

**LA INCIDENCIA DE LA PROTECCIÓN OFICIAL
DE VIVIENDAS EN EL CRECIMIENTO URBANO
DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA**

HORTENSIA M.^a CABRERA LÓPEZ

I. Introducción

La incidencia de la protección oficial de viviendas en el crecimiento urbano de Las Palmas es un aspecto interesante si tenemos en cuenta la evidente transformación que la ciudad ha experimentado en los últimos cuarenta años. Esta transformación, reflejada en su aspecto más visible en un rápido y desmesurado crecimiento espacial, ha tenido unos artífices que la han materializado, estos son, por un lado, los promotores públicos y por otro, los promotores privados, libres o acogidos a algún sistema de protección oficial, del sector inmobiliario.

El gran número de grupos de viviendas protegidas existentes en la ciudad evidencia una acusada participación oficial en su expansión urbana, que a su vez constituye un reflejo de factores políticos, sociales y económicos más profundos de gran importancia.

II. La política de vivienda en España y sus resultados

Antes de centrarnos en el caso de Las Palmas sería interesante explicar lo que ha sido la política de vivienda en España.

Iniciada desde el punto de vista legislativo a finales del siglo XIX, ha experimentado una importante evolución. Partiendo de numerosas disposiciones y cambios que la hacían complicada y confusa, ha ido derivando hacia una simplificación y clarificación del

sistema con las Viviendas de Protección Oficial de Categoría Única de 1978, con la extensión de la protección al beneficiario, no sólo al promotor como en un principio, y con el fomento del régimen de alquiler.

El desarrollo de esta política ha estado asociado muchas veces a intereses de carácter político, social y económico como pueden ser el dar satisfacción a la creciente clase obrera o el disminuir el paro marginal; este ha sido el caso de la Ley de Casas Baratas de 1911 y 1921, las Viviendas Protegidas de 1939 y las Viviendas Sociales de 1954. Otras veces ha estado impulsada por el deseo de atraer el capital privado hacia la construcción de viviendas de protección oficial, surgiendo así las Viviendas de Clase Media y las Viviendas Bonificables de 1944 y 1954 respectivamente. En otros momentos la política de vivienda ha respondido, aunque insuficientemente, al problema presente en determinadas ciudades españolas que por su desarrollo industrial han visto incrementada considerablemente su población urbana y por tanto la demanda de viviendas. Este es el caso de la aparición de las Unidades Vecinales de Absorción (UVA) de 1963, y las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) de los años 70.

Hoy el déficit de viviendas sigue siendo importante sobre todo para el sector social menos favorecido que ni siquiera puede acceder al pago del préstamo para la adquisición de una vivienda pública. Por ello el último Plan Nacional de Vivienda para 1984-1987 tiene entre sus objetivos el fomento del régimen de alquiler, no sólo para permitir el acceso a una vivienda digna a la clase social de poca capacidad económica, sino como medio de recuperar más eficazmente la inversión realizada por el Estado.

Al margen de esta política están los resultados numéricos. A nivel nacional y para el periodo que abarca desde 1943 a 1983, se han construido unas 4.500.000 viviendas bajo algún régimen con un máximo en la década de los 70 de algo más de 1.700.000 viviendas. Esta cifra es reflejo de la culminación del auge económico iniciado en los años 60 como resultado del fin del periodo de autarquía con la consiguiente apertura al exterior, el desarrollo del turismo y el crecimiento de la población urbana alimentado por un éxodo rural importante.

Sin embargo, a partir de 1976 comienza un declive que se prolonga hasta los años 80, hasta el punto de que es previsible que el nivel alcanzado en los 70 no sea superado.

III. *Viviendas protegidas construidas en Las Palmas de Gran Canaria*

Los resultados en la ciudad de Las Palmas han dibujado un proceso similar (diagrama 1).

Se han construido unas 32.000 viviendas protegidas entre 1937 y 1984, con un máximo también en los años 70 de unas 14.700 viviendas. Este máximo se concentra principalmente en la primera mitad de la década, puesto que a partir de 1976, como decíamos anteriormente, comienza un descenso que se prolonga en los años 80 debido a la crisis económica que se manifiesta en el sector con el incremento de los costes de construcción y el freno de la inversión.

Por otro lado, el acelerado crecimiento de poblaciones experimentado en la ciudad a partir de 1884 por causas demográficas como una alta natalidad y un crecimiento vegetativo elevado, y por causas económicas como la construcción del Puerto de La Luz y la crisis de la cochinilla, explica el importante crecimiento urbano a lo largo de toda la plataforma litoral y la aparición del problema de la vivienda, acrecentado a lo largo de los años por las aportaciones de sucesivas oleadas inmigratorias interiores y exteriores, sobre todo de Lanzarote y Fuerteventura.

Sin embargo, a pesar de que la preocupación por el problema comenzó, a nivel nacional, a finales del siglo XIX, en Las Palmas no se construyó el primer grupo protegido hasta 1937. Las causas de este retraso pueden encontrarse en el escaso desarrollo industrial que, a los ojos del Estado, hacía menos importante el problema de la vivienda respecto a otras ciudades españolas, también influyó la escasez, por no decir ausencia, de suelo público que siempre ha padecido Las Palmas, con la retención del mismo en manos privadas muchas veces extranjeras como Fyffes, Leakoc y Blandy, y por último la ineficacia de las sociedades constructoras burguesas que actuaban con fines más lucrativos que filantrópicos.

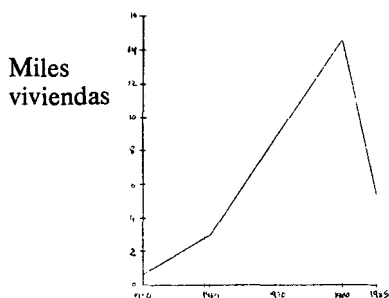
Del total de viviendas protegidas construidas, la promoción pública ha realizado el 20,5% y la promoción privada el 79,4%, diferencia que puede apreciarse en el diagrama 2. Esta diferencia notoria ha sido una constante también a nivel nacional, de forma que la promoción pública nunca ha superado a la privada.

En Las Palmas no apareció la primera actuación privada protegida hasta 1958, y a partir de ese momento va a jugar un papel

importante manteniéndose siempre por encima de la promoción pública aunque experimentando, eso sí, las mismas fluctuaciones; si bien las diferencias entre una y otra promoción se han atenuado considerablemente.

Diagrama 1

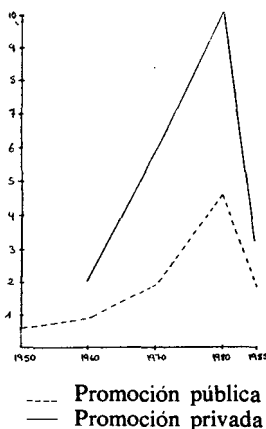
Evolución del número de viviendas de protección oficial en Las Palmas de Gran Canaria



Fuente: Expedientes y elaboración propia.

Diagrama 2

Evolución de las viviendas de protección oficial de promoción pública y promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria



Fuente: Expedientes y elaboración propia.

En efecto, el desarrollo económico de la década de los 60 y primera mitad de los 70 es aprovechado por el capital privado iniciándose la inversión del mismo a través de inmobiliarias, constructoras y cooperativas principalmente.

IV. Localización de los grupos de viviendas de protección oficial en la ciudad de Las Palmas

Como puede verse en el gráfico 1 correspondiente a los años 30, las primeras acciones protegidas son escasas, de carácter público en concreto construidas por el Ayuntamiento, y de pequeño volumen (cada uno de los círculos representa menos de 100 viviendas), localizándose en la plataforma litoral en su sector Isleta-Puerto, y constituyendo operaciones de relleno de los solares libres existentes entonces muy numerosos.

Posteriormente, en los años 40 y 50, la política de vivienda en España responde a la labor de reconstrucción y recuperación social y económica tras la guerra civil, produciéndose un lento y progresivo aumento de construcción de viviendas protegidas más marcado en los años 50 en los que se suceden varias disposiciones legales como las Viviendas de Renta Limitada y Viviendas Tipo Social de 1954 y las Viviendas Subvencionadas de 1957.

El área expansiva se situó en la ciudad alta situada por encima de la plataforma litoral, donde el bajo precio del suelo y la existencia de amplios espacios permitía la construcción de grandes grupos de viviendas que absorbieran parte del incremento poblacional.

El proceso lo podemos observar en el gráfico 2 que corresponde a la década de los 40 cuyas promociones son obra del Mando Económico de Canarias, y en el gráfico 3 más representativo de los años 50.

Podemos ver que la promoción pública, protagonizada por el Ayuntamiento y la Obra Sindical del Hogar, construye pequeños grupos en la plataforma litoral y en zonas alejadas del casco urbano. Es la promoción privada, a la que corresponden las líneas continuas, la que hace su aparición a finales de los 50 con un gran número de viviendas protegidas construidas en la ciudad alta, concretamente en Schamann con un volumen entre 1.500-2.000 viviendas y en Escaleritas con un volumen entre 500-700 viviendas. Se trata de la labor del Patronato Benéfico de Construcción «Francisco Franco».

Escala utilizada en los gráficos de localización urbana de las viviendas de protección oficial construidas en la ciudad de Las Palmas entre 1930 y 1984.

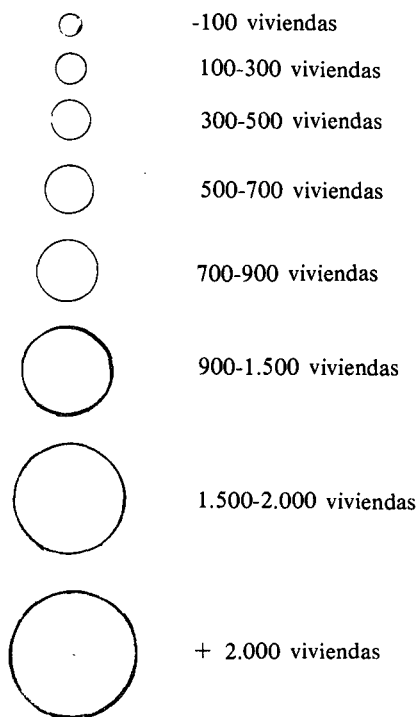


Gráfico 1

Localización de las viviendas de protección oficial construidas en los años 30

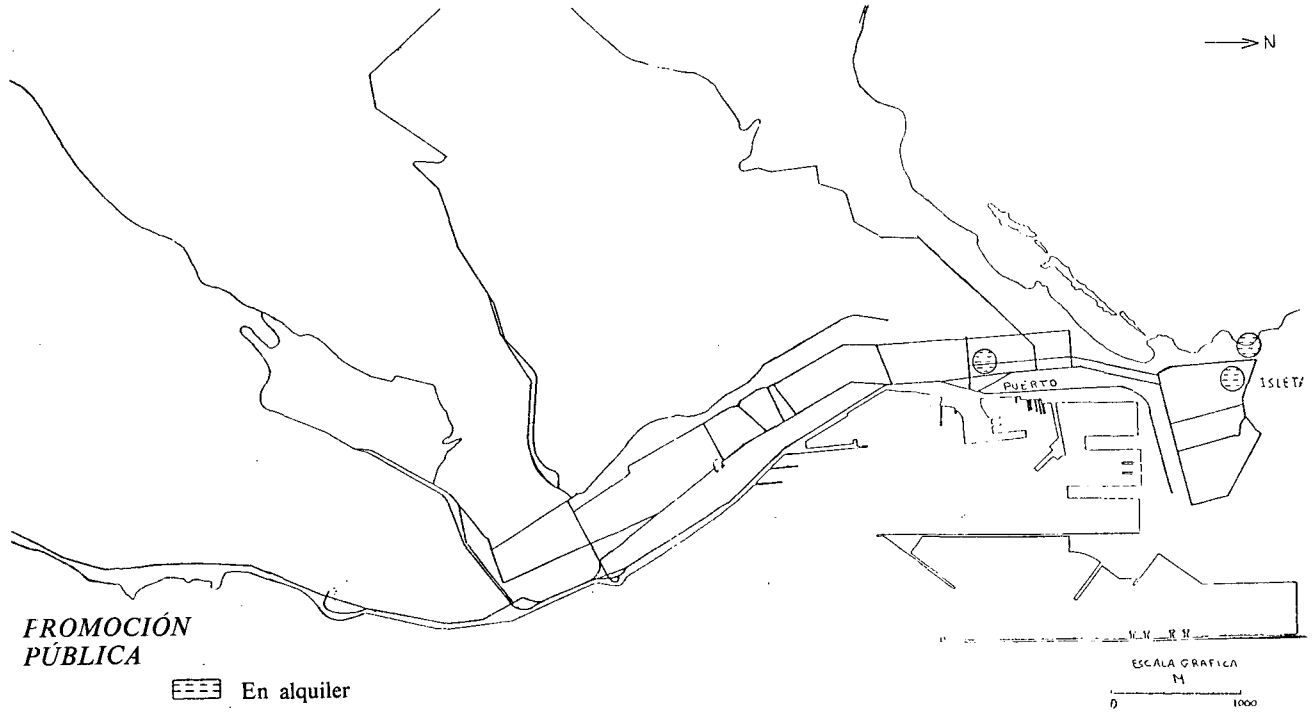


Gráfico 2

Localización de las viviendas de protección oficial construidas en los años 40

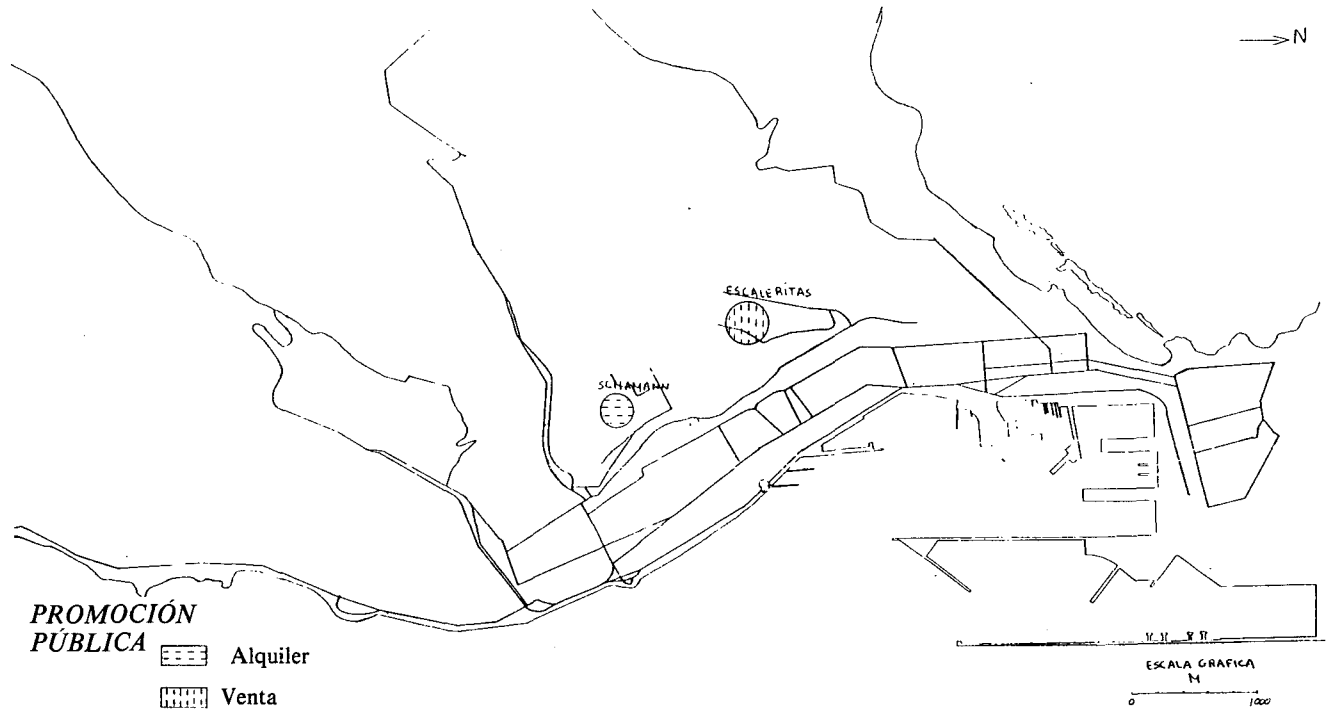
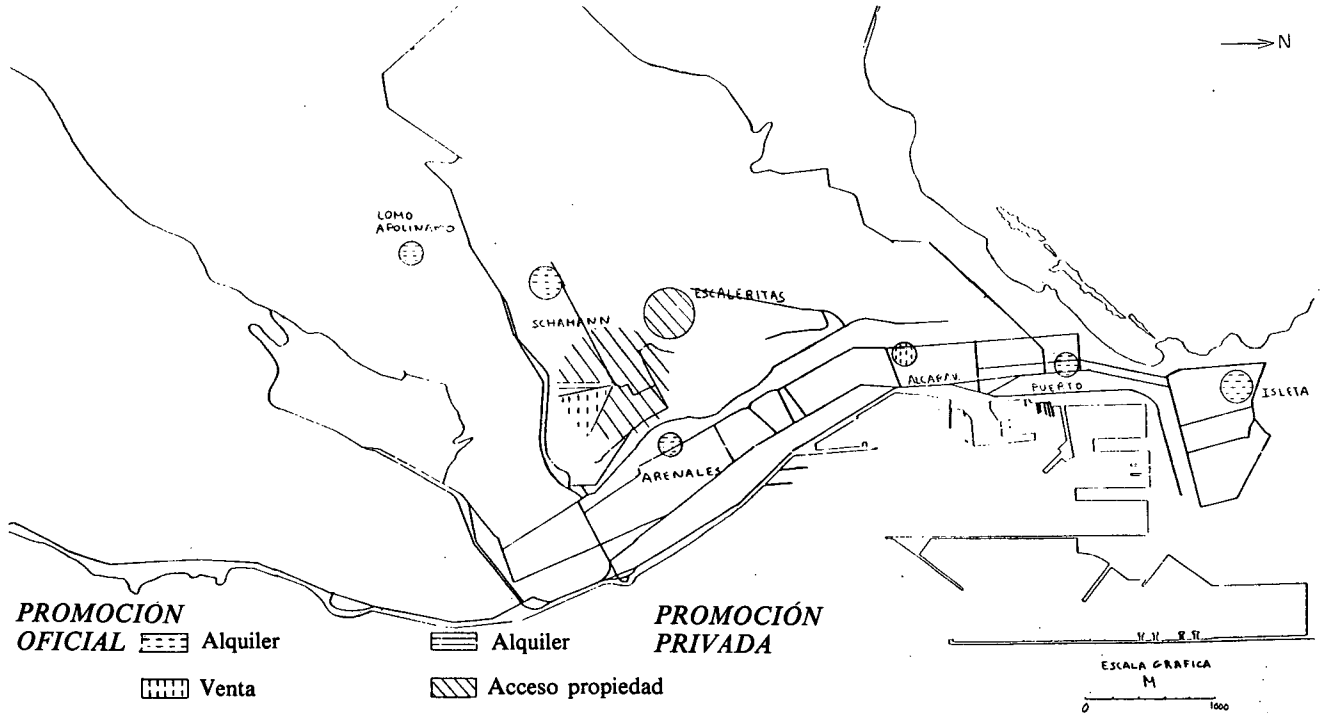


Gráfico 3

Localización de las viviendas de protección oficial construidas en los años 50



En cuanto al régimen de uso de las viviendas observamos que aunque persiste el régimen de alquiler, sobre todo en las promociones públicas, está además de la venta, el régimen de acceso diferido a la propiedad consistente en un sistema intermedio entre la venta a plazos y el alquiler.

Así pues, entre los años 40 y 50 se creó la primera área periférica de la ciudad; si bien hoy, debido al importante crecimiento urbano experimentado, los barrios de Schamann, Ciudad Alta y Escaleritas pueden ser considerados como núcleo urbano de la ciudad alta, en torno al cual se han desarrollado otros barrios netamente periféricos.

En los años 60 el auge económico antes aludido se manifiesta en el importante incremento de las viviendas protegidas construidas. El hecho más significativo es la aparición de numerosos barrios periféricos. Podemos observar en el gráfico 4 como surgen los barrios de Zárate y se amplía considerablemente Escaleritas dentro de la promoción pública; por su parte, la promoción privada protegida amplió San José y creó los barrios de Pedro Hidalgo, Miller Bajo, Las Rehoyas que superan las 2.000 viviendas, Las Chumberas y Las Torres.

Por otro lado, a partir de ese momento va a predominar la promoción privada y el régimen de venta.

El gráfico 5 muestra el auge del sector en los años 70, en los que no sólo aumenta el número de las promociones sino también el volumen de viviendas construidas en cada una de ellas; aparecen nuevos barrios periféricos, muchos de ellos de promoción privada, como Hoya de la Plata, El Batán, Lomo Blanco, La Paterna, Parque Central, Parque Atlántico o El Cardón, formando una segunda banda periférica de gran importancia.

La promoción pública, por su parte, realizó también otras actuaciones construyendo parte de Hoya de La Plata y El Lasso, el Polígono de San Cristóbal y el de Cruz de Piedra, principalmente.

Mientras tanto, en la ciudad baja actúa la promoción privada en torno a zonas muy concretas y de alto índice de plusvalía como la Avda. de José Mesa y López y la franja costera ganada al mar formada por la Avda. Marítima del Norte, denominada Ciudad del Mar.

Finalmente, la característica esencial de los años 80 cursados es que no se han creado nuevas zonas de expansión sino que se han

Gráfico 4
Localización de las viviendas de protección oficial construidas en los años 60

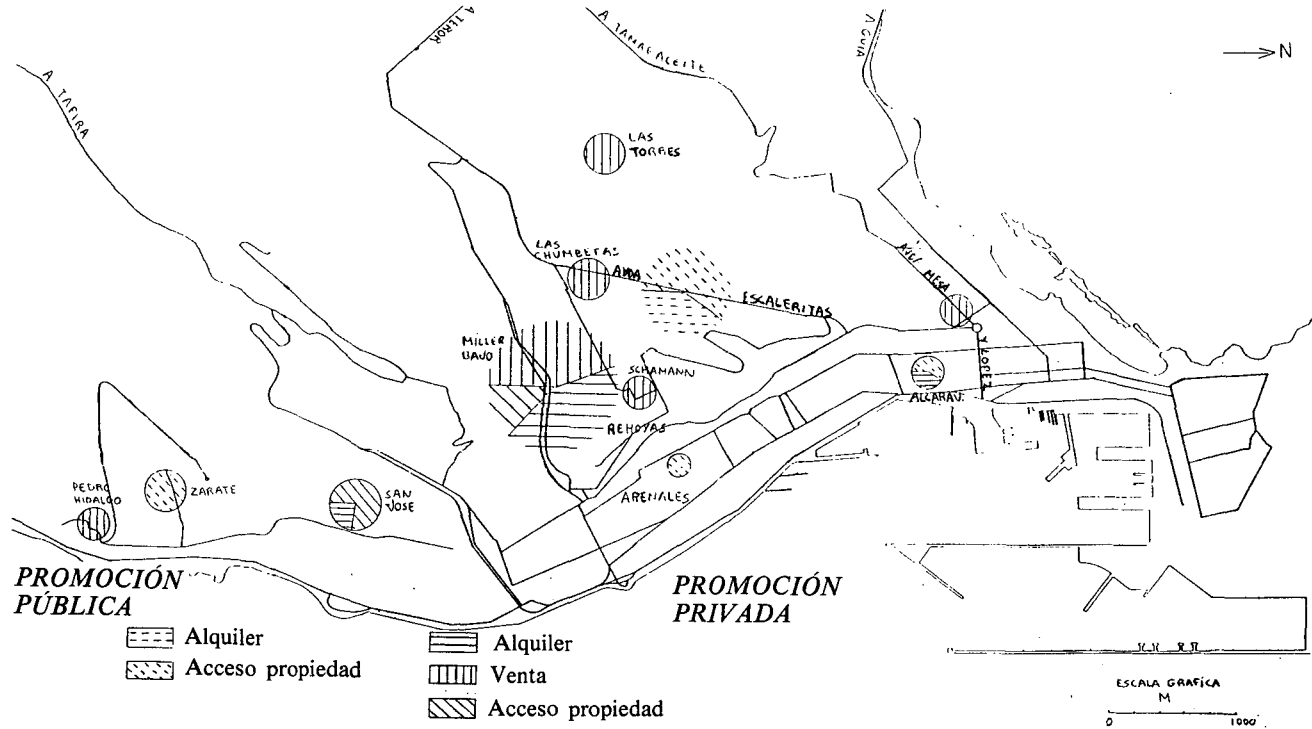
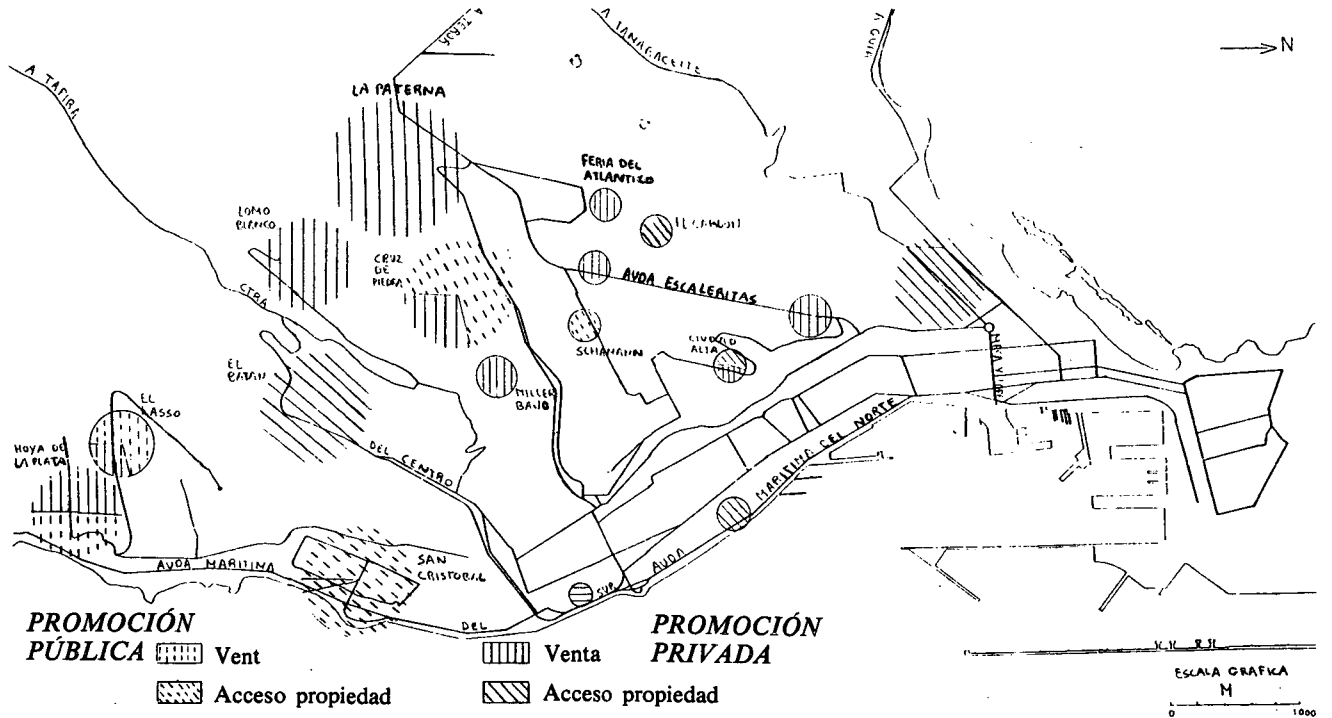


Gráfico 5

Localización de las viviendas de protección oficial construidas en los años 70



ampliado los sectores ya iniciados. Así tenemos la segunda fase del polígono de San Cristóbal, del Polígono Cruz de Piedra o de Nueva Paterna dentro de la promoción pública, y las ampliaciones de Parque Central, Parque Atlántico y El Cardón dentro de la promoción privada protegida (gráfico 6).

Como resultado tenemos que la creación de barrios periféricos ha sido tanto por parte de la iniciativa pública como de la privada acogida a protección, desempeñando ambas un papel similar en este aspecto y contribuyendo al crecimiento de la ciudad por su sector sur y suroeste, aunque sí es cierto que las zonas de suelo más caro como Ciudad del Mar, Avda. de José Mesa y López y primer tramo de la Avda. de Escaleritas, son campo exclusivo de inversión de grupos privados libres o protegidos.

V. Características de las viviendas de protección oficial

Las características de las viviendas protegidas, y en general de cualquier tipo de vivienda, pueden analizarse atendiendo a una tipología de grupo como disposición espacial de los bloques, número de alturas y viviendas, equipamientos, y a una tipología individual que incluiría superficies y número de piezas de las viviendas; así mismo debe tenerse en cuenta la calidad material y de construcción de las mismas.

En nuestro país, en concreto, hay que resaltar la tendencia hacia unas superficies inferiores manteniendo el número de piezas, situándonos por debajo de la media europea, y con el objeto de aprovechar al máximo el espacio.

Si hubiera que establecer las diferencias existentes entre las características de las viviendas de promoción pública y las de promoción privada protegida, podría decir que en el caso de la ciudad de Las Palmas no existen diferencias notables. Tanto en uno y otro tipo de promoción se dan edificios de muchas y pocas alturas, aunque resalta la proliferación de estas a partir de los años 60 como consecuencia de la especulación desatada en esos años.

Igualmente, en ambos tipos de promociones se han construido grupos de viviendas mejor y peor equipados. Tenemos como ejemplos al grupo de El Lasso realizado por el Cabildo Insular en los años 60, aislado y carente de todo servicio (foto 1), y al grupo situado en El Cardón, de promoción privada constituido por tres

cooperativas, también desprovisto de equipamientos aunque más cercano a otras zonas ya consolidadas como Escaleritas (fotos 1 y 2).

Por el contrario, el Polígono Cruz de Piedra promovido por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y el Polígono de La Paterna de la inmobiliaria COBASA poseen colegio, comercios y espacios verdes (fotos 3 y 4).

En cuanto a las superficies de las viviendas, éstas han experimentado una evolución. Así, partiendo de superficies mínimas de 39 y 41 m.² útiles de las primeras viviendas protegidas han ido aumentando a partir de los 60 estableciéndose una media de 80 m.² útiles.

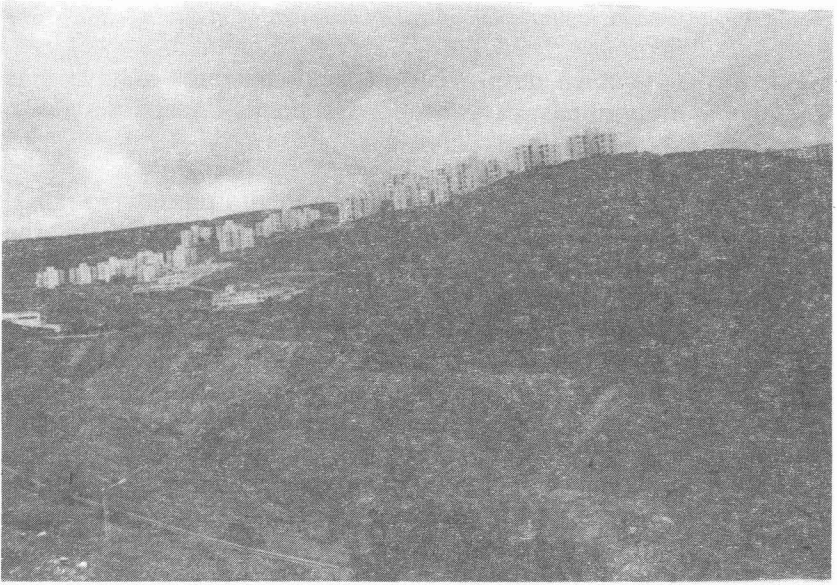
No obstante, es en la promoción privada protegida donde se da un mayor porcentaje de viviendas con superficies útiles superiores a los 100 m.², hasta 1984 en que surgió la disposición legal que limita la protección a 90 m.² útiles.

Por otro lado, las viviendas de protección oficial adolecen, en general, de mala calidad material teniendo como consecuencia un rápido deterioro así como deficiencias estructurales en muy corto plazo. En Las Palmas se suma el efecto de la humedad ambiental, elemento que estropea considerablemente el aspecto exterior de los edificios. En efecto, son numerosos los grupos de viviendas protegidos en la ciudad que presentan un aspecto muchas veces lamentable, pareciendo obligado el identificar este hecho con su carácter protegido.

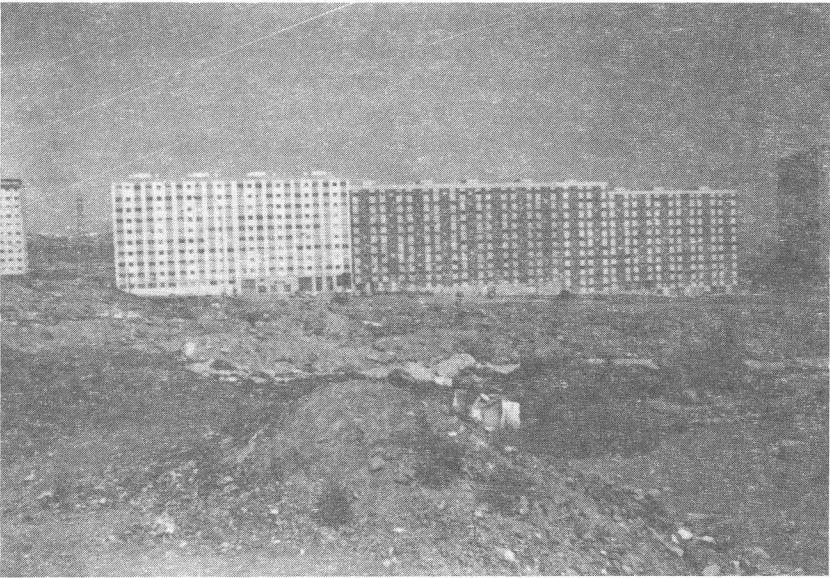
VI. Conclusiones

Globalmente el conjunto de grupos de viviendas de protección oficial llevadas a efecto en la ciudad de Las Palmas ha proyectado sobre el plano urbano un crecimiento evidente de la misma.

Las tímidas intervenciones iniciales del Ayuntamiento fueron siendo progresivamente sustituidas por las promociones de la Obra Sindical del Hogar y el Instituto Nacional de la Vivienda como organismos públicos, y por las iniciativas privadas de patronatos, cooperativas, inmobiliarias, constructoras y particulares que se acogían a las disposiciones oficiales vigentes. El resultado ha sido la importante expansión urbana de la ciudad en su plataforma litoral pri-



Urbanización El Lasso.



Urbanización El Cardón.



Polígono Cruz de Piedra.



Polígono de La Paterna.

mero, y en la ciudad alta posteriormente, creándose extensas zonas periféricas mejor o peor comunicadas con el núcleo urbano.

La construcción de grupos o polígonos de viviendas protegidas ha contribuido, considerablemente, por tanto, al crecimiento de Las Palmas y a la configuración actual de su entramado urbano, cuya característica más significativa, aunque no por ello positiva, es el aspecto desmembrado y anárquico que la ciudad presenta como consecuencia no sólo de la deficiente planificación y de la especulación del suelo a las que ha estado sometida dando como resultado numerosos barrios desconexionados entre sí, sino también de las características peculiares de la orografía sobre la que se asienta.