

# **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN MADRID**

**Francisco Javier Avendaño Pereda y Mariano de las Heras y Fernández**

Departamentos de Tecnología de la Edificación y de Construcciones Arquitectónicas y su Control UPM

**Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de la UPM**

**Av. Juan de Herrera nº 6 28040 Madrid**

**Teléfono: 91-3367622 Fax: 91-3367634**

**e-mail: mariano.delasheras@upm.es**

## **RESUMEN**

### **Evolución histórica de la vivienda de protección pública en Madrid (Resumen)**

El problema del alojamiento de la población obrera en España se intentó solucionar a partir de 1853 con diversas medidas legislativas, con escaso resultado. Tras la promulgación de la primera Ley de casas baratas (1911) se inició la intervención pública que alcanzaría su máximo desarrollo en la década 1960-1970 y que estaría acompañada numerosas iniciativas de promotores privados (cajas de ahorros, empresas, instituciones religiosas). A pesar de ello permanecerían hasta casi finales del siglo XX la autoconstrucción o el barraquismo como formas de alojamiento obrero.

**Palabras clave:** vivienda obrera, casas baratas, propiedad urbana.

### **Historical progress of general use protection house in Madrid (Abstract)**

The problem of the lodging of the working population in Spain was tried to solve as of 1853 with diverse legislative measures, with little result. After the promulgation of the first Law of cheap houses (1911) the public intervention began that would reach its maximum development in the decade 1960-1970 and that would be accompanied numerous initiatives of private promoters (savings banks, companies, religious institutions). In spite of it they would remain until almost final of century XX the autoconstruction or the "barraquismo" as forms of working lodging

**Keywords:** social housing, urban ownership.

## **PONENCIA**

Es necesario encuadrar el problema de la evolución del costo de ejecución material de las viviendas de Promoción Pública en Madrid en la segunda mitad del siglo XX, dentro del contexto histórico en que se desarrolla, por una recopilación de datos y opiniones sobre los antecedentes a la época estudiada como durante la época estudiada.

Hasta 1908 no existe una clara intención de la administración de promocionar la vivienda para las clases más desprotegidas de la sociedad. Hasta entonces, y partiendo de los tiempos del vasallaje de la Edad media, el alojamiento de los siervos ha sido responsabilidad de sus señores sin obligación legal ninguna de realizarlo por su parte y quedando a su intención la calidad e higiene. En la mayoría de los casos los señores delegaban en sus súbditos la búsqueda, arreglo y mantenimiento de su alojamiento ó, en los casos en que entre los bienes del señor estuvieran casas conjuntamente con las fincas a trabajar, únicamente los criados y oficios de la casa del señor eran alojados directamente por el señor en dependencias anejas ala suya, y por motivos de presunción, por el reflejo de la imagen del señor en el criado, que de humanidad la calidad de estas dependencias estaba en consonancia con el nivel económico del dueño.

Es ya en el siglo XVIII con la aparición de una burguesía económicamente fuerte y numerosa, la preocupación de invertir en rentas hace que las construcciones no se realicen solo para dueños y siervos, sino que se dividan las edificaciones en viviendas independientes con la parte principal ocupada por los dueños y el resto alquilada a familias

independientes, creándose una jerarquía social según la calidad y posición en el edificio (desde los pisos principales a las buhardillas), así como en el barrio en que se ubique. Sigue siendo la iniciativa particular del propietario la que coloca a cada uno en su sitio, no existiendo problemas de convivencia al no existir todavía la convivencia social de las clases desfavorecidas que admiten la situación sin considerar otras distintas.

La revolución industrial y social del XIX con el aumento de la clase trabajadora, crea un problema de alojamiento de los trabajadores mas que de vivienda de clase, resolviéndose de una manera corporativa por oficios o fabricas sin una intervención directa del estado surgiendo las colonias que dan origen a la disyuntiva de segregación de la clase obrera en ensanches ó áreas específicas en contraposición a la habitación tradicional en los mismos edificios de la clase dirigente. Es interesante destacar en la etapa de la Restauración el debate entre la estratificación social de Lorenzo Álvarez y Capra (Discurso leído en la Real Academia de Bellas Artes el 24 de junio de 1883) defensora de la segunda opción con motivaciones filantrópicas, religiosas y antigueto pero con la normal degradación con el tiempo de los barrios creándose una organización habitacional tanto vertical en los edificios como horizontal por barrios de casas de mayor antigüedad con la defensa de Mariano Belmás (La crisis del trabajo de los obreros en Madrid. Conferencia dada en el Centro Instructivo Obrero el 10 de marzo de 1893) (Discurso leído en la sesión inaugural del curso 1907-1908 en la Sociedad Española de Higiene) hace de los barrios obreros de nueva construcción en términos de planificación, topología y salubridad.

Es a mediados del siglo XIX con la aparición de las teorías “krausistas”, del alemán Karl Christian Friedrich Krause (Eisenberg 1781-Munich 1832), basadas en una conciliación entre el teísmo y el panenteísmo, según el cual Dios, sin ser el mundo ni estar fuera de él, lo contiene en sí y de él trasciende, cuando aparece la conciencia social del problema obrero en las clases dirigentes e instituciones tanto públicas como privadas. La denominada “cuestión social” de la España de la segunda parte del siglo XIX y principios del XX se afronta desde esta doctrina, sin duda, la más representativa y la que tuvo más fuerza. Fue pionero en la reivindicación de la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, los derechos de los niños, así como los derechos de la naturaleza, esto es, el ecologismo.

Los precursores en España han sido:

- Gumersindo de Azcarate Menéndez (León 1840-Madrid 1917), colaborador en la fundación de la “Institución Libre de Enseñanza”, realizó en su libro de 1876, “Estudios económicos y sociales”, los primeros aportaciones al mundo de la vivienda social.
- Francisco Giner de los Ríos (Ronda 1839-Madrid 1915), muy influido por las teorías “krausistas”, fundador de la “Institución Libre de Enseñanza”, cuyo ideario incluye: “formación de hombres útiles a la sociedad, pero sobre todo hombres capaces de concebir un ideal; coeducación y reconocimiento explicito de la mujer en pie de igualdad con el hombre; racionalismo, libertad de cátedra y de investigación, libertad de textos y supresión de los exámenes memorísticos” y sobre todo fue el continuador fundamental del “Krausismo” en el último tercio del siglo XIX y el principio del XX.
- Concepción Arenal (Ferrol 1820-Vigo 1893), alumna oyente en la Facultad de Derecho de la Universidad Central, vestida con ropas masculinas, en 1872 fundó la Constructora benéfica, sociedad dedicada a la construcción de casas baratas para obreros. Fue la precursora mas conocida del movimiento feminista en España.
- Adolfo Álvarez-Buylla González-Alegre (Oviedo 1850-Madrid 1927), fue Catedrático de Economía Política y hacienda Pública en las Universidades de Valladolid y

Oviedo. Publicó innumerables tratados sobre aspectos sociales: “La cuestión obrera y las leyes (1910)”, “Notas sobre la jornada máxima de trabajo en España (1908)”, “La protección de los obreros (1910)”. Obras en las que se enmarca el desarrollo futuro de la legislación sobre Vivienda Social.

- Adolfo González Posada (Oviedo 1860-Madrid 1944), discípulo de Francisco Giner de los Ríos, catedrático de Derecho Político en la Universidad de Oviedo, y de Derecho Municipal en la Universidad Central de Madrid. Se le considera dentro de la línea del Krausopositivismo. Publicó “Teorías políticas (1905)” y “Breve historia del Krausismo español”, inédito y publicado en Oviedo en 1981.
- Francisco Méndez Álvaro (Ávila 1803-Madrid 1883), político, médico y escritor, fue alcalde de Madrid en 1843 durante un mes escaso, presidió la Junta Municipal de Beneficencia de Madrid desde 1847, fue secretario del Consejo de Sanidad del Reino y Presidente de la Real Academia Nacional de Medicina.

Todos ellos proclamaron que el problema social era un problema que había que afrontar desde todos los frentes, individuales y comunitarios. Para ellos, no se trataba de un problema únicamente económico. Tampoco jurídico, ni siquiera social. Lo consideraban como uno de los problemas de la humanidad en general y que había que afrontar con cultura, educación, leyes, altruismo y políticas sociales por parte de los gobiernos.

La importancia de esta escuela que, por otra parte no supo o no quiso resolver el problema social, fue quizá las consecuencias intelectuales que trajo después. Incluso hoy se pueden observar reminiscencias entre parte de la intelectualidad española entre la que siguen admirando a aquel grupo de intelectuales españoles. Lo cierto es que no se trata propiamente de una escuela científica porque no hay signos suficientes que la diferencien, ni tampoco signos suficientes que aglutinen a todos sus seguidores. Muchos intelectuales de la época, sin ser krausistas, compartían algunas de sus ideas y al contrario. Por otra parte se trata de una escuela laica, pero no anticlerical. Sus seguidores marcaron, sin lugar a dudas, el pensamiento político-social de la época.

Los Congresos internacionales de los años 1867 y 1889 (Exposiciones Universales de París), cuestionan e intentan plantear soluciones a la vivienda obrera y por ampliación de sus posibles usuarios a las casas baratas.

Los Congresos de Casas Baratas de París (1889), Amberes (1894), Burdeos (1895), Bruselas (1897), París (1900) y Dusseldorf (1902) debaten entre posturas intervencionistas y la vigente actualmente de dejar actuar a la iniciativa privada a través de Patronos, Sociedades Filantrópicas y Cooperativas, limitando la actuación Pública la aportación de suelo y las exenciones fiscales, así como la redacción de Ordenanzas constructivas y de salubridad.

Desde la Restauración hasta finales del siglo XIX continua siendo la vivienda responsabilidad de la iniciativa privada, personajes de la vida pública como Antonio Cánovas del Castillo (Málaga 1828-Mondragón 1897), Francisco Méndez Álvaro (Ávila 1803-Madrid 1883), Concepción Arenal (Ferrol 1820-Vigo 1893), despiertan la conciencia social y ayudan a promover sociedades altruistas, benéficas o asociaciones constructoras que edifiquen. Surgen la Sociedad Constructora benéfica y la Sociedad Benéfica Española de Casas Higiénicas, promotoras de diversas viviendas en Madrid.

Mientras en el ámbito del diseño continua la polémica de donde situarlas y la mejor definición tipológica entre unifamiliares o colectivas.

La preocupación real de la administración, en este caso local, consecuencia de la presión social de finales del siglo XIX, llevó al Ayuntamiento de Madrid, a acometer en 1891 la construcción de quinientas casas para obreros sin que se llegaran a realizar por problemas

económicos.

Como fin de esta época “no administrada” surge en 1844 y a propuesta de Segismundo Moret y Prendergast (Cádiz 1833-Madrid 1913) la Comisión de Asuntos Sociales, organismo consultivo no ejecutivo, como medio de contrarrestar políticamente los postulados del Partido Socialista y del movimiento Anarquista, en ese momento en pleno auge. Su influencia hizo que se crease en 1903 el Instituto de Reformas Sociales con el fin específico de “...favorecer la acción social y gubernativa, en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras...”.

En contraposición a las teorías corporativas arquitectónicas los precursores de la denuncia de la situación de la vivienda de las clases bajas en España fueron los médicos.

La aparición del “higienismo” por las pésimas condiciones habitacionales que presentaba buena parte de la población urbana española y las estadísticas municipales de hacinamiento y enfermedades, principalmente tuberculosis, de esta población, crean la conciencia del problema en la administración. No bastan las medidas ordenancistas municipales en cuanto a las condiciones higiénicas de ventilación, iluminación y saneamiento en general para todos los edificios a construir, puesto que el problema proviene de la carencia de medios económicos con los que abordar el cumplimiento de estas ordenanzas.

La necesidad de construir barriadas de casas para los obreros y la formulación de Planes Generales de Urbanismo pasa a ser responsabilidad de las distintas administraciones del estado. Siguiendo estas pautas en 1908 se presenta el primer Proyecto de Ley sobre Casa Baratas (Gaceta de Madrid de 4 de julio de 1908) que conducirá en 1911 a la Ley de Casas Baratas (Gaceta de Madrid de 13 de junio de 1911) y en 1912 a su Reglamento (Gaceta de Madrid de 15 de abril de 1912).

En 1921 se aprobó la segunda Ley de Casa Baratas, que durante la Dictadura de Primo de Rivera en 1925 se hace extensiva a la clase media por Real Decreto.

En 1926 el Partido Socialista colabora estrechamente con la Doctrina Cooperativista y apoya el desarrollo de diversos poblados de casa baratas en España, como ocurre en el caso de las Casas baratas Pablo Iglesias.

Al inicio de la década de 1930, durante la Segunda República Española se suspende la tramitación de expedientes de ayuda a las Casas baratas. Se mantienen algunas acciones de titularidad privada siguiendo el modelo oficial, especialmente en Cataluña y en el país Vasco, en un contexto de cambios sociales, políticos y económicos trepidantes y, muy a menudo radicales.

Tras la Guerra Civil, se generaron dos organismos principales que se ocuparon de realizar “viviendas accesibles”: por un lado, el Instituto Nacional de la Vivienda (1939), que se apoyaba en una Obra Sindical del Hogar, del mismo año y dedicada en sus inicios a la realización de los estudios en que se apoyaría el INV para la realización de sus actividades, pasando posteriormente a una independencia constructora de ambos y finalmente a un único organismo rector de la legislación y las construcciones, el Ministerio de la Vivienda.

La colaboración entres estos entes generó una serie de leyes para la promoción de viviendas: la primera surgiría con el propio INV y sería de Viviendas Protegidas de 1939, fomentando la creación de vivienda de protección rural y de alquiler para los matrimonios con abundancia de hijos, recordemos que en la primera etapa el Estado se volcó en sí mismo y en la supervivencia gracias a la producción agrícola y la gran familia estatal dentro del aislamiento de la autarquía, existiendo un apartado dentro de dicha legislación que premiaba con una vivienda a aquellas familias con 14 hijos o más.

**El Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones (SNRDR), fue un organismo creado por la autoridad instaurada en las zonas bajo el poder de las tropas alzadas contra el legítimo gobierno de la segunda república española en julio de 1936. Este organismo se creó en enero de 1938 con la finalidad de dirigir e inspeccionar los proyectos de reconstrucción, tanto de viviendas como de infraestructuras, dañadas por la guerra civil en el territorio controlado por ellos.**

**Al finalizar la guerra, en agosto de 1939 pasó a denominarse Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (DGRDR) y a depender del Ministerio de la Gobernación bajo el mando de Moreno Torres. Este organismo junto con el de la Dirección General de Arquitectura (DGA) que quedó bajo la responsabilidad de Pedro Muguruza, sería el encargado de la reconstrucción del país, en especial de aquellas regiones y territorios que habían resultado significativamente dañados por el hecho bélico.**

**Un año después, en septiembre de 1939, se decide que aquellas regiones con una destrucción superior al 75% quedaban bajo su tutela de forma espacial, se denominaron adoptadas por Franco. Entre los territorios considerados de esta forma se encontraban los siguientes:**

<b>En Asturias:</b>	<b>La Foz, Oviedo, Pendones, Tarna y Villamanin.</b>
<b>En el País Vasco:</b>	<b>Guernica y Éibar.</b>
<b>En Cantabria:</b>	<b>Las Rozas de Valdearroyo.</b>
<b>En Valencia:</b>	<b>Benafer y Xilxes.</b>
<b>En Aragón:</b>	<b>Banariés, Banastás, Huerrios, Igríes, Lascascas, Híjar y Belchite.</b>
<b>En Castilla la Mancha:</b>	<b>Gajanejos, Hita, Masegoso de Tajuña.</b>
<b>Madrid:</b>	<b>Brunete, La Hiruela, Prádena del Rincón, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo.</b>

**En 1957 el organismo fue disuelto pasando algunas de sus competencias al Ministerio de la Vivienda.**

**En 1944 se legisló bajo la denominación de “Viviendas Bonificables” y en ella se incluyó tanto la situación urbana como el suministro preferente de materiales de construcción, aunque los hechos más destacados fueron la posibilidad de obtención de préstamos a muy bajos intereses, la primera categorización de las construcciones y la posibilidad de venta al inquilino de dichas construcciones.**

**Las siguientes leyes serían las de “Viviendas de Renta Limitada” de 1954, enfocada al alquiler y la tenencia en propiedad, y su posterior ampliación en 1958 con las de “Viviendas Subvencionadas”, que encaminarían progresivamente los pasos del Estado a ser una mera comparsa de las actividades constructoras privadas y no a ser el principal impulsor de las mismas -pese a calificar su intrusión en este campo constructivo como un caso excepcional-. El reflejo de la llegada del aperturismo económico y de una incipiente acumulación de capital en la población.**

**Entre los planes de construcción se encontrarán unas primeras acciones denominadas “encomiendas constructivas” en las que la planificación brillaría por su ausencia y dos planes nacionales de la vivienda, el primero desarrollado entre 1955 y 1960, y el segundo entre 1961 y 1976, con una diferencia en la forma de actuación, pasándose de la creación indiscriminada a los estudios previos sobre realizaciones y zonificaciones.**

**Estos planes se complementarían y mejorarían con los denominados “de urgencia social”, que significarían la aparición de los polígonos residenciales con la aplicación de la Carta de Atenas, que definiría el uso del suelo y una serie de mejoras que se verán claramente reflejadas en las ciudades en las que vivimos.**

De esta situación surgieron unos modelos de vivienda y de acumulación: las barriadas, omnipresentes en el espacio madrileño.

El Decreto 2131/1963, de 4 de julio, es la primera legislación moderna en España. Este se desarrolló por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio por el que se aprobaba el Reglamento para la aplicación de la Legislación sobre viviendas de protección oficial. Esta normativa diferenciaba dos grupos de viviendas, las de Grupo I, orientadas a clases medias y altas, y cuyo principal incentivo era la financiación, y las de Grupo II, que además recibían prestamos, primas e incluso subvenciones.

#### **Bibliografía:**

- A.A V.V. La casa en España. Madrid: MOPU, 1987. 2 vols.
- ARIAS, L. Socialismo y vivienda obrera en España (1926-1939). La cooperativa socialista de casas baratas "Pablo Iglesias". Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.
- BARREIRO, P. Casas baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos, 1991.
- BERNAL, B. Las casas baratas en Burgos. Burgos: Editorial Dossoles, 2001.
- BLAT, J. Vivienda obrera y crecimiento urbano (Valencia 1856-1936). Valencia: Generalitat Valenciana, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, 2000.
- BOUZA, J. Procurar a las clases jornaleras higiénicas y agradables habitaciones. La Sociedad Económica de Amigos del País y la vivienda obrera, Geocrítica/Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, 2003, VII, nº 146(011)
- CANOSA, E. La promoción inmobiliaria en la periferia Noreste de Madrid. Madrid: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria-UAM, 1995.
- CAPEL, H. La morfología de las ciudades. Vol. I, Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002. 544 p.
- CAPEL, H. La morfología de las ciudades. Vol. I, Sociedad, cultura y espacio urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2003. Vol. II. Aedes facere. Técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005. 656 p.
- CAPEL, H. y LINTEAU, P.-A. (Coordinadores/sous la direction de). Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado/Developpement urbain compare Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona (Colección "Geocrítica. Textos de Apoyo. nº 14), 1998, 498 p.
- CASTRILLO, M. Reformismo, vivienda y ciudad: orígenes y desarrollo del debate en España 1850-1920. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001.
- CASTRILLO, M. Influencias europeas sobre la "Ley de Casas Baratas" de 1911: el referente de la "Loi des Habitations a Bon Marché" de 1894. Cuadernos de Investigación Urbanística, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, noviembre de 2003, nº 36, 52 p.
- DIEZ, C. Arquitectura y clases sociales en el Madrid del siglo XIX. Madrid: Siglo XXI, 1986.
- DOMINGO HERNANDEZ, M del M. Las casas baratas, una nueva forma de alojamiento. Tesis Doctoral. Universitat de Girona, Departamento de Geografía, Historia i Historia del Arte, 2004.
- DOMINGO, M., F. SAGARRA, i S. GARCIA. Barcelona. Les cases barates, Barcelona, Ajuntament de Barcelona- Patronat Municipal de l'Habitatge, 1999.
- ESTARAN, J. Cien años de acción social católica (1903-2003). Zaragoza, 2003.
- GARCIA CUESTA, J. L. De la urgencia social al negocio inmobiliario. Promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992). Ayuntamiento de Valladolid-Universidad de Valladolid, 2000.
- LÓPEZ DÍAZ, J. Vivienda social y Falange: ideario y construcciones en la década de

los 40. Geocrítica/Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, Vol. II, núm. 146(024)

- LLORDEN MIÑAMBRES, M. La producción del suelo urbano en Gijón (1860-1975). Oviedo: Colegio Oficial de Arquitectos de León y Asturias, 1978.
- LLORDEN MIÑAMBRES, M. Desarrollo económico y urbano de Gijón, siglos XIX y XX. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1994.
- MAÑANES, B., E. MARTÍN, y J. RUIZ. La vivienda obrera de promoción empresarial en Cantabria, 1875-1970". In II Jornades sobre protecció i revalorització del patrimoni industrial, Barcelona 1985. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988, p. 147-161.
- MARTÍ NASARRE DE LETOSA, A. La vivienda obrera en Zaragoza 1939-1947, Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 1994.
- MASSO, L. Conferencia. El problema de la vivienda social. Madrid: C. Bermejo 1924.
- OYON, J. Vida obrera en la Barcelona de entreguerras. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 1998, p. 13-46.
- QUIRÓS, F. Patios, corralas y ciudadelas (notas sobre viviendas obreras en España). Eria. Universidad de Oviedo, 1982, p. 3-34.
- REGUERA, A. La ciudad de León en el siglo XX. Teoría y práctica en el urbanismo local. León: colegio Oficial de Arquitectos de León, 1987. 219 p.
- SAMBRICIO, C. Los orígenes de la vivienda obrera en España: Madrid 1848-1911. Arquitectura, 1981, p. 65-71.
- SAMBRICIO, C. La política urbana de Primo de Rivera. Del Plan Regional a la política de Casas baratas. Ciudad y Territorio, nº 54, 1982, p. 333-54.,
- SAMBRICIO, C. La vivienda en Madrid en la década de los años 50. El Plan de urgencia social, Ayuntamiento de Madrid. Ministerio de Fomento, 1999.
- SAMBRICIO, C. (ed.) Un siglo de vivienda social en España (1903-2003). Madrid: Nerea, 2003
- VALENZUELA RUBIO, M. Ciudad y acción municipal: la política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978). Anales del Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, Tomo XV, 1978, p. 1-35.
- VALENZUELA RUBIO, M. Las sociedades constructoras benéficas, una respuesta paternalista al problema de la vivienda obrera. Su incidencia en la configuración de la periferia madrileña (1868-1978). Anales del Instituto de Estudios Madrileños, Madrid Tomo XX, 1983, p. 63- 96.