



resumen

# **PATRIMONIO Y CIUDAD**

## **BARRIADAS RESIDENCIALES EN**

### **CIUDADES MEDIAS DEL LITORAL**

UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ANDALUCÍA, PORTUGAL Y LOS PAÍSES BAJOS

Heritage and City. Mass housing neighbourhoods in medium-sized coastal cities  
A comparative analysis among Andalusia, Portugal and the Netherlands



Escuela Técnica Superior de Arquitectura  
Programa de Doctorado en Arquitectura  
Curso 2019/2020

**Tesis Doctoral**

Mención de Doctorado Internacional

# resumen

**PATRIMONIO Y CIUDAD. BARRIADAS RESIDENCIALES EN CIUDADES MEDIAS DEL LITORAL**

UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ANDALUCÍA, PORTUGAL Y LOS PAÍSES BAJOS

**HERITAGE AND CITY. MASS HOUSING NEIGHBOURHOODS IN MEDIUM-SIZED COASTAL CITIES**

A COMPARATIVE ANALYSIS AMONG ANDALUSIA, PORTUGAL AND THE NETHERLANDS

Autor: Daniel Navas Carrillo

Directores: María Teresa Pérez Cano | Carlos Jesús Rosa Jiménez

Tutor: José Manuel Aladro Prieto

Sevilla, enero de 2020

## **ABSTRACT**

The research presents the basis to articulate the assessment and preservation of public housing complexes, taking as an object of study the medium-sized cities of Sanlúcar de Barrameda, Setúbal and Lelystad.

These complexes appear due to the generalised housing deficit –by the transfer of population from rural to urban areas– which characterised European cities mainly during the 20th century. This period was a time of large growth of cities and, therefore, one of greater architectural and urban production in recent urban history. However, these are assets that, in most cases, lack general heritage recognition, both by specialists and non-specialists and, consequently, do not have comparable preservation levels to other residential types in large cities.

To address this study, Sanlúcar de Barrameda, Setúbal and Lelystad are contextualised within the set of medium-sized cities of the Andalusian, Portuguese and Dutch coast, to which they belong. These cities were also receivers of these migratory processes due to their strategic location within the territorial structure of their region.

The research seeks to make a sequential approach that addresses, from the general –the construction of the conceptual, theoretical and legislative frame that conditioned the construction of these urban complexes in Spain, Portugal and the Netherlands– to the particular, the analysis of each social housing complexes features and their resulting in the current case studies' urban shape.

The study concludes with an approach to the evaluation of the degree of recognition and legal protection of these groups in a comparative analysis among these three contexts. From this approach, and together with the singularities of the cases analysed, there will be gathered the main criteria on which to base their assessment and propose a specific protection instrument.

Key words: social neighbourhoods, medium-sized cities, littoral, 20th century heritage

## RESUMEN

La investigación aborda las claves a partir de las cuales articular la valoración y protección de los conjuntos de vivienda pública, tomando como objeto de estudio las ciudades medias de Sanlúcar de Barrameda, Setúbal y Lelystad.

Estos conjuntos surgen ante el déficit generalizado de vivienda -por el trasvase de población desde el campo a la ciudad- que caracteriza a las ciudades europeas fundamentalmente durante el siglo XX. Es el momento de mayor crecimiento de las ciudades y, por tanto, el de mayor producción arquitectónica y urbanística de su historia urbana reciente. Sin embargo, se trata de bienes que en la mayoría de casos carecen de un reconocimiento patrimonial generalizado, tanto por parte de especialistas como de no especialistas y, en consecuencia, no cuentan con niveles de protección comparables a otros tipos residenciales en las grandes ciudades.

Para abordar este estudio se contextualiza Sanlúcar de Barrameda, Setúbal y Lelystad dentro del conjunto de ciudades medias del litoral andaluz, portugués o neerlandés, al cual pertenecen. Estas ciudades también fueron receptoras de estos procesos migratorios gracias a su ubicación estratégica dentro de la estructura territorial de su región.

La investigación intenta realizar una aproximación secuencial que aborda desde lo general, la construcción del marco conceptual, teórico y legislativo que condicionó la construcción de estos conjuntos urbanos en España, Portugal y Países Bajos; a lo concreto, el análisis de las características que definen a los conjuntos de vivienda social de los casos de estudio y que han dado como resultado su configuración urbana actual.

El estudio se concluye con una aproximación a la evaluación del grado de reconocimiento y protección jurídica del que gozan estos conjuntos mediante un análisis comparado de los tres contextos. A partir de este acercamiento, y junto a las singularidades de los casos analizados, se recogen los principales criterios en base a los cuales articular su valoración y proponer un instrumento de protección específico.

Palabras clave: barrios sociales, ciudades medias, litoral, patrimonio siglo XX

# ÍNDICE

## TOMO 01

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Antecedentes de la investigación</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Definición del estudio</b>	<b>25</b>
1.2.1. Los conjuntos de vivienda pública del siglo XX como tema general de la investigación	25
1.2.2. Las ciudades medias del litoral como objeto de estudio	45
<b>1.3. Objetivos de la investigación</b>	<b>51</b>
<b>1.4. Metodología y fases</b>	<b>53</b>
<b>2. APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN</b>	<b>67</b>
<b>2.1. La construcción de vivienda pública en tres contextos divergentes: España, Portugal y Países Bajos</b>	<b>67</b>
2.1.1. Estudio de la vivienda pública del siglo XX en España	67
2.1.2. Estudio de la vivienda pública del siglo XX en Portugal	71
2.1.3. Estudio de la vivienda pública del siglo XX en los Países Bajos	74
<b>2.2. La vivienda pública como Patrimonio</b>	<b>77</b>
<b>2.3. Investigaciones sobre el sistema de ciudades medias</b>	<b>84</b>
<b>2.4. Análisis de la pertinencia del objeto de estudio</b>	<b>89</b>
<b>3. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA EN ESPAÑA ENTRE 1939-1976</b>	<b>95</b>
<b>3.1. Primer periodo (1939-1954): limitado esfuerzo constructor tras la Guerra Civil</b>	<b>97</b>
3.1.1. Las primeras actuaciones de planificación de vivienda	100
3.1.2. Viviendas Protegidas (VPR)	105
3.1.3. Plan Decenal de Vivienda 1944-1954 (PDV)	108
3.1.4. Viviendas Bonificables (VBO)	112
3.1.5. Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 (EMU)	115
3.1.6. Ley de Bases de Régimen Local (BRL) y Ley de Ordenación de Solares de 1945 (LOS)	118
3.1.7. El Instituto Nacional de la Vivienda (INV). La regulación y planificación de la vivienda protegida	122
<b>3.2. Segundo periodo (1954-1960): un avance significativo hacia la modernización de la vivienda pública</b>	<b>128</b>
3.2.1. La apertura internacional y sus consecuencias sobre los procesos constructivos. Las influencias europeas y norteamericanas	131
3.2.2. Plan de Vivienda de «tipo social» (PVS) y Plan Sindical de Vivienda 1954-1960 (PSV)	137
3.2.3. Viviendas de Tipo Social (VTS)	139
3.2.4. Viviendas de Renta Reducida (VRR) y de Renta Mínima (VRM)	141
3.2.5. Viviendas de Renta Limitada (VRL)	142
3.2.6. Plan Quinquenal de Viviendas «Renta Limitada» 1956-1960 (PQV)	147
3.2.7. Viviendas Subvencionadas (VSU)	151
3.2.8. Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LSU)	153
3.2.9. La Obra Sindical del Hogar y la Arquitectura (OSHA). La construcción de vivienda social	157

<b>3.3. Tercer periodo (1960-1975): gran renovación legislativa para la producción masiva de vivienda en España</b>	<b>163</b>
3.3.1. Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976 (PNV)	166
3.3.2. Viviendas de Protección Oficial (VPO)	178
3.3.3. La Gerencia de Urbanización (GU). La preparación de suelo para la construcción de viviendas	183
<b>4. LA VIVIENDA PÚBLICA EN SANLÚCAR DE BARRAMEDA</b>	<b>193</b>
<b>4.1. Selección de una ciudad media del litoral andaluz para su análisis pormenorizado</b>	<b>193</b>
4.1.1. La estructura territorial propuesta del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	193
4.1.2. La evolución demográfica como ciudades medias desde 1940	198
4.1.3. La construcción de vivienda social (1940-1980)	200
4.1.4. La elección de la ciudad media objeto de estudio: Sanlúcar de Barrameda	206
<b>4.2. La conformación de la ciudad de Sanlúcar de Barrameda a través de conjuntos de vivienda pública</b>	<b>210</b>
4.2.1. Las condiciones habitacionales y la situación urbana de partida	212
4.2.2. Hacia la consolidación del carácter urbano de los conjuntos de vivienda pública	225
4.2.3. Las grandes promociones de vivienda pública	241
<b>5. INVENTARIO DE CONJUNTOS DE VIVIENDA PÚBLICA EN SANLÚCAR DE BARRAMEDA (1939-1976)</b>	<b>297</b>
<b>6. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA EN PORTUGAL ENTRE 1933-1983</b>	<b>357</b>
<b>6.1. Primer periodo (1933-1950): la construcción limitada de vivienda en un contexto de autarquía económica</b>	<b>358</b>
6.1.1. Programa de Casas Económicas (CE)	360
6.1.2. Programa de Casas Desmontables (CD)	362
6.1.3. Programa de Casas para Familias Pobres (CFP)	363
6.1.4. Programa de Casas de Renta Económica (CRE)	364
6.1.5. Viviendas económicas de la «Federação de Caixas de Previdência» (FCP)	366
6.1.6. Programa de Casas de Pescadores (PES)	367
6.1.7. Programa de Casas de Renta Limitada (CRL)	368
<b>6.2. Segundo periodo (1950-1970): la apertura internacional tras la Segunda Guerra Mundial y la planificación para un avance significativo en la construcción de viviendas económicas</b>	<b>374</b>
6.2.1. Planes de Fomento (PF)	375
6.2.2. Planes de construcción de vivienda en las ciudades de Oporto y Lisboa (PMO-PHL)	379
6.2.3. Casas para Funcionarios Públicos (FUN)	380
6.2.4. Programa de fomento de la autoconstrucción (AUT)	381
<b>6.3. Tercer periodo (1970-1983): de las bases para la producción masiva a la democratización del acceso a una vivienda digna</b>	<b>386</b>
6.3.1. Planes Integrados y Realizaciones Diversas. Promoción pública directa (PDI)	389
6.3.2. Servicio de Apoyo Ambulatorio Local (SAAL)	391
6.3.3. Cooperativas de Viviendas Económicas (CHE)	394
6.3.4. Otros Programas con intervención del FFH	396

<b>7. LA VIVIENDA PÚBLICA EN SETÚBAL</b>	<b>413</b>
<b>7.1. Selección de una ciudad media del litoral portugués para su estudio pormenorizado</b>	<b>413</b>
7.1.1. La estructura territorial de Portugal	413
7.1.2. La evolución demográfica como ciudades medias	417
7.1.3. La construcción de vivienda entre 1930 y 1980	420
7.1.4. La vivienda de protección pública en el litoral	422
7.1.5. Caracterización de la protección patrimonial	424
7.1.6. La elección de la ciudad objeto de estudio: Setúbal	430
<b>7.2. La conformación de la ciudad de Setúbal a través de conjuntos de vivienda pública</b>	<b>431</b>
7.2.1. Las condiciones de partida	431
7.2.2. Los barrios de viviendas económicas en Setúbal y la crisis conservera (1933-1970)	434
7.2.3. La gran expansión industrial. El Plan Integrado y las Operaciones SAAL (1970-1983)	445
<b>8. INVENTARIO DE CONJUNTOS DE VIVIENDA PÚBLICA EN SETÚBAL (1933-1983)</b>	<b>493</b>
TOMO <b>02</b>	
<b>9. LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES BAJOS ENTRE 1945-1985</b>	<b>561</b>
<b>9.1. Primer periodo (1945-1964): medidas para la reconstrucción de un país</b>	<b>562</b>
9.1.1. Ley de Viviendas de 1901 (LVI)	562
9.1.2. Política de Reconstrucción (1945-1965): planes de reconstrucción, expansión y consolidación	565
9.1.3. Primer Memorándum de Planificación Espacial de 1960 (MPE1)	568
9.1.4. Las Corporaciones de Vivienda (CVI)	571
9.1.5. La Dirección Central de la Vivienda (CDV)	574
<b>9.2. Segundo periodo (1965-1989): innovación en la construcción y distribución territorial de la vivienda pública</b>	<b>576</b>
9.2.1. Ley de Planificación Espacial de 1965 (LPE)	576
9.2.2. Segundo Memorándum de Planificación Espacial 1966 (MPE2)	578
9.2.3. El Programa de Viviendas Experimentales de 1968 (EXP)	580
9.2.4. Memorándum de Vivienda de 1972 (MVI)	583
9.2.5. Tercer Memorándum de Planificación Espacial de 1973 (MPE3)	586
9.2.6. Memorándum de viviendas destinadas a una y dos personas. Programa HAT (1975-1983)	588
<b>10. LA VIVIENDA PÚBLICA EN LELYSTAD</b>	<b>593</b>
<b>10.1. Selección de un «groeikern» del litoral neerlandés para su estudio pormenorizado</b>	<b>593</b>
10.1.1. La estructura territorial de los Países Bajos	593
10.1.2. La evolución demográfica como «groeikernen»	597
10.1.3. La construcción de vivienda entre 1960 y 1990	605
10.1.4. Caracterización de la protección patrimonial	608
10.1.5. La elección de la ciudad objeto de estudio: Lelystad	612

<b>10.2. La conformación de la ciudad de Lelystad a través de conjuntos de vivienda pública</b>	<b>614</b>
10.2.1. Las condiciones de partida	614
10.2.2. El plan de van Eesteren y la construcción de las primeras viviendas (1960-1970)	625
10.2.3. Un cambio de rumbo en el diseño y gestión de la construcción de vivienda	643
10.2.4. Hacia la normalización: la redacción de un plan urbanístico definitivo y la creación de corporaciones de vivienda	674
<b>11. INVENTARIO CONJUNTOS DE VIVIENDA PÚBLICA EN LELYSTAD (1965-1989)</b>	<b>691</b>
<b>12. HACIA LA PROTECCIÓN PATRIMONIAL DE LA VIVIENDA PÚBLICA</b>	<b>729</b>
<b>12.1. Aproximación al reconocimiento patrimonial y la protección de la vivienda pública</b>	<b>729</b>
12.1.1. Trayectoria de reconocimiento patrimonial de la producción residencial del siglo XX	729
12.1.2. Protección jurídica de la vivienda social	741
12.1.3. Debilidades de la vivienda social con vistas a su valoración y protección patrimonial	777
<b>12.2. Propuestas para una protección efectiva de los conjuntos de vivienda pública</b>	<b>782</b>
12.2.1. Líneas estratégicas para abordar su patrimonialización	782
12.2.2. La vivienda pública como legado histórico	783
12.2.3. El valor de su autoría	785
12.2.4. Un patrimonio útil y en uso	787
12.2.5. La innovación técnica y social	789
12.2.6. Posiciones estratégicas	791
12.2.7. Soporte del tejido social. Identidad y sentimiento de pertenencia al lugar	795
12.2.8. El planeamiento local y el valor social como oportunidad	798
<b>13. RESULTADOS Y CONCLUSIONES</b>	<b>805</b>
<b>13.1. Revisión analítica de los resultados de cada fase</b>	<b>805</b>
13.1.1. Sobre el marco teórico general	805
13.1.2. Sobre el marco de análisis pormenorizado	825
13.1.3. Sobre el reconocimiento patrimonial y protección de la vivienda pública	841
<b>13.2. Conclusiones. Los conjuntos de vivienda pública como objeto patrimonial</b>	<b>847</b>
<b>13.3. Limitaciones y líneas futuras de investigación</b>	<b>853</b>
<b>14. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES</b>	<b>859</b>
<b>15. ANEXOS</b>	<b>904</b>

La presente investigación aborda las claves a partir de las cuales articular la valoración y protección de los conjuntos de vivienda pública, tomando como objeto de estudio las ciudades medias de Sanlúcar de Barrameda, Setúbal y Lelystad.

Con este propósito, el documento intenta realizar una aproximación secuencial que aborda desde lo general, la construcción del marco conceptual, teórico y legislativo que condicionó la construcción de estos conjuntos urbanos en España, Portugal y Países Bajos; a lo concreto, el análisis de las características que definen a los conjuntos de vivienda social de los casos de estudio y que han dado como resultado su configuración urbana actual.

El estudio se concluye con una aproximación a la evaluación del grado de reconocimiento y protección jurídica del que gozan estos conjuntos mediante un análisis comparado de los tres contextos. A partir de este acercamiento, y junto a las singularidades de los casos analizados, se recogen los principales criterios en base a los cuales articular su valoración y proponer un instrumento de protección específico.

This research presents the basis to articulate the assessment and preservation of public housing complexes, taking as an object of study the medium-sized cities of Sanlúcar de Barrameda, Setúbal and Lelystad.

Based on this purpose, this document seeks to make a sequential approach that addresses, from the general –the construction of the conceptual, theoretical and legislative frame that conditioned the construction of these urban complexes in Spain, Portugal and the Netherlands– to the particular, the analysis of each social housing complexes features and their resulting in the current case studies' urban shape.

The study concludes with an approach to the evaluation of the degree of recognition and legal protection of these groups in a comparative analysis among these three contexts. From this approach, and together with the singularities of the cases analysed, there will be gathered the main criteria on which to base their assessment and propose a specific protection instrument.