

La política de vivienda en España durante el franquismo

Alfonso FERNÁNDEZ CARBAJAL

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo

RESUMEN: En este artículo se describen y analizan los principales rasgos que caracterizaron la intervención pública que, en materia de vivienda, desarrollaron las autoridades del régimen político vigente en nuestro país entre los años 1939 y 1975. Para ello, se divide dicho período en dos partes que abarcan, respectivamente, la etapa autárquica y la etapa expansiva de la economía española. En cada una de ellas se analizan no sólo las medidas de contenido más presupuestario —el sistema de ayudas a la vivienda protegida—, sino también aquellas cuyo objetivo es regular el funcionamiento de este mercado. Todo ello teniendo en cuenta el contexto económico en el que se desenvuelve nuestro país y que, lógicamente, influye de manera notable en la evolución de nuestro mercado inmobiliario y en las medidas adoptadas por la Administración.

Descriptores: Mercado inmobiliario. Políticas de vivienda. Vivienda social. Franquismo. Historia del urbanismo.

I. INTRODUCCIÓN

En la mayor parte de los países, el mercado de la vivienda viene siendo objeto, desde hace ya cierto tiempo, de un importante grado de intervención pública que condiciona significativamente su funcionamiento. Los motivos que se utilizan para justificarla son varios, pero merecen destacarse dos: las propias características del bien que en él es objeto de intercambio —que lo convierten en esencial para el desarrollo de una vida digna, circunstancia que hace que sea considerado como un *bien preferente*— y el papel que desempeña su construcción en el seno de la economía de un país —clave por el empleo que genera y por los *efectos de arrastre* que tiene sobre otras actividades económicas—. Todo ello hace que habitualmente las políticas que se desarrollan en esta materia persigan, por un lado, *objetivos sociales* —facilitar el acceso a la vivienda a aquellos individuos con menores ingresos y, por tanto, con mayores dificultades

para acceder a ella— y, por otro, *objetivos macroeconómicos* —utilizar su ya citada capacidad para generar empleo y sus efectos de arrastre sobre otras actividades productivas como instrumento de *política anticíclica* en momentos de recesión económica—.

La consecución simultánea de ambos tipos de objetivos no es nada fácil. De hecho, dependiendo de cuáles sean considerados como prioritarios, las políticas desarrolladas suelen diferir sensiblemente. En concreto, la consecución de objetivos sociales suele caracterizarse por la adopción de medidas de carácter selectivo, de cara a garantizar que sean los estratos de población con menores ingresos los beneficiarios de las mismas. Por el contrario, el logro del segundo tipo de objetivos, en la medida en que buscan incentivar la actividad del sector, suele traducirse en medidas de carácter más indiscriminado, dirigidas a todos aquellos agentes con interés en desarrollar un determinado tipo de operación relacionada con

el mismo —construcción o compra, por ejemplo—. En todo caso, hay que tener en cuenta que la política de vivienda, entendida en sentido amplio, no sólo comprende aquellas medidas que tienen su correspondiente reflejo en los presupuestos de las administraciones públicas, es decir, *los subsidios* que directa o indirectamente conceden éstas para facilitar la construcción de viviendas o el acceso a las mismas. También hay que incluir toda una serie de normas establecidas por la administración que, aún sin tener contenido presupuestario, regulan el funcionamiento bien del mercado de la vivienda directamente o el de otros íntimamente relacionados con él, y entre las que cabe citar: (i) las actuaciones de *ordenación urbana y control de la edificación*, (ii) las —muy discutidas— *medidas de control de alquileres* y (iii) las *medidas de regulación financiera*¹.

En este artículo se centrará la atención en la política de vivienda desarrollada en nuestro país por el régimen franquista y entendida ésta en sentido amplio, es decir, tomando en consideración los dos tipos de medidas señaladas anteriormente. Para ello se tendrá en cuenta el contexto económico general en el que se desenvuelve, dada la influencia que éste ejerce en los objetivos, actuaciones y resultados que se derivan de dicha política. Por este motivo, dividiremos el período considerado en dos partes, que abarcarán respectivamente las etapas autárquica y expansiva vividas por la economía española en el transcurso del mismo.

2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA DURANTE LA AUTARQUÍA (1939-1959)²

2.1. Las primeras actuaciones de la posguerra

Finalizada la Guerra Civil, el patrimonio inmobiliario español se encuentra en una situación de grave deterioro. Las numerosas

destrucciones de inmuebles que se produjeron³, unidas a la prácticamente nula actividad constructora desarrollada durante los años de contienda, van a agravar notablemente el ya crónico déficit de viviendas que se arrastraba en nuestro país desde hacía tiempo, lo que va a hacer necesario acometer, a partir de 1939, un gran esfuerzo constructor.

Desgraciadamente, el contexto económico y político de los primeros años de la posguerra no va a permitir que ese esfuerzo se pueda llevar a cabo de forma inmediata. En este sentido, hay que tener en cuenta que la contienda civil, aparte de agravar notablemente el déficit de viviendas, va a tener unos efectos muy negativos en este mercado:

- Por el lado de la *demanda*, produce una merma importante en la capacidad adquisitiva de la población.
- Por el lado de la *oferta*, va a deteriorar notablemente la todavía débil capacidad productiva del país, lo que para el sector de la construcción se traduce en una importante escasez de materiales habitualmente utilizados en el desarrollo de su actividad —hierro o cemento, por ejemplo—.
- Finalmente, hay que destacar las dificultades que, desde el punto de vista financiero, va a generar el *fuerte proceso inflacionista* y de inestabilidad monetaria desatado en estos primeros años de posguerra⁴, lo que dificultará aún más la obtención de créditos tanto a promotores y constructores como a familias.

A todo lo anterior hay que añadir el hecho de que la fuerte ideología nacionalista del nuevo régimen político, unida al aislamiento al que éste se ve sometido por parte de los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial, va a traer como consecuencia el desarrollo en España de un modelo de

¹ Un análisis más detallado en relación con los objetivos e instrumentos de las políticas públicas de vivienda puede verse en JAÉN & *al.* (1993: 103-114) y FERNÁNDEZ CARBAJAL (2000: 83-92).

² Los dos subapartados en que se divide esta etapa son prácticamente coincidentes con el esquema utilizado con frecuencia cuando se realizan estudios sobre esta época al objeto distinguir, por una parte, los años de mayor aislamiento internacional del régimen (fundamentalmente la década de 1940) y aquellos en los que se empieza a producir una paulatina

apertura al exterior (década de 1950) —véase, por ejemplo, GARCÍA (1987: 165-177)—. Como veremos, la evolución de la política de vivienda se adapta razonablemente bien a esta subdivisión.

³ En este sentido, algunas estimaciones hablan de 183 ciudades devastadas, 250.000 viviendas inhabitables y otras tantas gravemente dañadas (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969: 117).

⁴ En GONZÁLEZ (1979: 36-43) pueden consultarse algunas estimaciones sobre el perfil de dicho proceso inflacionista.

crecimiento económico «hacia adentro» conocido con el nombre de *autarquía* y que, al impedir el aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional, va a provocar una situación de claro estancamiento económico, como lo prueba el hecho de que en el decenio posterior a la Guerra Civil se alcance una tasa media anual de crecimiento del PIB. de tan sólo el 1,2% (RODRÍGUEZ, 1977: 633; GARCÍA, 1987: 166-167).

Lógicamente, en una situación tan desfavorable la capacidad para hacer frente a los problemas de alojamiento existentes es muy escasa. Pese a todo, y para intentar hacer frente a este panorama tan negativo, las autoridades del nuevo régimen político van a adoptar de forma inmediata las primeras decisiones en esta materia. Así, con el objeto de fomentar la construcción de viviendas y de planificar el gran esfuerzo que va a ser necesario acometer se crea, mediante la Ley de 19 de abril de 1939, *el Instituto Nacional de la Vivienda (INV)*, instrumento básico de toda la política desarrollada en esta materia por el régimen franquista. Al mismo tiempo en que se procedía a crear este organismo, aparecen también las primeras normas que regulan el tipo de viviendas que van a ser objeto de ayudas oficiales. Se trata de las llamadas «viviendas protegidas»⁵, a las que se les exige, para recibir los beneficios derivados de tal denominación⁶, que su alquiler no supere el equivalente a seis días de jornal ó el 20% del sueldo medio mensual de la familia beneficiaria y que su coste de construcción tampoco sobrepase un determinado límite —inicialmente 30.000 pesetas—. Como puede observarse, se trata del primer intento de desarrollar una política de vivienda con cierto contenido social, aunque el primero de los criterios utilizados no sea el más adecuado —los sueldos de los beneficiarios pueden ser muy diversos en su cuantía—.

No obstante, a estos primeros objetivos de la política de vivienda se van a añadir pocos

años más tarde otros de carácter más macroeconómico o coyuntural: utilizar la capacidad de generación de empleo que tiene el sector de la construcción para tratar de reducir la tasa de paro existente y, en definitiva, dinamizar la actividad económica del país. Para ello, se aprueba un nuevo régimen de protección: el de las llamadas viviendas «*de clase media*» (Ley de 25 de noviembre de 1944) y «*Bonificables*» (Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948), en el que, en un claro intento de fomentar simplemente la construcción de viviendas, se establece un sistema de ayudas más indiscriminado que el establecido en la legislación de 1939⁷: así, no se establecen limitaciones en lo referente al coste de construcción y, aunque los alquileres máximos están sometidos a restricciones, se va a autorizar la venta a precio libre de dichas viviendas en bastantes casos⁸, lo que va a hacer que los promotores y constructores se decanten por esta segunda opción —máxime teniendo en cuenta las restricciones derivadas de la legislación de arrendamientos urbanos, a la que nos referiremos posteriormente— y la utilicen para obtener importantes beneficios destinando dichas viviendas a familias pertenecientes a los estratos de renta elevados (COTORRUELO, 1960: 58-60)

En lo que se refiere a los resultados obtenidos hay que señalar que, pese a la aprobación de toda esta normativa, la ya comentada desfavorable coyuntura económica de nuestro país en esta época y que, en lo que a la vivienda se refiere, se traduce en una importante escasez de materiales de construcción⁹ y de recursos financieros suficientes, va a hacer que la política desarrollada en esta materia tenga una influencia muy débil, como lo prueba el escaso número de viviendas que al amparo de ambos regímenes se construyen. Los datos disponibles —FIG. 1— muestran que la actividad constructora de los primeros años

⁵ El término *protegidas* suele utilizarse también cuando se hace referencia con carácter general a las viviendas acogidas a cualquier régimen de ayuda por parte de la Administración Pública. Cuando en este artículo sea utilizado con este significado se expresará sin comillas.

⁶ Básicamente reducciones tributarias de hasta el 90% de su importe durante 20 años, la concesión de un anticipo sin interés de hasta un 40% del presupuesto de la obra, primas a la construcción para el caso de cooperativas en las que los socios aporten a la edificación su trabajo personal y derecho a expropiación forzosa de terrenos edificables.

⁷ Las ayudas concedidas van a consistir, básicamente, en reducciones fiscales similares a los de las «viviendas protegidas», declaración de urgencia en el suministro de materiales y préstamos a bajo tipo de interés.

⁸ Aunque las «viviendas protegidas» también podían destinarse a la venta, estaban sometidas a importantes restricciones para ello —autorización del INV y precio de venta limitado al coste máximo de ejecución—.

⁹ Que no va a ser posible cubrir con importaciones en medio de un contexto internacional marcado por la Segunda Guerra Mundial y el posterior aislamiento del régimen político de nuestro país.

FIG. 1. Viviendas construidas (1943-1960)
Datos en miles de viviendas

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

n.d.: dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967)

de la posguerra fue muy escasa. Ni siquiera cubre las necesidades derivadas del mero crecimiento vegetativo, lo que no hace sino agravar aún más el problema de la vivienda en nuestro país. Asimismo, hay que destacar que las notables diferencias existentes entre los dos tipos de legislaciones comentadas va a condicionar de forma notable el tipo de promotor de las viviendas, de tal forma que las de «clase media» y «bonificables» van a ser las preferidas por la iniciativa privada en detrimento de las «protegidas», que serán promovidas en su mayor parte por entidades de carácter público o semipúblico, jugando en este sentido un importante papel el propio INV y la Delegación Nacional de Sindicatos, ésta última a través de la denominada «Obra Sindical del Hogar». En este sentido, hay que señalar además que el contexto inflacionista en el que se desenvuelve nuestro país en este período, en la medida en que hace disminuir los ingresos reales de muchas familias, favorece un incremento del déficit de viviendas modestas (COTORRUELO, 1960: 64).

Finalmente, no podemos terminar de analizar la política desarrollada durante la década de 1940 sin hacer referencia a uno de los instrumentos más importantes en lo que a la regulación del mercado inmobiliario se refiere: *la normativa sobre control de alquileres*. A este respecto, hay que señalar que en dicho período se reafirma el intervencionismo estatal que en esta materia

se insta en nuestro país desde principios de la década de 1920 (FURONES & BARJA, 1988: 141), aprobándose la *Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946*, en la que destacan como aspectos fundamentales:

- Las importantes restricciones existentes tanto a la hora de fijar la renta como de revisarla —en un contexto, recordemos, claramente inflacionista—, estableciéndose un sistema de congelación de alquileres para las viviendas construidas u ocupadas por primera vez después del 17 de julio de 1936 y actualizaciones mínimas para las anteriores a dicha fecha¹⁰.
- El establecimiento de una serie de derechos a favor del inquilino, entre los que hay que destacar: (i) el de prórroga forzosa una vez finalizado el plazo de duración estipulado en el contrato y (ii) los derechos de tanteo, retracto e impugnación del precio en caso de venta del inmueble y que, en última instancia, tratan de facilitar que pueda ser adquirida por aquél a un precio reducido.
- Finalmente, hay que destacar las amplias posibilidades de subrogación que ofrece esta Ley una vez fallecido el titular inicial del contrato.

Este marco legal tan favorable al inquilino frente al arrendador va a traer como lógica

¹⁰ La aplicación práctica de las mismas se retrasa, no obstante, hasta los años cincuenta, década en la que además, con la aprobación del texto articulado de la Ley de Arrendamientos de 13 de abril de 1956, se

flexibiliza ligeramente este sistema, permitiendo la actualización de las rentas de los contratos aunque dejando en manos del Gobierno la facultad de determinar los porcentajes a aplicar.

consecuencia una paulatina reducción del porcentaje de viviendas en alquiler que va a perdurar prácticamente hasta nuestros días.

2.2. El «decenio bisagra»

A lo largo de la década de los cincuenta, el contexto económico de nuestro país experimenta algunos cambios importantes, al irse abandonando paulatinamente el modelo autárquico y empezar a percibirse los primeros síntomas de una cierta recuperación, como lo prueba el hecho de que la tasa media de crecimiento del P.I.B. alcance — pese a las acusadas oscilaciones que se observan— niveles próximos al 5% (RODRÍGUEZ, 1977: 633). En el ámbito internacional comienza a romperse el aislamiento y a recibirse las primeras ayudas del exterior con las que se realizan ciertas importaciones que ayudan a paliar las escaseces existentes y a facilitar el reequipamiento de nuestro sector industrial (GARCÍA, 1987: 173-174). Todo ello y el conocimiento más exacto del problema que, en relación con la escasez de alojamientos, permite el Censo de Población y Vivienda de 1950 mueve al Gobierno a intentar solucionarlo de una manera más decidida. Entre las medidas adoptadas para ello a lo largo de esta década se pueden citar: el fomento de la construcción de viviendas de «*tipo social*» y de «*renta reducida*» y «*renta mínima*» —destinadas a las familias con menos recursos¹¹—, la creación de un Ministerio de la Vivienda y, sobre todo, la promulgación de la Ley de 15 de Julio de 1954 sobre construcción de *Viviendas de Renta Limitada*, con la que se va a intentar sistematizar todo el régimen de ayudas oficiales en esta materia y mediante la cual

se sientan en buena medida las bases de la política de ayudas a la vivienda que se desarrollará hasta 1975. De acuerdo con esta última norma, las viviendas objeto de protección estatal se subdividen en dos grandes grupos¹²:

- «*Grupo I*»: Comprende aquellas a las que se les otorga solamente estímulos indirectos (exenciones y bonificaciones fiscales, facilidades para el acceso a créditos hipotecarios en condiciones favorables, preferencia en el suministro de materiales y derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables). Inicialmente, no van a estar limitadas en lo que se refiere a su superficie y coste de ejecución material, lo que da a la construcción de este tipo de viviendas un marcado carácter coyuntural (estimular el sector de la construcción para dinamizar la economía)¹³.
- «*Grupo II*»: Incluye aquellas a las que se les concede tanto estímulos indirectos —similares a los de las viviendas del Grupo I— como directos —en forma de primas a la construcción, anticipos sin interés y préstamos fundamentalmente—, de cara a incentivar su construcción y facilitar su puesta en el mercado en condiciones de accesibilidad para los que, en principio, son sus destinatarios últimos: las familias con bajos niveles de renta. Además, y en un intento de reforzar su carácter social, estas viviendas sí van a estar limitadas tanto en superficie como en coste de ejecución, clasificándose a su vez en tres categorías en función de tales parámetros¹⁴.

¹¹ El fomento de este tipo de viviendas aparece recogida en los Decretos-Leyes de 14 y 29 de mayo de 1954 respectivamente, siendo su promotor fundamental la ya citada Obra Sindical del Hogar. Las viviendas de Tipo Social se caracterizan estar sometidas a importantes limitaciones en cuanto a superficie (42 metros cuadrados como máximo, ampliados en 1956 a 50) y coste máximo de ejecución (25.000 pesetas por vivienda, 0,60 veces el módulo en 1956, ampliado a 0,70 en 1963 —véase la definición del módulo en nota 14—), resultando curioso que, dado su destino, no se incluyan de manera clara requisitos en relación a los ingresos de los beneficiarios. La idea que puede sustentar este sistema —que, como veremos, será uno de los rasgos característicos de la política de vivienda desarrollada en nuestro país hasta 1975— es que al someterlas a esos límites serán viviendas de menor calidad que el resto, lo que desincentivará su adquisición por las familias con mayores niveles de renta (se comportarán, por tanto, como «bienes inferiores»). En relación con las viviendas de renta reducida y renta mínima véase el contenido de la ya mencionada nota 14.

¹² Dicha legislación declaró como regímenes a extinguir los de viviendas «protegidas» y bonificables.

¹³ Posteriormente sí se van a introducir algunas limitaciones al respecto. Véase a este respecto el contenido de la nota 27.

¹⁴ Concretamente, las superficies podían oscilar entre un máximo y un mínimo de 200-80, 150-65 y 80-50 metros cuadrados según se tratase de viviendas de primera, segunda y tercera categoría respectivamente. Por su parte, el coste de ejecución material *por metro cuadrado* se establece en función de un «valor tipo» fijado periódicamente por la Administración y que recibe el nombre de *módulo*. Concretamente, dicho coste podía oscilar entre 1,25-1, 1-0,75 y menos de 0,75 veces el módulo según las categorías señaladas anteriormente —en fechas posteriores estos márgenes experimentarán ligeras variaciones—. Destacar finalmente que las viviendas de Renta Reducida y Renta Mínima citadas con anterioridad se equiparan a las de segunda y tercera categoría respectivamente.

Esta distinción bastante clara entre las viviendas del Grupo I y las del Grupo II, basada en el tipo de ayudas que obtenían, va a quedar algo diluido con la aparición, en 1957 (Ley de 13 de noviembre), de las llamadas «viviendas subvencionadas», modalidad creada a raíz de la aprobación del llamado «Plan de Urgencia Social de Madrid», al que nos referiremos posteriormente, y que en 1958 extiende su ámbito de aplicación a todo el País. Al igual que las del Grupo I, no van a estar limitadas inicialmente en coste de ejecución material, aunque sí en superficie¹⁵. Respecto a los estímulos que se les otorgan, se incluyen todos los percibidos por las viviendas del Grupo I pero, además, van a contar con una subvención a fondo perdido de 30.000 pesetas por vivienda, por lo que van a tener mucho éxito entre promotores y constructores¹⁶.

Dadas las características de esta nueva regulación, no puede extrañarnos que las viviendas del Grupo I y Subvencionadas sean las preferidas por los promotores privados, mientras que las del Grupo II —cuya construcción supone, además, un mayor gasto público— se reservan fundamentalmente para ser promovidas por entidades de carácter público o benéfico. Por otra parte, en la normativa se establece que estos tipos de viviendas podían destinarse bien a arrendamiento o a venta, destacando a este respecto las limitaciones establecidas a la hora de fijar la cuantía de los alquileres, que son regulados de manera bastante compleja, particularmente para las viviendas del Grupo II¹⁷. En este sentido, hay que destacar la paradoja existente en relación a las viviendas del Grupo I, para las que, mientras su precio de venta es libre, su

alquiler está sometido a limitaciones, lo que va a sesgar claramente su destino en favor de la primera modalidad de tenencia citada.

Toda esta legislación en materia de protección a la vivienda posee dos características muy destacables desde el punto de vista económico: (i) las ayudas se canalizan mayoritariamente *por el lado de la oferta*, es decir, es el promotor de las ayudas en la mayoría de los casos y (ii) se trata de un sistema de «ayudas a la piedra» en la medida en que no se tienen en cuenta las características del futuro usuario o adquirente de la misma a la hora de conceder dichas ayudas, sino que es la propia vivienda como tal la que da derecho a obtenerlas siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos para ello —no recibe, por tanto, ninguna el adquirente por razón de sus ingresos—¹⁸.

Por otra parte, hay que destacar que es a partir de 1954 cuando se toman realmente las primeras medidas planificadoras en esta materia, bajo la dirección del INV¹⁹. La gravedad del problema puesta de manifiesto en cifras por el Censo de 1950²⁰, mueve al Gobierno a elaborar el Decreto de 1 de Julio de 1955 por el que se aprueba un *Plan Nacional para la construcción, en el periodo 1956-60, de 550.000 viviendas de Renta Limitada*²¹, tratando además de asignar un importante número de ellas a aquellas zonas que estaban experimentando un intenso crecimiento demográfico —áreas de Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya, Asturias, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga—. Para el logro de dicho objetivo se van a adoptar diversas medidas, entre las que hay que citar el intento de involucrar en

¹⁵ En concreto, su superficie podía oscilar entre un máximo de 150 y un mínimo de 38 metros cuadrados, ampliado a 50 posteriormente.

¹⁶ Su carácter de modalidad intermedia o «híbrida» entre los Grupos I y II dificulta su inclusión en una de estas categorías incluso a la propia Administración. Así, en un principio se las incluye como una nueva categoría dentro de las del Grupo I, pero poco después (1959) pasan a ser incluidas como una modalidad dentro del Grupo II. No obstante, en las estadísticas oficiales suelen contabilizarse de forma independiente.

¹⁷ Véanse a este respecto el art. 111 del Decreto de 24 de junio de 1955 (Reglamento que desarrolla la Ley de Viviendas de Renta Limitada), el art. 9 de la Orden de 1 de febrero de 1958 (que regula determinados aspectos de las Viviendas Subvencionadas) y el Decreto de 24 de julio de 1968.

¹⁸ En muchas ocasiones se utilizan como equivalentes los conceptos de «ayudas por el lado de la oferta» y «a la piedra». Esto no tiene por qué ser siempre necesariamente así en mi opinión: si se concede una ayuda a un promotor o constructor

condicionada a que dicha vivienda se venda o alquile a familias que no superen un determinado nivel de renta se está personalizando, aunque indirectamente, dicha ayuda.

¹⁹ Hay que señalar, no obstante, que para dar cumplimiento a lo establecido en la ya citada Ley de 19 de abril de 1939 se llegó a elaborar un programa de construcción de viviendas para el decenio 1944-54 que aunque en algunas publicaciones y documentos recibe el nombre de «Plan» en la práctica no llegó a ser tal, dado que no se plasmó en ninguna norma concreta. Sus previsiones —la construcción de 1.396.257 viviendas en dicho decenio— quedaron, por otra parte, muy lejos de cumplirse. Para un análisis más detallado de su contenido véase FURONES & MARTÍN (1988: 50-52).

²⁰ Un breve análisis de los principales datos suministrados por este Censo puede verse en COTORRUELO (1960: 83-91) y TAMAMES (1975: 255-256).

²¹ En dicha cifra global se incluyen 50.000 viviendas de Tipo Social —ampliadas a 100.000 en 1956—, en línea con el fomento de esta modalidad de viviendas ya comentada anteriormente.

el mismo a las empresas situadas en dichas zonas —incluidas Guipúzcoa y la totalidad de la provincia de Cádiz en este caso— estableciéndose, para aquéllas que empleen a 50 o más trabajadores, la obligatoriedad de construir viviendas para alojar al 20% de su plantilla. En esta misma línea, también se va a impulsar, además, la aprobación de planes específicos, denominados «*de Urgencia Social*», para tratar de absorber el importante déficit de viviendas existente en algunas de estas zonas, concretamente en aquellas en las que, por su mayor grado de industrialización, se habían convertido en importantes focos de inmigración²².

En cuanto a los resultados globales del Plan Nacional, en principio podemos calificarlos de escasos si nos atenemos exclusivamente a las Viviendas de Renta Limitada construidas, dado que sólo se alcanza el 37% del objetivo previsto teniendo en cuenta los datos recogidos en la fig. 1 para el período 1956-60. No obstante, buena parte de este incumplimiento se debe a que muchas viviendas construidas en esta época todavía pertenecen a los regímenes a extinguir aprobados con anterioridad —viviendas «protegidas» y «bonificables»— de tal forma que si las incluimos en los cálculos el porcentaje alcanzado es más satisfactorio —71% si sólo se tienen en cuenta las primeras y 90% si se consideran ambas²³—, máxime teniendo en cuenta que continúa persistiendo una cierta escasez de materiales.

A los planes anteriormente citados habría que añadir otros de carácter complementario que, en virtud del denominado «régimen excepcional»²⁴, impulsó el propio INV para atender necesidades apremiantes y ante la ausencia de cualquier otra iniciativa. En su mayor parte fueron destinados a la absorción del chabolismo y, en general, a tratar de cubrir las necesidades de las familias con menos recursos, destacando en este sentido la aprobación, en 1960, del denominado «*Plan de Reserva*».

También se producen a lo largo de esta década novedades importantes en materia urbanística, con la aprobación de *la Ley*

del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. En aquellos años, en España están ocurriendo dos procesos simultáneos: el inicio de la llamada «segunda industrialización» y la paralela «crisis de la agricultura tradicional». Como consecuencia, se va a producir un importante trasvase de población del campo a las ciudades que se traduce en un fuerte crecimiento urbano. Por todo ello, una ley como la anterior parece muy necesaria precisamente para ordenar ese crecimiento y permitir la salida al mercado de suelo suficiente para acoger a los nuevos habitantes. La de 1956 es una Ley calificada por los expertos como original y singular ya que, pese a que se carecía en nuestro país de una base doctrinal propia y consolidada en la materia, se va a elaborar un texto legal que, por su filosofía, se sitúa en la vanguardia del derecho europeo en la materia (FERNÁNDEZ, 2000: 21). Precisamente esta norma es la que consagra *el urbanismo como una función pública ineludible*, poniéndose fin en esta materia a la tradicional vinculación del derecho de propiedad con el «derecho a usar y abusar de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente recogidas por las leyes» —art. 348 del Código Civil—. Ser propietario de una finca no va a implicar que se tenga derecho a edificar, sino que este derecho lo otorga expresamente *el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*, pieza clave de toda esta normativa. Asimismo, la Ley establece la creación de una auténtica *administración urbanística* jerárquicamente establecida y en la que se integran los niveles estatal —encargado de la dirección y supervisión de la planificación urbanística del conjunto del país— y local —encargado de la gestión directa de esta actividad, tarea desempeñada fundamentalmente por los ayuntamientos en sus respectivos ámbitos municipales—, configurándose además como órgano superior en materia urbanística a la denominada «Comisión Nacional de Urbanismo» (PAREJO, 1979: 237-242)

²² Además del ya citado para el caso de Madrid, se aprueban Planes de Urgencia Social similares para Barcelona y Asturias (1958) y Vizcaya (1959).

²³ Realmente, la inclusión de las Viviendas «Protegidas» en el total del Plan sí estaba previsto en el citado Decreto —art. 1, base 6ª—.

²⁴ Véanse a este respecto el art. 5 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada y el art. 19 de su Reglamento.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÍODO DE EXPANSIÓN (1961-1975)²⁵

3.1. El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976

El cambio de coyuntura que empezaba a vislumbrarse en la década de los cincuenta se confirma de manera clara en los años siguientes. La aprobación del *Plan de Estabilización y Liberalización de 1959* va a poner fin de forma definitiva a la etapa autárquica, dando paso a una economía menos intervenida por el Estado y más abierta al exterior. En concreto, las medidas adoptadas van a permitir a nuestro país aprovechar la favorable coyuntura económica internacional, particularmente la europea, y con ello iniciar un período de intenso crecimiento económico. Los resultados conseguidos son ciertamente excepcionales. Dos datos resultan, a este respecto, claramente llamativos: por un lado, lo dilatado del período de expansión, casi quince años, y, por otro, la elevada tasa media de crecimiento del P.I.B. que se alcanza —en torno al 7% en los sesenta y al 5,7% en la primera mitad de los setenta (RODRÍGUEZ, 1977: 633)—. Además, se van a producir cambios estructurales importantes en la economía española, derivados de la crisis de la agricultura tradicional, el intenso crecimiento del sector industrial —que actúa como motor central de la expansión— y el considerable desarrollo del sector servicios (GARCÍA, 1987: 180-185).

En lo que al mercado inmobiliario se refiere, el despegue económico que se produce va a traer consigo un espectacular incremento de la demanda de viviendas, debido a tres razones fundamentales (JORDÁN & al., 1986: 405):

- La transformación de la importante demanda potencial existente en demanda efectiva, al incrementarse de manera importante el nivel de renta de las familias.
- El desarrollo del fenómeno del turismo masivo procedente del exterior, que va a impulsar la construcción de viviendas

—segundas residencias— en amplias zonas del litoral.

- El importante trasvase de población de las áreas rurales a los grandes núcleos industriales

Si a las razones anteriormente apuntadas añadimos la demanda de viviendas generada por el crecimiento demográfico general del país nos encontramos en un contexto en el que, de no tomarse las medidas oportunas, se podía producir un notable agravamiento del ya serio problema de vivienda existente en España. Todo ello lleva al Gobierno a elaborar un nuevo *Plan Nacional de Vivienda para el período 1961-1976* (DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, 1962), autorizándose su desarrollo y ejecución mediante la Ley 84/1961 de 23 de diciembre. En él, se realiza un cálculo de las necesidades de vivienda teniendo en cuenta la demanda generada por cuatro factores: el déficit inicial, el crecimiento demográfico, las migraciones internas y las necesidades de reposición del parque existente²⁶. Desde el punto de vista cuantitativo se establece como objetivo la construcción durante ese período de un número de viviendas estimado en 3.713.900 unidades, distribuidas en libres y protegidas, distinguiendo en estas últimas entre promoción privada y promoción pública u oficial. Debido al largo plazo de su vigencia, se va a establecer una revisión periódica del mismo y su desarrollo en planes cuatrienales, siguiendo el esquema de los llamados Planes de Desarrollo, a fin de acomodarlo a las necesidades generales de la política económica del país. Por otra parte, y coincidiendo con los primeros años de vigencia de este Plan, la normativa sobre viviendas objeto de ayudas estatales va a ser objeto de algunas modificaciones, aprobándose en este sentido el Decreto de 24 de julio de 1963. En él, este tipo de viviendas pasan a denominarse «*Viviendas de Protección Oficial*», nombre que perdurará con posterioridad a 1975, aunque la regulación de las mismas experimente notables modificaciones²⁷.

²⁵ El fin de este período lo establecemos en 1975 para hacerlo coincidir con el final del franquismo, pese a que en dicho año es ya claramente perceptible la crisis económica posterior.

²⁶ No obstante, dado que el principal problema en esta materia radica en el insuficiente parque inmobiliario existente, las necesidades por reposición quedan en un segundo plano (DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, 1962: 37-40).

²⁷ La entrada en vigor de este Decreto va a retrasarse hasta la aprobación del Reglamento que desarrolla su

aplicación y que se recoge en el Decreto de 24 de Julio de 1968. Este incluye algunas novedades importantes, entre las que hay que destacar el establecimiento de límites en cuanto a la superficie para las viviendas del Grupo I —muy amplios en todo caso, ya que el máximo y mínimo se establece en 200 y 50 metros cuadrados respectivamente— y en lo referente al coste de ejecución material tanto para las viviendas del Grupo I como para las Subvencionadas —en función del módulo ya citado—.

FIG. 2. Viviendas programadas y construidas. periodo 1961-1975 (Datos en miles de viviendas)

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de: Dirección General de la Vivienda (1962). Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967 y 1972). INV, memoria de actividades, varios años.

¿Hasta qué punto se alcanzaron los objetivos establecidos?. A la hora de hacer un balance de los resultados, lo primero que hay que destacar es el sistemático incumplimiento de las previsiones establecidas tanto en el Plan Nacional como en las revisiones del mismo que fueron efectuadas posteriormente²⁸. La principal razón que explica este hecho la podemos encontrar en la buena coyuntura económica de este periodo, y que se traduce, en materia de vivienda, en una abundante demanda efectiva y en mayores recursos materiales y financieros. Esta circunstancia va a convertirse en el auténtico «motor» del mercado y va a permitir, por un lado, que se construya un número de viviendas cuantitativamente muy superior al de la época autárquica y al de cualquier otra anterior y, por otro, que el sector de la construcción no dependa tanto de las ayudas oficiales para su relanzamiento y evolucione,

hasta cierto punto, al margen del Plan (JORDÁN & *al.*, 1986: 405-406)²⁹.

El incumplimiento de los objetivos establecidos empieza a percibirse ya desde principios de la década de los sesenta —FIG. 2—. Así, en el trienio 1961-63, previo a la integración del sector vivienda en los llamados «Planes de Desarrollo», se observa con claridad un hecho que se repetirá a lo largo de todo el período estudiado: el incumplimiento sistemático de los objetivos en materia de vivienda de promoción oficial, quedando la cifra de realizaciones muy por debajo de aquéllos. En cuanto a las viviendas protegidas de promoción privada cabe distinguir dos fases. En la primera de ellas — hasta 1967— se observa cómo se superan ampliamente los objetivos previstos debido sobre todo al éxito de las Viviendas Subvencionadas, que consiguen atraer el interés de la iniciativa privada por la subvención a fondo perdido ya comentada.

²⁸ Las modificaciones de las cifras de objetivos establecidas en el Plan Nacional fueron numerosas. Una primera revisión de las mismas se efectuó a la hora de elaborar los Planes de Desarrollo que entraron en vigor a partir de 1968, pero incluso una vez aprobados éstos se producen alteraciones en las cifras de objetivos para años concretos, lo que en última instancia refleja la escasa utilidad de este modelo planificador.

²⁹ Aunque globalmente considerado el período 1961-75 puede ser calificado como expansivo desde el punto de vista

económico, un análisis más detallado del mismo revela la existencia de oscilaciones relacionadas con los habituales ciclos que caracterizan la evolución económica de los países capitalistas, y que afectan no sólo a la economía en su conjunto sino también, con mayor o menor intensidad, a los distintos sectores productivos, entre ellos al de la construcción y, más en concreto, al «subsector vivienda». Para un análisis más detallado de estas últimas véase TALTAVULL (2001: 147-156 y 182-188).

Esta circunstancia —en la medida en que pudiera suponer que el sector vivienda estaba detrayendo recursos de otros sectores económicos, perjudicando con ello el desarrollo global del País— motivó que, a mediados de la década, se adoptaran por parte de la Administración medidas restrictivas consistentes en el establecimiento de cupos máximos de viviendas y de limitaciones crediticias (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969, p. 147), medidas que, junto con la paulatina pérdida de relevancia de algunos de los beneficios otorgados, van a traer como consecuencia una reducción en el número de viviendas de este tipo construidas a partir de entonces. No obstante, las cifras globales no disminuyen ya que, al amparo de la favorable coyuntura económica, se va a producir de forma paralela un crecimiento vertiginoso de las promovidas en régimen libre, desbordándose claramente los objetivos previstos en relación a las mismas.

El resultado final se puede resumir en los siguientes términos: el elevado número de viviendas construidas durante todo este período va a permitir reducir de manera notable el déficit global existente en esta materia desde el punto de vista *cuantitativo*, pero no así desde el *cuantitativo*, debido sobre todo al bajo grado de cumplimiento de los objetivos en materia de vivienda de promoción oficial, que contrasta con la amplísima superación de las previsiones en el caso de las viviendas libres³⁰. La importancia de este dato radica en que este tipo de viviendas son las que, por sus características, se destinan a las familias con menores ingresos, lo que implica que va a seguir persistiendo un importante déficit en las destinadas a la demanda menos solvente³¹ (SANTILLANA, 1980: 831). La pérdida de relevancia de la política social de vivienda que todo lo anterior supone puede apreciarse también, en cierto modo, si se observa la evolución que experimenta el porcentaje del gasto total del Estado destinado a vivienda, que presenta una

FIG. 3. Evolución del gasto del Estado en vivienda. Período 1945-1975. (datos en millones de pesetas corrientes)

Año	Gasto del Estado en vivienda* (1)	Gasto total del Estado (2)	% (1/2) × 100
1945	174	14.282	1,2
1950	294	18.735	1,6
1955	1.128	33.538	3,4
1960	9.675	75.225	12,9
1965	12.861	150.210	8,6
1970	15.259	376.669	4,1
1975	31.413	894.679	3,5

* Corresponde a la rúbrica «vivienda y bienestar comunitario» de la clasificación funcional de los gastos del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comin (1985)

tendencia descendente a lo largo de la etapa que estamos analizando —FIG. 3—.

3.2. El fracaso de los instrumentos de regulación del mercado inmobiliario

Por otra parte, hay que destacar también que a la política de vivienda desarrollada en este período le va a faltar el apoyo de una política urbanística y de suelo adecuada, al no resultar operativa la ya citada Ley del Suelo y producirse frecuentes transgresiones de la misma. Las razones aducidas por los expertos para explicar tales incumplimientos suelen guardar relación fundamentalmente con la desvinculación que se produce entre el urbanismo y el régimen local, por un lado, y, por otro, con la prioridad que sobre la ordenación urbanística tienen otras políticas desarrolladas por la Administración en esta época.

La citada desvinculación se produce al asumir el Ministerio de la Vivienda, desde su creación en 1957, las competencias urbanísticas atribuidas a la Administración Central por dicha norma, mientras las

³⁰ Hay que señalar a este respecto que existen indicios de que las cifras oficiales de viviendas libres construidas en este período infravaloran las reales, debido a una deficiente recopilación de datos sobre las mismas, al estar sometidas a menores controles que las protegidas (SISÓ, 1982: 178-182). Teniendo en cuenta esta circunstancia, la superación de las previsiones en materia de vivienda libre puede haber sido todavía más acentuada.

³¹ De hecho, ya en la elaboración del III Plan de Desarrollo elaborado para el período 1972-75 se considera que el problema de la vivienda en España empieza a ser básicamente un problema de acceso a la misma de los segmentos marginales de la población y de una mejor satisfacción de las necesidades de algunas familias —la demanda por mejora en el estándar de vivienda—. Empieza, pues, a considerarse que el problema es más cualitativo que cuantitativo (COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1972: 140-142).

actividades de gestión directa desarrolladas por los ayuntamientos quedan, de acuerdo con la legislación de régimen local, bajo la tutela del Ministerio de la Gobernación (PAREJO: 243-244). Esto va a provocar que las citadas entidades locales consideren dicha Ley como algo en cierta medida «ajeno» a las mismas, lo que unido al aluvión de iniciativas de edificación al que tienen que hacer frente como consecuencia del intenso proceso de urbanización que se va a producir y la falta de experiencia de los técnicos municipales para aplicar el nuevo sistema establecido va a traer consigo el desarrollo de una política local en esta materia al margen en muchos casos de la normativa vigente, como lo prueban los retrasos en la aprobación de los PGOU —en no pocos casos ni siquiera llegaron a aprobarse³²—, el desarrollo de un planeamiento parcial que incumplía el general —autorizando alturas superiores a las permitidas, por ejemplo— o incluso la concesión de licencias sobre determinados sectores sin la aprobación de los correspondientes planes parciales —a veces incluso sobre suelo rústico— (TERÁN, 1982: 459-468). Como consecuencia de todo ello, el intenso proceso de urbanización vivido en este período va a estar caracterizado por un importante grado de anarquía, generándose graves deficiencias tanto en lo que se refiere a los equipamientos públicos como al propio diseño de las ciudades, en relación al cual se observa una falta de articulación e integración de los nuevos barrios que se crean en la ciudad a la que pertenecen³³.

El desarrollo de actuaciones al margen de la Ley del Suelo no es, por otra parte, patrimonio exclusivo de las corporaciones locales. También se observan conductas similares, a nivel de la Administración del Estado, en varios ministerios, entre ellos curiosamente el que debía velar por el cumplimiento de la legalidad en esta

materia: el Ministerio de la Vivienda. A este respecto hay que destacar que el carácter prioritario asignado al objetivo de eliminar el déficit de alojamientos existente por encima de consideraciones urbanísticas llevaron a que, de cara a garantizar la ejecución del Plan Nacional de Vivienda 1961-76, y ante la ausencia de patrimonios públicos de suelo, la Administración se vea obligada a delimitar polígonos de actuación y a expropiar los terrenos necesarios con independencia de que existieran o no Planes aprobados³⁴, lo que supone en la práctica, la instauración de un modelo de «urbanismo coyuntural» frente a una auténtica ordenación urbana.

Todo lo anterior se produce, además en un contexto inmobiliario caracterizado por una demanda creciente —y, sobre todo, más solvente, al incrementarse la renta *per cápita* de la población y configurarse unos estratos de clases medias— y una oferta en la que se observa la existencia de una cierta escasez de suelo urbano —particularmente en las grandes ciudades— que podría achacarse a la escasa inversión en infraestructuras urbanas que caracteriza el desarrollo económico español, al asignarse la mayor parte de los recursos financieros disponibles a destinos productivos (LASUÉN, 1973: 120) y a incrementar las también insuficientes infraestructuras interurbanas (TERÁN, 1982: 452 y 454). La conjunción de todos estos factores genera, lógicamente un claro incremento en los precios de las viviendas³⁵ y, con ello, unas importantes expectativas de revalorización del suelo, lo que favorece que sus propietarios desarrollen prácticas especulativas basadas en su retención al objeto de aprovechar al máximo las plusvalías generadas por la expansión inmobiliaria y que se van a ver facilitadas por una legislación urbanística escasamente aplicada, como ya hemos comentado antes. Tales comportamientos suponen, en

³² Algunos autores consideran como una de las causas del fracaso de la Ley la lentitud con que se desarrolló la actividad planificadora e incluso la escasez de planes aprobados (FERNÁNDEZ, 2000: 23). No obstante, y pese a los retrasos que se observan en algunos casos, buena parte de los municipios mayores de 50.000 habitantes tienen su PGOU aprobado en 1975.

³³ En este sentido, la Comisión de Vivienda encargada de elaborar el II Plan de Desarrollo afirma en el documento que elaboró que la ejecución de los PGOU se tradujo en la aprobación en muchos casos de planes parciales excesivamente individualizados y desligados del carácter unitario de ciudad, lo que da a los nuevos barrios un marcado carácter suburbial (COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1967: 37-38).

³⁴ Modificándolos incluso si fuera necesario. Véase a este respecto la Ley de 21 de julio de 1962.

³⁵ El hecho de que el crecimiento de la renta *per cápita* y de los precios de la vivienda se produzcan de forma bastante paralela (CARRERAS, 1975: 132-133) ha llevado a que algunos autores pongan especial énfasis en el «lado de la demanda» de este mercado como principal factor explicativo de este proceso y no tanto en los factores de oferta relacionados con la escasez de suelo —véase, por ejemplo, GAGO & *al.* (1979)—. Por lo demás, la evolución al alza de los precios de la vivienda favoreció también la ya comentada reestructuración de la oferta a favor de las viviendas libres, dado que son las que con más facilidad los permiten.

definitiva, que la escasez de suelo anteriormente comentada se transforme en una *oferta efectiva* de suelo aún más escasa, provocando como resultado una fuerte subida en su precio, de tal forma que si en 1960 supone en torno al 10% del precio final de la vivienda, en 1970 dicho porcentaje se eleva hasta el 30% aproximadamente según algunas estimaciones (LASUÉN & *al.*, 1973: 10). Esta circunstancia no ha impedido, sin embargo, que se haya construido un buen número de viviendas, en parte porque la escasez efectiva de suelo urbano se ha compensado parcialmente mediante el uso de fórmulas ya comentadas con anterioridad —y que en muchas ocasiones suponían una trasgresión de la normativa urbanística— (autorización de mayores volúmenes edificables mediante el incremento de las alturas permitidas³⁶, edificación sobre otro tipo de suelos distintos del propiamente urbano —incluso rústicos—) o utilizando suelos situados en municipios limítrofes a las grandes ciudades, con una dotación de infraestructuras mínima en muchos casos, generándose lo que algunos autores han denominado como crecimiento urbano «a saltos». (GAGO & *al.*, 1979:81-82)

La gravedad de la situación urbanística del país y la constatación del fracaso de la Ley del Suelo de 1956 por las numerosas actuaciones que se producen al margen de la misma llevan, finalmente, al Gobierno a plantear una reforma de la citada norma, la cual se hace efectiva a través de la Ley de 2 de mayo de 1975 —sin tiempo, por tanto, para que puedan percibirse sus efectos en el período que estamos estudiando—.

Continuando con el componente «regulador» de la política de vivienda, hay que hacer también referencia al cambio que se produce en la normativa sobre control de alquileres. Así, la *Ley 40/1964 de 11 de Junio* va a introducir ciertas novedades para los contratos que se celebren a partir de esa fecha, entre las que destacan, por un lado, la libre fijación de la cuantía inicial del alquiler y, por otro, la posibilidad de introducir cláusulas de actualización de la misma. No obstante, esta liberalización parcial del mercado de viviendas en alquiler no produce

los resultados esperados, dado que en otros aspectos ya comentados —prórrogas, subrogaciones, derechos de tanteo y retracto— sigue permaneciendo una regulación claramente favorable al inquilino³⁷. Esto va a hacer que, pese a las mejoras introducidas señaladas anteriormente, los contratos de alquiler continúen sin tener el suficiente atractivo. Por ello, el progresivo descenso del porcentaje de viviendas en alquiler va a continuar siendo la nota característica en lo que a la evolución de este segmento del mercado se refiere —FIG. 4—.

3.3. La financiación de la vivienda en España

El elevado precio que la vivienda alcanza en el mercado hace habitualmente necesario acudir a financiación ajena para proceder tanto a la promoción como, muy especialmente, a la adquisición de la misma. En relación con este tema hay que destacar, en primer lugar, que en esta época adquirió una importancia destacada la *autofinanciación del sector* y, consecuentemente, fue escasa la dependencia de fuentes ajenas de financiación. Así, según estimaciones realizadas por la Administración, la promoción inmobiliaria se financiaba básicamente con las aportaciones realizadas por el propio promotor y los anticipos entregados por los futuros compradores. A su vez, estos anticipos, unidos a un pago al contado que habitualmente se ha de realizar en el momento de recibir la vivienda y al pago aplazado ofrecido por el promotor eran los tres pilares fundamentales

FIG. 4. Evolución del parque de viviendas según el régimen de tenencia (en %)

Censo	Propiedad	Alquiler	Otros
1950	45.9	51.3	2.8
1960	51.9	41.4	6.7
1970 ³⁸	63.4	30.1	6.5

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Censos de Población y Viviendas.

³⁶ Generándose, por tanto estructuras urbanas más densas, que algunos autores sitúan en un 30% superiores a las que corresponderían dado el nivel de desarrollo que en aquellos momentos había alcanzado nuestro país (LASUÉN, 1973: 126).

³⁷ Además, la propia Administración limitó en ocasiones la posibilidad de actualizar las rentas.

³⁸ Los porcentajes de 1970 se han calculado teniendo en cuenta sólo las viviendas principales.

que permitían financiar la adquisición de la misma —FIG. 5—.

En cuanto a los escasos fondos ajenos utilizados para financiar el sector, éstos procedían de tres fuentes principales (SANTILLANA, 1980: 836-837): cajas de ahorro, banca oficial y presupuestos del Estado. De las tres merecen una mención especial las cajas de ahorros, que son las que dedicaron más recursos no sólo por obligación sino también por «vocación». Así, por imperativo legal, estas entidades debían de destinar un determinado porcentaje de sus recursos ajenos —el establecido por el Ministerio de Hacienda— a financiar la construcción y adquisición de viviendas protegidas, ofertando dichos fondos a tipos de interés inferiores a los de mercado. Pero, además, las cajas canalizaron hacia este sector parte de sus recursos de libre disposición, de tal forma que el mercado inmobiliario se convirtió en uno de los segmentos fundamentales de su negocio.

Respecto a las condiciones de los préstamos —cuantía, plazo de amortización, tipo de interés—, hay que destacar las notables diferencias existentes entre las viviendas protegidas y las libres.

En el caso de las viviendas protegidas, la existencia de financiación privilegiada para las mismas permitían la concesión de préstamos en unas condiciones relativamente aceptables. En general, los plazos de amortización oscilaron entre los diez y cincuenta años, los tipos de interés entre el 4 y el 12% y la cuantía de los préstamos entre el 60 y el 85% del valor de la vivienda.

Sin embargo, para las viviendas libres, que no disponían de canales privilegiados de

financiación, las condiciones eran más desfavorables, haciéndose en este caso claramente patente la ya citada importancia de la autofinanciación. Aunque no existen datos precisos al respecto, sí se puede destacar que, en muchos casos, los plazos de amortización apenas si superaban los cinco años, mientras que la cuantía de los préstamos rara vez superaba el 50% del valor de la vivienda. En realidad, estas condiciones eran el claro reflejo de la inexistencia, en el sistema financiero español, de unos instrumentos adecuados que permitieran a las entidades crediticias captar ahorro a largo plazo para financiar el sector vivienda. Esto permitiría incrementar tanto la cuantía del préstamo como su plazo de amortización, así como reducir los tipos de interés al existir una mayor oferta de fondos. La llegada de la crisis económica de los setenta y el inicio del proceso de liberalización de nuestro sistema financiero hará aún más apremiante la necesidad de mejorar las condiciones de financiación.

En relación con este tema hay que señalar además que durante este período se pone en marcha en nuestro país el sistema especial de ahorro-vivienda (Decreto-Ley 8/1966 y Orden de 17 de octubre de ese mismo año), de cara a favorecer que aquellas familias que deseen adquirir una vivienda dispongan con carácter previo de unos fondos que les permitan hacer frente a los primeros desembolsos que tengan que efectuar. El instrumento clave de todo este sistema lo van a constituir las denominadas *cuentas de ahorro-vivienda*, utilizadas por las familias para depositar periódicamente fondos —durante un número de años no inferior a dos— y siendo retribuidas dichas cantidades a un tipo de interés superior al de los tradicionales depósitos de ahorro o a la vista —el fijado en 1966 por la citada normativa fue del 5%—. Además, esta operación da derecho a la posterior obtención de un préstamo a bajo tipo de interés cuyo volumen va a depender de la cuantía del fondo constituido y del precio por metro cuadrado de la vivienda que se adquiere (LASUÉN & al. 1973: 18-19). No obstante, el desarrollo alcanzado por este sistema fue bastante limitado en este período, en parte por falta de tiempo material para ello³⁹.

FIG. 5. Financiación de la adquisición de vivienda en España (porcentaje estimado sobre el precio)

Fuentes de financiación	1965	1970
Anticipos del comprador	23.6	14.2
Pago al contado	20.0	21.0
Pago aplazado del promotor	28.3	44.2
Cajas de ahorro	11.1	13.3
Crédito oficial	6.5	2.1
Fondos públicos	10.5	5.2

Fuente: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972).

³⁹ Los primeros préstamos de este tipo empezaron a otorgarse en 1969.

4. CONCLUSIONES

Analizados desde una perspectiva temporal los distintos aspectos que conforman la política de vivienda desarrollada durante la época franquista, resumiremos a continuación los principales rasgos característicos de la misma.

En primer lugar, hay que destacar que dicha política estuvo muy condicionada por el elevado déficit de alojamientos existente una vez finalizada la Guerra Civil. La necesidad de compensarlo, unida a los intentos de utilizar el sector de la construcción para el logro de objetivos de tipo macroeconómico o coyuntural —tales como generar empleo—, favoreció el establecimiento de un marco de actuación en materia de vivienda protegida destinado básicamente a incentivar la construcción de viviendas y en el que los ingresos de las familias que accedían a las mismas no eran un factor determinante a la hora de seleccionarlas —sistema de ayudas por el lado de la oferta y «a la piedra»—. Esta política permitió cubrir el citado déficit de manera relativamente aceptable desde el punto de vista cuantitativo, pero no así desde el cualitativo, al no atenderse de forma satisfactoria las necesidades de alojamiento de los estratos de población con menores ingresos, como lo demuestra el incumplimiento de los objetivos en materia de vivienda de promoción pública u oficial.

Le faltó un componente clave: una política urbanística y de suelo adecuada. En este sentido, el fracaso de la Ley del Suelo de 1956, materializado fundamentalmente en el

desarrollo de numerosas actuaciones en esta materia realizadas al margen de la misma, trajo como resultado un desarrollo urbano bastante anárquico y con graves problemas de equipamientos e infraestructuras. Además, esta situación se convirtió también en un buen caldo de cultivo para el desarrollo de comportamientos especulativos tendentes a retener suelo lo que, en un contexto de expansión de la demanda inmobiliaria «efectiva», se tradujo en un incremento del porcentaje que el coste del suelo supone en el precio final de la vivienda.

Por otra parte, el fracaso de la Ley de Arrendamientos de 1946, así como de la reforma efectuada en 1964, sesgó completamente el mercado en favor de la vivienda en propiedad, alternativa que, al menos en un principio, siempre resulta más costosa que la vivienda en alquiler, por lo que se privó a los estratos de población con menores ingresos de una opción interesante para satisfacer sus necesidades de vivienda.

Finalmente, desde el punto de vista financiero hay que destacar la escasez de recursos a largo plazo canalizados hacia este sector, particularmente en el caso de las viviendas libres, lo que obligó tanto a promotores y constructores como a adquirentes a realizar un alto esfuerzo de autofinanciación.

Estos problemas y desajustes van a ser el origen de la importante reforma que en cuanto a política de vivienda se va a realizar de forma paulatina en los años posteriores, una vez instaurado el régimen democrático en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- CARRERAS YÁÑEZ, J.L. (1975): «La inflación y la vivienda», *Información Comercial Española*, n.º 504-505: 132-139.
- COMÍN, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España 1801-1980*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1967): *II Plan de Desarrollo Económico y Social 1968-71. Comisión de Vivienda*, Presidencia del Gobierno, Madrid.
- (1972): *III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-75. Vivienda*, Presidencia del Gobierno, Madrid.
- COTORRUELO SENDAGORTA, A. (1960): *La política económica de la vivienda en España*, Instituto Sancho de Moncada, C.S.I.C., Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA (1961): *Plan Nacional de la Vivienda 1961-76*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2000): *Manual de derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, Madrid.
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2000): «El mercado de la vivienda. Características y principales líneas de actuación pública», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 17-18: 83-92.
- FURONES FERRERO, L. & J. BARJA PEREIRO, (1988): «La vivienda en alquiler», *Situación*, 2: 140-173.
- FURONES FERRERO, L. & M. R. MARTÍN JADRAQUE, (1988): «Necesidades de vivienda», *Situación*, 2: 49-68.

- GAGO, J & E. LEIRA, (1979): «Política de suelo: requisito para una nueva política de vivienda», *Información Comercial Española*, 548: 73-89.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1987): «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL & *al.*: *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*: 164-189, Ariel, Barcelona.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970)*. *Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (varios años): *Memoria de Actividades*, Madrid.
- JAÉN GARCÍA, M. & A. MOLINA MORALES, (1993): «La intervención gubernamental en el mercado de la vivienda», *Hacienda Pública Española*, 127: 103-114.
- JORDÁN, M. J. & V. FUENTES, (1986): «Política de Vivienda», en GÁMIR, L.(coord): *Política económica de España*: 403-425, Alianza Editorial, Madrid.
- LASUÉN, J. R. (1973): «La política de suelo urbano», en: *Sectores prioritarios del desarrollo español*, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid.
- & M. ALLUE, (1973): *La financiación de la vivienda en España (Seminario hispano-norteamericano sobre financiación de la vivienda)*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1969): *II Congreso Interamericano de Vivienda. Comunicación del Ministerio de la Vivienda*. España, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística: el período 1956-75*, Montecorvo, Madrid.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1977): «Producto y rentas nacionales de España: conceptos, fuentes estadísticas y evolución», en P. SCHWARTZ (coord.): *El producto nacional de España en el siglo XX*: 595-633 Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SANTILLANA, A. (1980): «Política de vivienda», en Gámir, L. (coord.): *Política Económica de España*: 817-844 Alianza Editorial, Madrid.
- SISÓ CRUELLAS, J. (1982): «Análisis del subsector vivienda en el período 1970-79», *Papeles de Economía Española*, 10: 176-187.
- TALTAVULL DE LA PAZ, P. (2001): *Economía de la construcción*, Cívitas, Madrid.
- TAMAMES, R. (1976): *Estructura económica de España*, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid.
- TERÁN, F. de (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

APÉNDICE LEGISLATIVO

PRINCIPALES DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA APROBADAS EN EL PERÍODO 1939-1975

- Ley de 19 de abril de 1939 (BOE 20 de abril). Creación del INV. Régimen de protección para las viviendas «Protegidas».
- Decreto de 8 de septiembre de 1939 (BOE 2 de octubre). Reglamento que desarrolla la ley anterior.
- Ley de 25 de noviembre de 1944 (BOE 27 de noviembre). Beneficios fiscales para las viviendas «de Clase Media».
- Ley de 31 de diciembre de 1946 (BOE 2 de marzo de 1947). Texto refundido regulador sobre Arrendamientos Urbanos.
- Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 (BOE 13 de diciembre). Texto refundido regulador de las viviendas de Clase Media (en esta norma reciben también el calificativo de «Bonificables»).
- Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954 (BOE 17 de junio). Fomento de las viviendas «de Tipo Social».
- Ley de 15 de julio de 1954 (BOE 16 de julio). Régimen de protección de las viviendas «de Renta Limitada».
- Decreto de 24 de junio de 1955 (BOE 16 de julio). Reglamento que desarrolla la ley anterior.
- Decreto de 1 de julio de 1955 (BOE 16 enero 1956). Plan Nacional de construcción de viviendas de Renta Limitada 1956-60.
- Ley de 12 de mayo de 1956 (BOE 14 de mayo, rect. 5 de junio). Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 (BOE 26 de febrero). Reorganización de la Administración Central del Estado. Crea el Ministerio de la Vivienda.
- Ley de 13 de noviembre de 1957 (BOE 14 de noviembre). Plan de Urgencia Social de Madrid. Crea la categoría de viviendas «Subvencionadas».
- Decreto de 24 de enero de 1958 (BOE 3 de febrero). Extensión de la categoría anterior a todo el territorio nacional.
- Orden de 1 de febrero de 1958 (BOE 7 de febrero). Regulación de las viviendas Subvencionadas.
- Ley 84/1961 de 23 de diciembre (BOE 28 de diciembre). Autorización para el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-76.
- Ley 52/1962 de 21 de julio (BOE 23 de julio). Valoraciones del suelo para expropiación en planes de vivienda y urbanismo.
- Decreto 2131/1963 de 24 de julio (BOE 6 de septiembre, rect. 26 de noviembre). Texto refundido y revisado de la legislación en materia de «Viviendas de Protección Oficial».
- Decreto 715/1964 de 26 de marzo (BOE 6 de abril). Porcentajes de inversiones obligatorias, tipos de interés y coeficientes de caja y liquidez para las Cajas de Ahorro.
- Ley 40/1964 de 11 de junio (BOE 12 junio). Modificación de la legislación sobre arrendamientos urbanos.
- Decreto-Ley 8/1966 de 3 de octubre (BOE 17 de octubre). Cuentas individuales de ahorro-vivienda.
- Decreto 2114/1968 de 24 de julio (BOE 7 de septiembre, rect. 20 de septiembre y 30 de noviembre). Reglamento de las Viviendas de Protección Oficial.
- Ley 19/1975 de 2 de mayo (BOE 5 de mayo). Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956.