

El propio Laguna, cuando aún era Comisario de Ordenación Urbana, señalaba que los objetivos de Arrese se resumían en: facilitar suelo urbanizado, con todos los servicios, a la iniciativa privada; fomentar la construcción de viviendas por parte de las empresas para sus empleados, las asociaciones de interesados o las promovidas por constructores, con el fin de descargar al Estado de esta responsabilidad y, por último, señalaba la necesidad de evitar la construcción de agrupaciones urbanas como los poblados de absorción y dirigidos debido a que presentaban, siempre según palabras de Arrese, dificultad en su construcción, poca rentabilidad y un costoso mantenimiento, que hacía que el privado se desentendiese de ello recayendo el coste en el Estado.

²¹ Antes de que en noviembre de 1957 se aprobara la ley de Urgencia Social era necesario aprobar el Decreto que impedía los asentamientos clandestinos ya que, la Administración entendía que el PUS podía generar un incremento en la llegada de chabolistas buscando los beneficios y las ventajas que ofrecía.

²² Hasta la aparición en 1957 de las viviendas subvencionadas, el campo inmobiliario cubre todo el espectro de protección, creando un gradiente residencial continuo: el primer escalón lo ocupan las viviendas sociales, seguidas de las de renta mínima y, a continuación, las de renta limitada de tercera categoría con las que se pueden alcanzar tamaños mayores. Estos tres estratos componen, en líneas generales, el suburbio.

La aprobación del PUS va a suponer la irrupción definitiva de la promoción privada en el mercado inmobiliario español, interesada por la vivienda modesta al calor de las interesantes ventajas crediticias y fiscales a lo que hay que añadir la subvención a fondo perdido que ofrecía el Plan²³. Sin embargo, el PUS sólo es un paso más, aunque probablemente el más significativo, de la política legislativa de apoyo a la producción de vivienda del Régimen, que desde el inicio estuvo orientada hacia la inserción de la iniciativa privada en la promoción de vivienda, pese a que en las primeras etapas, y dada la debilidad de ésta debido a la precaria situación económica del país, el Estado tuviera que recurrir continuamente a mecanismos de construcción pública directa.

²³ El PUS ofrecía una ayuda de 30.000 ptas. por vivienda a fondo perdido para empezar a construir con lo que, con un pequeño capital se podían poner en marcha promociones de vivienda para vender, lo que facilita la proliferación de pequeños operadores, pero también posibilita que las grandes empresas puedan acometer obras de gran envergadura.