



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA

RED DE DIFUSIÓN DE LA
INVESTIGACIÓN EN CASTELLANO

INFLUENCIAS EUROPEAS SOBRE LA “LEY DE CASAS BARATAS” DE 1911: EL REFERENTE DE LA “LOI DES HABITATIONS À BON MARCHÉ” DE 1894

Trabajo tutorado por el profesor Roger-Henri Guerrand y becado por el «Plan de movilidad del personal investigador» de la Universidad de Valladolid (septiembre y octubre de 1999). La documentación manejada para este trabajo se obtuvo principalmente en la *Bibliothèque du Musée Social* de París. Agradezco a Mme. Françoise Blum la ayuda prestada.

MARÍA A. CASTRILLO ROMÓN

Doctora arquitecta

Profesora titular de Urbanística y Ordenación del Territorio

Miembro del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España)

Noviembre de 2003

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA

Director	José Fariña Tojo
Subdirectora	Ester Higuera García
Diseño y diagramación	Mónica Fernández Ferreras y Rosa María Sanz Herrero
Selección de trabajos	Comisión Técnica de la Red
Edición	Instituto Juan de Herrera (I.J.H.)
Co-edición	Universidades Latinoamericanas de: Universidad Nacional de Córdoba, Argentina Universidad Nacional de Tucumán, Argentina Universidad Nacional del Gral. Sarmiento, Argentina Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina Universidade Estadual Paulista, Brasil Universidad de Chile Universidad de La Serena, Chile Universidad Nacional de Colombia Pontificia Universidad Javeriana, Colombia Universidad Iberoamericana de Puebla, México Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), México Universidad Nacional Autónoma, México Pontificia Universidad Católica del Perú Universidad Nacional de San Agustín Arequipa, Perú pertenecientes a la RED DE CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA, para la difusión de la investigación en castellano.
Redacción	Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPyOT), Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Avenida Juan de Herrera 4, 28040 Madrid
Distribución	Mairea Libros: distribucion@mairea-libros.com

© COPYRIGHT 2003

MARÍA CASTRILLO ROMÓN

1ª edición 1ª impresión

Depósito Legal:

I.S.B.N.: 84 - 9728 - 087 - 3

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

ÍNDICE

1	Introducción: Dos leyes inaugurales y un mismo marco ideológico	5
2	Mulhouse en el horizonte.	8
3	El debate sobre la intervención pública.	16
	3.1 La perspectiva española sobre los Congresos Internacionales de Casas Baratas	17
	3.2 Influencias de legislaciones europeas	21
4	La Loi des Habitations à Bon Marché de 1894 y las bases del Proyecto de Ley de Casas Baratas.	23
	4.1 Comités y Juntas	23
	4.2 Medios para fomentar la construcción de Casas Baratas	24
	4.3 Acción municipal	26
	4.4 Concesión de los beneficios de la ley	26
	4.5 Sucesión hereditaria	27
5	Análisis comparado de la Loi Siegfried (1894) y la Ley de Casas Baratas (1911).	27
	5.1 Aspectos comunes a las primeras leyes de vivienda social en Francia y España	27
	5.2 Principales discrepancias de los contenidos legislados	32
	Conclusiones y observaciones finales	35
	Anexo	37
	Referencias Bibliográficas	48

RESUMEN La ley francesa de 30 de noviembre de 1894 (*Loi Siegfried*) ejerció una importante influencia sobre la primera ley española de casas baratas (1911). Este estudio valora el alcance de este influjo y defiende que las diferencias más significativas entre esas dos normas se debieron a las particularidades de sus respectivos contextos legislativos y a la evolución del pensamiento reformista sobre la vivienda entre 1894 y 1911.

ABSTRACT *The following text explains that one of the main references for first Spanish social housing legislation (1911) was, between others, the French law called Loi Siegfried (30th November 1894). In the other hand, the analysis shows that there are some important differences between both laws because the legislative contexts were so different and because important changes happens in the contents of the movement for housing reform in Europe between 1894 and 1911.*

SOMMAIRE *D'après l'article suivant, une des influences les plus importantes sur la première loi espagnole des habitations à bon marché (1911) fut, entre autres, la loi française du 30 novembre 1894 (Loi Siegfried). Cet étude comparatif défend aussi que les plus significatives différences entre les deux textes législatifs sont dues à la singularité du contexte législatif espagnol et, aussi, aux changes générales de la pensée réformiste sur l'habitation qui eurent lieu entre 1894 et 1911.*

1 INTRODUCCIÓN

El Instituto de Reformas Sociales (en adelante, IRS) de España publicó en 1907 la primera edición de la **Preparación de las bases para un proyecto de ley de casas para obreros - Casas Baratas [IRS, 1907]**¹. Este estudio sobre el estado de la habitación para obreros en España y en otros países tenía como único objetivo fundamentar la primera ley española dirigida específicamente a regular la intervención pública en materia de vivienda, es decir, finalmente, la Ley de 12 de junio de 1911, más conocida como primera Ley de casas baratas.

1.1 Preparación de las bases para un proyecto de ley de casas para obreros - Casas Baratas

Comienza con una cita de Jules Siegfried (*Figura 1*) y tan sólo en su epígrafe inicial, dedicado a «Consideraciones generales» hace referencia a una docena de autores relacionados con la *Société Française des Habitations à Bon Marché* (en adelante, SFHBM). Esta amplia presencia es muy significativa ya que, como muestra el texto que sigue, la *Loi Siegfried (Loi du 30 novembre 1894 relative aux Habitations à Bon Marché)*² y el contexto ideológico en que se generó, personalizado en la SFHBM, constituyeron, sin duda, una de las más importantes referencias para la redacción de la I Ley de Casas Baratas.



Figura 1. Jules Siegfried (1837-1922). Político alsaciano que desempeñó el cargo de administrador de Le Havre antes de ocupar el puesto de diputado en la Asamblea francesa. Entre las innumerables iniciativas políticas y sociales en las que participó con un papel protagonista están la creación de la SFHBM(1889), de la que fue primer presidente, y del *Musé Social* de París (1894) y la elaboración de la Ley francesa de 30 de noviembre de 1894, primera relativa a casas baratas y a la que se reconoce como *Loi Siegfried* [MERLIN, 1922]. Fuente: R-H Guerrand .

¹ La segunda edición, aumentada y compuesta de dos tomos, es de 1910.

² Ley de 30 de noviembre de 1894 relativa a Casas Baratas. En adelante, se mantendrá el nombre en francés para evitar confusiones con la homónima española de 1911.

Esto no quiere decir que en la preparación de la ley española no se tuviesen presentes otras experiencias legislativas, ni que el texto aprobado en España no acusase importantes diferencias de contenido con el aprobado en 1894 en Francia. Pero es cierto que la frecuente alusión a la experiencia gala en el razonamiento de las bases de la norma española y los notables paralelismos entre ambas legislaciones justifican sobradamente un estudio de carácter comparativo como el que aquí se aborda.

La *Loi des Habitations à Bon Marché* de 1894 tenía como fines fomentar la construcción de habitaciones familiares, higiénicas y económicas y favorecer el acceso de las clases menos acomodadas a la **vivienda en propiedad**. Ahora bien, la ley francesa, institucionalizando los principios defendidos por la SFHBM, estableció que, para ello, la intervención de los poderes públicos en tal sentido debería limitarse a alentar la iniciativa privada en la construcción o mejora de casas salubres y baratas destinadas a ser alquiladas o compradas a por obreros o empleados. Para llevar a cabo, los poderes públicos esta tarea se podrían elaborar informaciones, promover concursos y premios o emplear otros medios, pero nunca recurrir a la subvención o financiación pública [GUERRAND, 1987; BULLOCK, 1985].

Para autores tan influyentes como Georges Picot (*Figura 2*), esta última condición era indiscutible:

“La subvención dada por el Estado, por los Departamentos o por las comunas podrá quizá asegurar el éxito de *una casa*, de *una sociedad* [de construcción de casas para obreros]; pero, por este mismo precio, tendremos la certeza de paralizar en la región cualquier acción libre [...] No sólo la ayuda oficial es mortal para la iniciativa privada, sino que además corrompe al obrero [...] Por el contrario, lo que los poderes públicos pueden hacer es orientar hacia soluciones verosímiles, dar impulso, provocar una emulación generosa” [CHALLAMEL, 1895]³.



Figura 2. Georges Picot (1838-1909). Miembro de la Academia francesa de Ciencias Morales y Políticas, de la que fue secretario perpetuo desde 1896, y primer vicepresidente de la SFHBM. Una pequeña obra que reunía dos ensayos, **Un deber social y las viviendas de obreros** [PICOT, 1885], se convirtió en obra de referencia para el movimiento francés de reforma de la vivienda. Fuente: FOVILLE, 1909

³ Traducción de la autora.

De ahí el interés con que los reformistas franceses atendieron a las diferentes experiencias privadas de construcción de viviendas para obreros. Con la difusión incansable de ejemplos como el de la *Société Mulhousienne des Cités Ouvrières* -por citar el más emblemático⁴, la SFHBM pretendió probar fehacientemente que la edificación de casas higiénicas y de bajo coste podía ser una operación rentable que proporcionase beneficios modestos pero seguros (*Figura 3*). En definitiva, en Mulhouse -como en Le Havre, Passy-Auteuil u otros- se vendría a demostrar, según la SFHBM, la compatibilidad de la mejora de la condición física y moral de los obreros con el *laissez faire* más estricto.



Figura 3. Una vista aérea de las barriadas obreras (*cités ouvrières*) de Mullhouse publicada por Émile Muller en **Habitations ouvrières et agricoles** (1885) [BROWNE, 1998].

Por otro lado, aquellos ejemplos adquirieron también un valor orientativo de la acción legisladora. Se razonaba que, si la reforma de la vivienda –y, en última instancia, la reforma social- podía ser un negocio privado, entonces lo único preciso para su realización era que los privados tuviesen –como tenían aquellos promotores modélicos- los conocimientos técnicos necesarios para acometer tales negocios y la voluntad de hacerlo (“¡Es preciso además querer!” [CHALLAMEL, 1895]). El Estado, por tanto, podía y debía limitarse a estimular ese tipo de iniciativas y la ley no debía velar más que por la realización del libre mercado y por la divulgación de esas informaciones precisas para la puesta en marcha de las empresas [CHALLAMEL, 1895].

Pero, defendiendo papel tan mínimo de los poderes públicos sobre el problema de la vivienda, ¿tenía sentido siquiera legislar sobre la materia?. Siegfried lo argumentaba así [IRS,

⁴ Las *cités ouvrières* de Mulhouse constituyeron uno de los más claros estandartes habitacionales de la Economía Social francesa. El apoyo oficial del gobierno de Napoléon III en 1853, el elogio de Jules Simon en *L’ouvrière*, su presencia en las Exposiciones universales de 1867, 1878 y 1889, y los diversos intentos de emulación fuera de la localidad alsaciana son algunos testimonios de su condición emblemática [PENOT, 1865; MULLER, 1879]

1907]:

“Si no pedimos al Poder público que intervenga directamente en la construcción de casas obreras, creemos que es de su deber procurar a los trabajadores disposiciones legislativas capaces de facilitar la acción de la iniciativa privada, ofreciéndola en cierto modo un cuadro en el que pueda moverse libremente. Sin duda, la Ley no hace las costumbres; pero con las instituciones que crea o que hace posibles, puede ejercer sobre el desenvolvimiento de un país un influjo saludable, a veces más eficaz que una intervención directa”.

Por su parte, la ley española de 12 de junio de 1911, primera de casas baratas, tenía por finalidad expresa «proporcionar a las familias poco acomodadas, en el disfrute de sus domicilios, moralidad, higiene, seguridad, economía, comodidad, hábitos de cultura y medios para que lleguen a tener casa propia»⁵. Esta coincidencia de objetivos con la ley francesa contrastaba con las discrepancias que se plantearon en cuanto a los agentes y los medios. Frente al liberalismo absoluto de la *Loi Siegfried*, la legislación española introdujo, cuando menos, dos elementos claramente intervencionistas: la posibilidad de la acción municipal directa y la subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Dada la beligerancia anti-intervencionista de buena parte de los reformistas franceses en 1894, podría pensarse que esos dos puntos de divergencia bastarían por sí solos para desechar cualquier posibilidad de cercanía entre las dos legislaciones. Sin embargo, contrapuestos a ellos, existen otros importantes aspectos generales de convergencia entre ambas leyes, como son, por ejemplo, el consenso sobre la conversión del obrero en propietario de su vivienda como medio para la reforma social y la confianza común en el “sistema Mulhouse”⁶ como instrumento para esa transformación. Hasta tal punto la ley española asumió estos principios, que se llegó a defender que uno de sus fines más importantes era “fomentar la propiedad de las habitaciones baratas por su venta a plazos” [IRS, 1907].

2 MULHOUSE EN EL HORIZONTE

Esa identificación ideológica entre las primeras legislaciones francesa y española de casas baratas arraiga, en realidad, en un largo proceso de influencia de los reformistas franceses preocupados por el problema de la habitación sobre sus correligionarios españoles [CASTRILLO, 1997].

Desde fecha temprana, se pueden señalar varias líneas de difusión en España del pensamiento y las experiencias del reformismo habitacional francés. Ya en 1859, Cerdá publicaba un plano de las *cités* de Mulhouse en el atlas de su **Teoría de la construcción de las ciudades** [CERDÁ, 1859]. Más tarde, pero aún antes de ser expuesto universalmente, el caso de Mulhouse - junto al del Familisterio de Guise (*Figura 4*) - también fue comentado –y elogiado-

⁵ Informe sobre el proyecto de ley presentado a la Comisión del Senado por Torres-Cabrera, miembro del IRS [IRS, 1907].

⁶ El *Système Mulhouse* consistía en el alquiler de la vivienda con promesa de venta a un determinado número de años fijado de antemano. Este mecanismo de adquisición a plazos de la vivienda fue popularizado por la *Société Mulhousienne des Cités Ouvrières* y difundido con entusiasmo por los reformistas franceses, que veían en él la posibilidad cierta de convertir al obrero en propietario de su casa con el único concurso de la iniciativa privada.

por el socialista Fernando Garrido en su **Historia de las asociaciones obreras en Europa** [GARRIDO, 1864]. Pero es, sin duda, a partir de la Exposición Universal de París de 1867 cuando comenzaron a ser más frecuentes en España las alusiones al proceso francés de reforma de la vivienda.



Figura 4. Patio cubierto del edificio central del Familisterio construido por el industrial Godin en Guise (Francia). *Foto: M. Castrillo 1997.*

De hecho, conocidos reformistas españoles que se ocuparon del problema de la vivienda dedicaron parte de su obra a la difusión en España de algunas importantes experiencias francesas relacionadas con la construcción o mejora de las habitaciones obreras. Un joven Costa (*Figura 5*) que se interesaba por el pensamiento de *Le Play* y la *Société d'Économie Sociale* escribió un opúsculo (que se publicó póstumamente) sobre las habitaciones económicas exhibidas en la capital del Sena en 1867 [COSTA, 1918],



Figura 5. Joaquín Costa (1846-1911). Con un poco más de veinte años visitó en París la Sección de la habitación obrera de la Exposición Universal de 1867 y reflejó sus opiniones en un breve opúsculo, **Instituciones económicas para obreros**, que sólo se editaría póstumamente. *Fuente: COSTA, 1918*

entre ellas, las de Mulhouse y la cité Jouffroy-Renault (Clichy-la-Garenne), las *Maisons des ouvriers de Paris* de la avenida Daumesnil y las casas “tipo París” proyectadas por Ferrand para la *Société Coopérative Immobilière*, además de un gran número de promociones patronales como las de Japy et Cie. (Beaucourt), las de la compañía minera de Blanzky (Saone-et-Marne) y otras (Figuras 6 a 8).

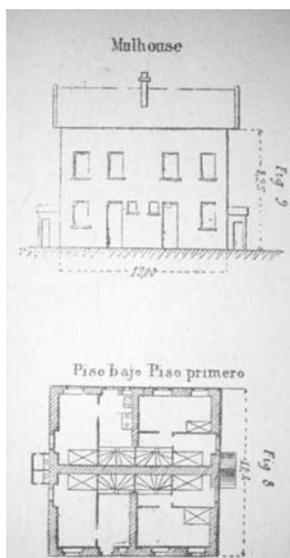


Figura 6. Viviendas para obreros de la *Société Mulhousienne des Cités Ouvrières*: la conocida como “planta cruzada de Mulhouse” y el alzado correspondiente, según un dibujo de Joaquín Costa. Fuente: COSTA, 1918.

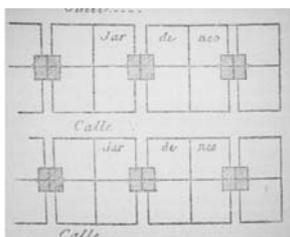


Figura 7. Parcelación característica del “sistema” de planta cruzada de Mulhouse, según un esquema realizado por Joaquín Costa en su visita a la Exposición Universal de 1867. Fuente: COSTA, 1918.

En 1868, el burgués revolucionario Fernández de los Ríos, recurriendo al éxito de los proyectos expuestos en París el año anterior, proponía para Madrid la edificación de barrios siguiendo el “sistema de ciudades obreras de Mulhouse” y aplicando el “nuevo sistema de construcción sólida y económica inventado por el arquitecto alemán Hoffmann” [FERNÁNDEZ, 1868].

Por su parte, el ingeniero de caminos y miembro de La Constructora Benéfica⁷, José Antonio Rebolledo, interesado en los sistemas constructivos económicos y en las posibilidades de los edificios de viviendas, también recogía en su libro **Casas para obreros ó económicas** [REBOLLEDO, 1872] una amplia panorámica de la Exposición de 1867 ampliada con informaciones sobre los proyectos de casas para obreros de Pereire, del Conde de Madre y de Dupont (*Figura 10*).

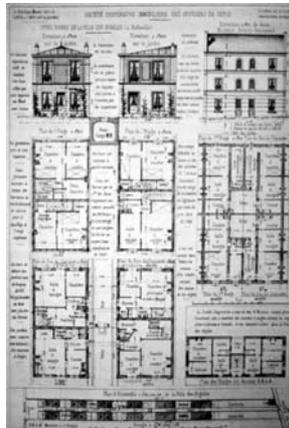


Figura 8. Viviendas para obreros construidas en el Bv. Grenelle y la Avda. Daumesnil de París por la *Société Coopérative Immobilière des Ouvriers de Paris* y recogidas en el libro de Muller y Cacheux **Les habitations ouvrières en tous pays** (1879) [MULLER, 1879].



Figura 9. Viviendas edificadas por La Constructora Benéfica hacia 1910 en la calle Cartagena (Barrio de Guindalera, Madrid). Fuente: *CONSTRUCTORA*, 1918.

⁷ La Constructora Benéfica, asociación de caridad fue posiblemente la más conocida e influyente de las sociedades benéficas españolas de construcción de casas para obreros (*Figura 9*). Sus estatutos y diversa documentación sobre sus actividades fueron recogidos en el epígrafe dedicado a las *Building Societies* en el libro de fama internacional **Les habitations ouvrières en tous pays** [MULLER., 1879]. Años después, Émile Cacheux, en **État des habitations ouvrières à la fin de XIXè siècle** llegó a defender que La Constructora Benéfica podría constituir un buen ejemplo para ser seguido en Francia [CACHEUX, 1891].

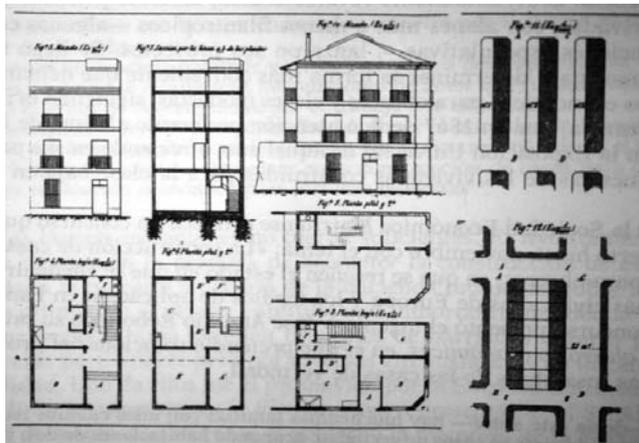


Figura 10. Propuesta de casas económicas de J.A. Rebolledo [REBOLLEDO, 1872]

Los higienistas españoles, a su vez, también se mostraron muy atentos a los movimientos de sus colegas franceses en relación con la mejora de la habitación obrera (Figura 11). Monlau en 1855 resumía las medidas contra la insalubridad pública acometidas en varios países de Europa, entre ellos Francia [MONLAU, 1856]. Casas de Batista, en 1874, repasaba, a partir de textos de Villermé y Tardieu, varias experiencias orientadas a la mejora de la vivienda obrera, entre otras, de nuevo, las de Koechlin en Mulhouse [CASAS, 1874]. Este mismo ejemplo lo utilizaba el arquitecto Belmás en **Medios para dar solución al problema de las construcciones económicas**, cuando reflexionaba sobre las posibilidades de la acción benéfica en la lucha contra la crisis de alojamiento. Y el mismo autor, defendiendo la intervención pública, recurriría a la experiencia del gobierno francés en la financiación de varias casas higiénicas para obreros en los bulevares de Saint-Jacques, Montparnasse, Grenelle y Mazas, la calle Belleville y otras [BELMÁS, 1882].

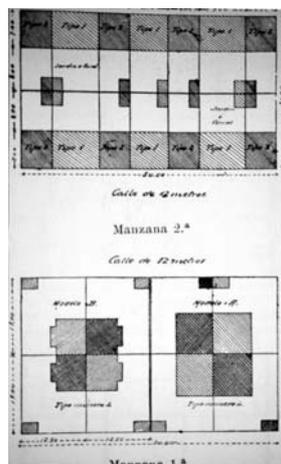


Figura 11. La larga influencia de la planta cruzada de Mulhouse se aprecia en esta propuesta de manzanas elaborada hacia 1906 por los arquitectos Cabello Lapiedra y Espelius para el Barrio obreo Reina Vistoria de Madrid, promovido por la sociedad benéfica española de casas higiénicas para obreros y clases modestas. El IRS recogería abundante información gráfica sobre este proyecto en la edición de 1910 de **Preparación de las bases...** Fuente: IRS, 1910.

La atención con que se seguían desde España las evoluciones de los acontecimientos de la reforma habitacional francesa seguía manteniéndose en 1904, cuando la revista **Arquitectura y Construcción** publicó un artículo en el que Madorell y Rius hacía una reseña de los proyectos de viviendas económicas exhibidos en la “Sección de casas baratas” organizada por Cacheux dentro de la “Exposición internacional de la vivienda, de la industria de la construcción y de las obras públicas” organizada en París, entre julio y noviembre de 1903 [MADORELL, 1904].

No obstante, el estudio español que, sin duda, aportó una mayor y más diversificada información sobre el movimiento de reforma de la vivienda en Europa y, más concretamente, en Francia fue **Preparación de las bases...** En su bibliografía general –en parte disponible en la biblioteca del IRS- obras de un largo número de autores franceses: Benoît-Lévy, Cheysson, Droulers, Lucien Ferrand, Fillassier, Fonssagrive, Godin, Juillerat, Jean Lahor, Le Play, Leroy-Beaulieu, Levasseur, Charles Lucas, Dr. du Mesnil, Muller y Cacheux, Picot, Raffalovich, Rendu, Roulliet, Rostand, Siegfried, Jules Simon, Strauss y Baulez, Trélat, Villermé y otros, además de 89 títulos sobre la situación de la vivienda para obreros en Francia⁸.

El análisis del IRS se detendría en la acción social privada francesa, diferenciando dentro de ella las iniciativas de tipo patronal, filantrópico y cooperativo. Entre las primeras se comentan los sistemas económicos ensayados por algunos patronos para acometer la construcción de casas para sus obreros en Noisiel, Thaon, Anzin, Lilliers, Blanzly, etc. (*Figura 12*). Dentro del segundo grupo de experiencias se analizan –con desigual detalle– la Sociedad de Casas Obreras de Mulhouse (sic), la Sociedad de Casas Obreras de Le Havre, la Sociedad de Habitaciones Económicas de Lyon (apoyada en el ahorro popular), las 39 sociedades parisinas informadas por Cheysson en 1903 y juzgadas como “análogas” a la de Mulhouse por el IRS (Sociedad Filantrópica, Sociedad de Habitaciones Obreras de Passy-Auteuil, Sociedad de Habitaciones Económicas de Saint-Denis, etc.) (Figuras 13 y 14) y, muy especialmente, las actividades llevadas a cabo por la Fundación Rothschild a partir de la consignación en 1904 de 10 millones de francos para la construcción de casas para obreros y, en particular, las condiciones y desarrollo del concurso para la manzana del *faubourg* Saint-Antoine, incluido el proyecto ganador de A.A. Rey (Figuras 15 y 16).

⁸ Sorprendentemente, en materia de reforma de la habitación, también se registraron algunos flujos –aunque escasos y poco importantes– de España hacia Francia. *La Société de Legislation* Comparée dio noticia de la promulgación de la primera Ley de Casas Baratas en su **Bulletin mensuel** (nº 6-7, junio-julio de 1912, v. 41) y la reprodujo, traducida al francés, en su **Annuaire** de 1912. *La Bibliothèque Administrative de la Ville* de París también guarda un ejemplar del Ministerio de la Gobernación, **Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y de previsión. Memoria de la Dirección General de la Administración** (Madrid: Establecimiento tipográfico Sucesores de Rivadeneyra, 1909), donde se recoge un párrafo dedicado al proyecto de ley de Casas Baratas de 1908, que en ese momento estaba en sede parlamentaria. En las bibliotecas del *Musée Social* y de la *Société d'Économie et Sciences Sociales* se pueden encontrar otras noticias llegadas a Francia sobre lo que acontecía en España: Las actividades de La Constructora Benéfica documentadas por Muller y Cacheux (ver nota anterior), y evolución del proceso español de reforma de la vivienda reseñada por **La Réforme Sociale** (LEPELLETIER, F.- «Le mouvement économique et social: Italie et Espagne», **La Réforme Sociale**, t.III, 1 de mayo de 1912, pp. 601-610) y por el **Bulletin de la SFHBM** (BENOÎT-LÉVY, G.-“Loi espagnole du 12 juin 1911 sur les HBM”, **Bulletin de la SFHBM**, nº 2, 1912, pp. 281-281). Lo que podría haber sido más significativo es que el *Musée Social* guarda un ejemplar de cada una de las dos ediciones de **Preparación de las bases...** [IRS, 1907], pero me consta que, al menos los libros de la edición 1910, no fueron abiertos hasta 1999.

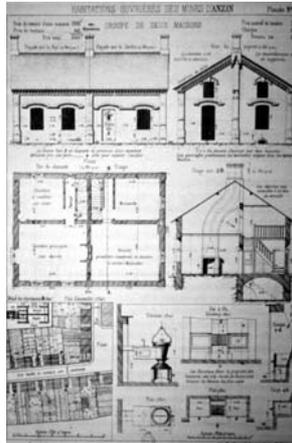


Figura 12. Modelo de casas pareadas edificadas por Minas d'Anzin para sus obreros y recogidas por Muller y Cacheux en **Les habitations ouvrières en tous pays** (1879) [MULLER, 1879].

Pero donde quizá demuestre más interés el IRS es en el estudio de las sociedades cooperativas anónimas para la compra de terrenos y la construcción de casas. La *Union Foncière* de Reims, la S.A. Cooperativa de Habitaciones Obreras de Epinal y la *Pierre du Foyer* de Marsella inician un entusiasta análisis del movimiento cooperativo en el que se afirma no ha cesado en su aumento desde 1899 y se atribuye parte de la responsabilidad de este éxito a la “acción utilísima de la SFHBM” y, más concretamente, a los solventes estatutos-modelo que esta sociedad ponía a disposición de las entidades interesadas. Sin embargo, al mismo tiempo, el IRS reconocía que, a menudo, las cooperativas veían limitada su labor por lo reducido de los capitales disponibles. De ahí que, siguiendo a Gozier, el IRS profundizase en la cuestión de cómo se había intentado resolver en Francia el problema de los apoyos financieros para el desarrollo de la *Loi Siegfried*.



Figura 13. Edificio de viviendas para obreros erigido en 1888 por la *Société Philanthropique* en el número 45 de la calle Jeanne d'Arc de Paris (arqto.:Chabrol)[DUMONT,1991]. Foto: M. Castrillo, 1999

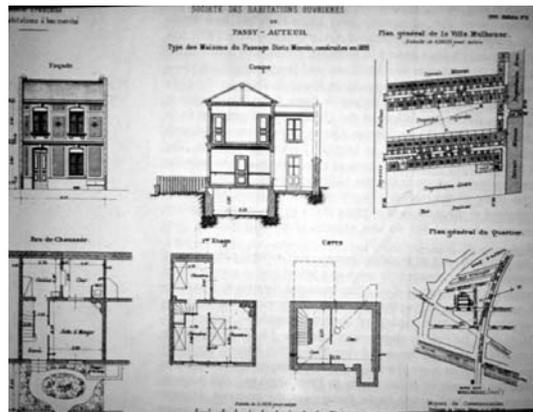


Figura 14. Plano de conjunto y proyecto de casa-tipo edificada en 1892 en el Passage Dietz Monin de Paris por la *Société des habitations ouvrières de Passy-Auteuil* [MULLER,1879]

La medida legislada en Francia en 1894 consistía en autorizar a las oficinas de beneficencia, hospitales, hospicios y a la Caja de Depósitos y Consignaciones (y, más tarde, por la ley de 20 de julio de 1895, también a las Cajas de Ahorros) para que pudiesen emplazar hasta un quinto de su patrimonio en la construcción de casas para obreros. La Caja de Depósitos no se mostró dispuesta a desarrollar esta facultad hasta 1897 y, aún entonces, sólo se avino a contratar obligaciones de sociedades constructoras a través de una sociedad intermediaria que garantizase la inversión, la Sociedad de Crédito de Habitaciones Baratas (1898). Esta actitud poco proclive hacia las inversiones en vivienda obrera fue compartida por la generalidad de las Cajas, a excepción de las pioneras de Lyon y Marsella, con lo que el capital prestado hasta 1902 apenas superaría en total los cuatro millones de francos, el número de viviendas acogidas a la ley no pasaría de 1360 y las familias afectadas apenas rondarían las 3000: un pobre resultado que el IRS juzgó con benevolencia, pero que, como valora Guerrand, hacía “difícilmente posible engañarse sobre el impulso dado a la construcción de viviendas baratas por la ley de 1894” [GUERRAND, 1998].



Figura 15. Vista de uno de los patios abiertos de la manzana edificada por la *Foundation Rothschilden* la calle Prague de Paris siendo el proyecto ganador del concurso convocado en 1904 (arqto.:A.A.Rey)[DUMONT,1991]. Foto: M. Castrillo



Figura 16. Durante las primeras décadas del siglo XX, la Foundation Rothschild promovió en París numerosos bloques de viviendas para obreros. En la foto, una vista del inmueble edificado en la calle Bargue. [DUMONT, 1991]. Foto: M. Castrillo, 1999.

3 EL DEBATE SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

La discusión que acomete el IRS en **Preparación de las bases...** sobre la intervención de los poderes públicos se apoya, en primer lugar, en la doctrina general defendida por V. Schönberg.

Según este autor,

“si se quiere poner remedio a las condiciones modernas y hacer cesar la miseria de las habitaciones de las clases trabajadoras [...] la *intervención del Estado* es necesaria [...] No bastan los reglamentos de policía edilicia y sanitaria: es precisa una legislación especial. La reforma no es posible sin un reglamento de derecho *público* para el uso de las habitaciones y sin modificar las disposiciones vigentes del derecho civil sobre el contrato de inquilinato”.

Por tanto, según esta interpretación la acción del Estado debería centrarse, entre otros objetivos, en prohibir el uso de viviendas insalubres, autorizar u obligar a los Ayuntamientos a expropiarlas sin ceder a pretensiones excesivas de los propietario, influir sobre las tarifas y los recorridos de las empresas de transporte como medio indirecto de “abrir” nuevo suelo periférico, y “crear, para la aplicación de la legislación de habitación, órganos especiales de inspección dependientes del Estado y no de los Municipios”.

Estos principios los complementa el IRS con la clasificación hecha por Muller y Cacheux de las formas posibles de acción del Estado: la acción moral (encuestas sobre el estado de la vivienda, exigencia de cumplimiento de las disposiciones vigentes y divulgación de condiciones de higiene aceptables), la acción legislativa (dirigida contra la insalubridad de la vivienda o a favor de la construcción de nuevas viviendas modestas) y la acción pecuniaria, que comprendería subvenciones, préstamos con o sin interés y otros. Este cuadro de acción estatal

se completaría con la acción municipal posible en otros tantos aspectos moral, legislativo y pecuniario.

Ahora bien, de todas esas acciones que los estados *podían* ejercer, ¿cuáles eran las que *debían* ser acometidas en España?. El IRS intenta orientar la respuesta a partir del estudio de las corrientes imperantes manifestadas en los Congresos internacionales de casas baratas. Por diversos motivos, en el análisis de la información proveniente de ambas fuentes, la presencia francesa ocupará de nuevo un lugar destacado.

3.1 La perspectiva española sobre Los Congresos Internacionales de Casas Baratas

Para el IRS, el estudio de los Congresos Internacionales de Casas Baratas era interesante porque éstos reflejaban “el estado de la opinión universal en un momento dado”⁹ y, de hecho, el estudio específico recogido en Preparación de bases..., aprovechando una perspectiva de casi dos décadas desde la primera de esas reuniones, se asemeja bastante a una crónica de la caída del liberalismo y el ascenso de las corrientes intervencionistas, en particular, municipalistas..

A principios de siglo XX, el principio de *laissez faire* había perdido vigencia hasta el punto que el propio Sigfried, en el congreso de 1905, había reconocido expresamente que “*la iniciativa individual es insuficiente para resolver el problema trazado, y es menester llegar a una intervención, si no del Estado, por lo menos de los Municipios*”¹⁰. Por tanto, al tiempo de redactarse **Preparación de las bases...**, la discusión sobre si los poderes públicos debían o no actuar directamente sobre el problema de la vivienda estaba prácticamente superada. Esto explicaría por qué, dentro de su repaso a las actas de todos los congresos habidos desde 1889, el IRS hizo especial hincapié, por un lado, en la evolución del debate sobre la intervención pública y, por otro, en las medidas propuestas en tal sentido en las diversas legislaciones nacionales.

Del Congreso de París de 1889 comentaba:

“El [criterio] predominante, casi sin la más leve protesta, [...] fue absolutamente contrario a la acción directa del Estado, de las Provincias y de los Municipios [...] Era la idea reinante en la Academia de Ciencias Morales y Políticas donde se discutía la cuestión de las habitaciones obreras, hacía ya entonces más de 40 años”.

⁹ Sin embargo, como acertadamente defiende Magri, un estudio detallado de esos Congresos viene a indicar que, en realidad, fueron convocados en cada caso para respaldar, ante un foro internacional, las posiciones dominantes en el país anfitrión [MAGRI, 1995]

¹⁰ Cursiva de la autora. De hecho la ley francesa de 1906, que reformaba la de 1894, incorporaba varias disposiciones dirigidas a suscitar la intervención de las administraciones locales sobre el problema de la habitación obrera.

Y con cierta sorna se interpreta la propuesta legislativa de presentada entonces por Roulliet:

“Realmente, no hacer nada, sino con ciertas exenciones de impuestos, y eso con cierta medida, quizá alguna modificación en la legislación sobre sucesiones, con buena cuenta y parsimonia, salvo en cuestiones de salubridad y policía de higiene, sin grandes extralimitaciones tampoco contra la propiedad privada”.

El IRS señalaba, además, algunas resoluciones del Congreso como la legitimidad de la actuación indirecta sobre el problema de la vivienda (a través de medios de transporte, reglamentos y policía sanitaria, y fiscalidad), la consideración de las reservas de la Cajas de Ahorros como únicos recursos apelables (no las de las oficinas de beneficencia, como constaría en el texto aprobado de la *Loi Siegfried*) y la negación de la conveniencia de crear comités locales de casas baratas.

La ley belga aprobada ese mismo año de 1889 –contradictoria con esta última resolución- centró el siguiente congreso, celebrado en Amberes en 1894. La conclusión tercera de ese encuentro daba ventaja a las tesis intervencionistas, aunque con un talante condescendiente:

“Que los poderes y establecimientos públicos destinen una parte de sus capitales a la construcción de casas para obreros, evitando, sin embargo, con particular empeño, dificultar el desenvolvimiento de la iniciativa privada; que se construyan habitaciones obreras, sobre todo por los establecimientos públicos de beneficencia y hasta por los municipios allí donde la necesidad se haga sentir”.

Por su parte, la conclusión quinta de este mismo Congreso, sin distanciarse de las posiciones francesas, rezaba: “Que la intervención pública tienda con preferencia a convertir al obrero en propietario...”

El tercer congreso, celebrado en 1895, volvió a desarrollarse en suelo francés, en Burdeos¹¹, encuadrándose de nuevo en posiciones liberales y, más concretamente, en los temas que interesaban en Francia en el contexto recién inaugurado por la *Loi Siegfried*. Se discutió, entre otros, el régimen de sucesión de las casas baratas y si, como había establecido la ley prusiana de 1895, el Estado -en tanto que patrón- debía alojar a sus trabajadores. Se aprobó, además, el apoyo e incremento del papel de las Cajas de Ahorros en el fomento de las *Habitations à Bon Marché* (en adelante, HBM), en la línea establecida ese mismo año en Francia por la ley de 20 de julio.

De nuevo en Bélgica, el Congreso Internacional de Bruselas de 1897 se caracterizó, según el IRS, porque “en casi todas las cuestiones tratadas [...] se hizo referencia directa a la intervención de los Poderes Públicos”. Se debatió con vehemencia si para la reforma de la vivienda bastaba la iniciativa privada (ley belga de 1889 y ley francesa de 1894) o si, para que

¹¹ En rigor, el Congreso de Burdeos fue de ámbito nacional pero, por sus contenidos, muchos autores (el IRS entre ellos) lo han considerado como internacional.

la mejora llegase más allá de los obreros “de élite”, era preciso que construyesen casas las administraciones públicas o de beneficencia. El IRS también prestó especial atención a la discusión sobre la expropiación por zonas por razones de salubridad y la conveniencia de que fuera seguida de la reconstrucción de habitaciones obreras en la misma localización¹² o en otra (Figuras 17 y 18). Recogió asimismo la resolución que defendía que la organización y forma de inspección de las HBM debería ser únicamente dependiente de los Poderes Públicos.



Figura 17. Vista de Arnold Circus en Boundary Street Estate, obra de la *Housing of the Working Classes Branch* del *London City Council*. El esquema general para el saneamiento y reedificación del tristemente famoso *slum* Old Nichol (Benthal Green) fue aprobado en 1890 y los proyectos de edificación se redactaron entorno a 1893 [BEATTIE, 1980]. Foto: O. Ramirez, 2003

En el Congreso de París de 1900 persistieron, a juicio del IRS, los principios característicos de la “escuela francesa”:

“Las cuestiones a que parece darse en él mayor relieve son las que atañen al modo como han de hacerse las cosas en relación con los problemas económicos y sociales que han de resolver, sin tener en cuenta el agente que deba intervenir; dando más bien por sabido que es la iniciativa privada...”.

Los temas tratados fueron los relacionados con la gestión de los edificios de viviendas para obreros, los problemas del régimen sucesorio y los jardines obreros. Pero la tormenta se desató cuando se discutió la intervención del Estado. Las posiciones francesas, defendidas por Rostand y contrarias a las “escuelas socialistas” y “escuelas estatistas”, defendían un papel de los poderes públicos que se limitase a establecer medidas de salubridad y velar por su cumplimiento, alojar a sus propios trabajadores (como otros patronos) y promover y sostener

¹² Construir viviendas higiénicas para obreros sobre los terrenos de *slums* expropiados y derribados fue una práctica por la que alcanzó renombre internacional la *Housing of the Working Classes Branch* (sección de vivienda obrera) creada por el *London County Council*. Boundary Street Estate y Millbank Estate, sus dos primeras intervenciones de saneamiento y reedificación, gozaron de un gran eco en toda Europa [BEATTIE, 1980]

Inglaterra se dotó de la primera legislación relativa a la destrucción de viviendas insalubres en 1868 (*Artisans and Labourers Dwellings Act* - Ley de vivienda de artesanos y trabajadores- también conocida como Torrens Act) y en 1870 aprobó la *Artisans and Labourers Dwellings Improvements Act* (o *Cross Act*, Ley de mejoras en la vivienda de artesanos y trabajadores) dirigida específicamente al saneamiento de barrios enteros y la construcción de nuevas casas para obreros.

los esfuerzos privados con medidas como la información, la atenuación fiscal y la supresión de obstáculos para la consecución de capitales poco onerosos y también mediante “facilidades laterales” (desarrollo de transportes económicos y rápidos), subvenciones a los promotores y colaboraciones con empresas privadas bajo la forma de concesión de préstamos o suscripción de acciones, pero siempre limitadamente.



Figura 18. Millbank Estate es un caso análogo a Boundary Street Estate pero más tardío (1900-1903) y situado en el Oeste londinense [BEATTIE, 1980]. Foto: O. Ramirez, 2003

En el otro polo del debate, Stübben, apoyado por las experiencias desplegadas en Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Bélgica, defendía fundamentalmente una intervención municipal más amplia: construcción de casas baratas, creación de “bancos territoriales”, protección a las asociaciones de construcción por medio de la participación directa o de préstamos, reducción de impuestos, simplificación de las prescripciones de policía en lo referente a las vías públicas y “multiplicación de nuevas calles para facilitar la construcción de casas baratas”, así como “instalación de tranvías en los alrededores de las ciudades”.

Como observaba el IRS, la salida de compromiso articulada por el Congreso de París para saldar este debate no consiguió disimular el tremendo revés sufrido por los ponentes del país anfitrión. Derrotadas las posiciones liberales en su propia sede, el panorama de la acción pública directa se despejaba y conseguía “un gran avance” en el siguiente congreso (Düsseldorf, 1902). En él, Fuchs expuso la necesidad de adoptar medidas para suprimir los abusos sobre los inquilinos, provocar la construcción de casas baratas, contener la especulación inmobiliaria y reformar el sistema hipotecario. Crüger, con el apoyo de los ponentes franceses, defendió la importancia del sistema de *self-help* en el desarrollo del movimiento de casas baratas y subrayó la trascendencia en tal sentido de la ley prusiana de cooperativas (1 de mayo de 1889) y de la financiación de las Cajas de Ahorros y las Administraciones públicas. Por último, Liebrecht propuso que

“el Estado debe favorecer la construcción de las habitaciones pequeñas [casas baratas], creando órganos apropiados para este objeto y procurándoles los medios financieros necesarios, allí donde el esfuerzo personal y la asistencia filantrópica no basten”.

Pese a todo, mientras los ponentes alemanes insistían en la intervención estatal como la única capaz de proporcionar recursos eficaces para la reforma de la vivienda, los franceses -a excepción de Cacheux- siguieron aferrados a la primacía de la iniciativa filantrópica hasta

el congreso de Lieja de 1905. En él no se planteó ya la intervención de los poderes públicos sino únicamente “en qué forma debe producirse esa intervención” teniendo en cuenta que, en países como Bélgica, la primera legislación de vivienda, en su afán de convertir al obrero en propietario, sólo había alcanzado a mejorar la situación de los obreros de mayores recursos. El discurso se orientó entonces hacia las medidas que deberían tomarse para conseguir alquileres más baratos y que la reforma alcanzase también a los trabajadores más pobres. Con ese objetivo, se propuso reformar el régimen fiscal de los arrendamientos, pero también se plantearon otras medidas de orden general que interesaron al IRS, como la organización de una policía e inspección sanitaria independiente de los municipios y con capacidad coercitiva y la reglamentación del “establecimiento de planes de conjunto en los nuevos barrios de las ciudades”.

La pronunciación unánime del congreso de 1905 “en pro de los planes de conjunto y de las ciudades jardines” consolidó la tendencia a conducir la reforma de la vivienda hacia el terreno de la Urbanística, como ya había apuntado la ponencia de Stübben cinco años antes. El tema sería retomado y ampliado en el Congreso de Londres de 1907, junto con otros como la inspección de viviendas, el tipo arquitectónico más adecuado, el problema del terreno para la construcción de casas baratas, cuestiones fiscales y crediticias, etc¹³.

3.2 Influencias de Legislaciones Europeas

En su preparación de las bases de la ley de casas baratas, el IRS hizo un estudio bastante amplio del Derecho social positivo, analizando las legislaciones británica, belga (singularmente la ley de 1889) e italiana y también la prusiana, austríaca y otras. De Francia, reseñó la *Loi Melun* (13 de abril de 1850, relativa al saneamiento de viviendas insalubres) y la *Loi Siegfried* (30 de noviembre de 1894), reprodujo y analizó el texto íntegro de la ley de 12 de abril de 1906 (*Loi Strauss*, que amplió y reformó la anterior) y, en la edición de 1910, resumió, además, la ley de 10 de abril de 1908 relativa a la pequeña propiedad. No obstante, como vamos a ver, para el IRS, la *Loi Siegfried* se mantendrá como una referencia casi omnipresente en toda esta reflexión sobre la práctica legislativa europea.

Del análisis de ese panorama legislativo, el IRS concluyó que la intervención del Estado podía adoptar una serie de formas que serían las que posteriormente contemplaría, de hecho, la primera Ley de casas baratas española:

- A. Como en Francia y Bélgica, crear comités especiales organizados por un consejo superior o similar. En el caso francés, la ley de 1894 establecía, además, el carácter de servicio dependiente directamente del Estado, y en igual sentido se redactó la ley española de 1911.
- B. Facilitar los capitales necesarios, “nudo del problema” del fomento de las habitaciones baratas. En este sentido, en España se apostaría por la movilización del ahorro popular, tal y como había establecido la pionera ley belga de 1889 a través de la Caja General de Ahorro y Retiro y como habían “ratificado” en Francia la ley de 20 de julio de 1895

¹³ El congreso de Londres de 1907 aparece reseñado en la segunda edición de **Preparación de las bases...**, publicada en 1910.

- que ampliaba la *Loi Siegfried*- y en Italia, la ley de 1903.
- C. Conceder una garantía que asegure un interés mínimo a los capitales invertidos en las empresas constructoras de Casas Baratas, como hacía la ley francesa de 1906, que autorizaba a los municipios y departamentos a garantizar hasta un 3% para las acciones u obligaciones de las Sociedades de casas baratas, y como haría la ley española de 1911 con un máximo de un 5%.
- D. Conceder terrenos para la construcción de casas baratas, ya fuese bajo la forma de arriendo, venta a largo plazo o cesión gratuita.
- E. Eximir de impuestos a las sociedades constructoras o las viviendas mismas, siempre que se ajusten a las condiciones establecidas por la ley. Así habían procedido las legislaciones belga, francesa, austríaca e italiana.
- F. Establecer un seguro mixto
“a fin de facilitar a los obreros la adquisición de las casas mediante el pago gradual de su precio en plazos, con la garantía de dicho seguro en caso de fallecimiento del obrero deudor asegurado”.
- Esta medida articulada en la ley belga (seguro mixto) y también en la *Loi Siegfried* (“seguro temporal”), se perfeccionó en la ley francesa de 1906, que daba la posibilidad de suscribir un seguro de prima única que también podía ser objeto de préstamo, de forma tal que el seguro cubriese a un tiempo el coste de la vivienda y la prima del seguro.
- G. Modificar el Derecho Civil sobre sucesión hereditaria “a fin de evitar las dificultades de la división e impedir [...] la disolución material del hogar creado o en vías de creación”. Esta cuestión se planteó ya en la ley francesa de 1894, que intentó reducir la enorme distancia existente entre las condiciones legales de las transmisiones hereditarias y las posibilidades reales de las familias obreras que, con gran esfuerzo, habían alcanzado la propiedad de la vivienda.
- H. Permitir y regular la intervención de los municipios. Este principio estaba cuidadosamente contemplado en la legislación británica y también en la ley italiana. Ambas otorgaban a los poderes locales amplias competencias, incluidas la construcción directa de viviendas o el saneamiento de barrios insalubres. La ley francesa de 1906, sin embargo, se limitaba a dar a los Municipios una autorización especial para el “empleo de sus fondos y recursos en fomentar la vida de las Sociedades constructoras de casas baratas”.
- I. Fomentar la vivienda de obreros y empleados de las administraciones públicas, como se hacía en Alemania con los asalariados estatales.

En definitiva, el análisis de las legislaciones de diferentes países y de los temas desarrollados en los Congresos internacionales de casas baratas sirvió al IRS para sentar las bases conceptuales de la primera ley española de vivienda social. Aún así, como se ha podido observar, en uno y otro caso, el IRS prestó una atención privilegiada a las posiciones francesas: unas veces – como se verá a continuación- razonando cuidadosamente la pérdida de vigencia de algunos planteamientos que no habrían de ser seguidos por la legislación española; otras,

proponiendo la práctica francesa como modelo que se debería imitar en España.

4 LA LOI DES HABITATIONS À BON MARCHÉ DE 1894 Y LAS BASES DEL PROYECTO DE LEY DE CASAS BARATAS

Las bases propuestas para la Ley de casas baratas fueron razonadas por el IRS sirviéndose en buena medida de la referencia que suponía la *Loi Siegfried* y, en ocasiones, su modificación de 1906. El ascendiente de la legislación francesa sobre la preparación de la ley española sería tan importante que, incluso en ocasiones en que se trataba de justificar la adopción de referentes no franceses o de opciones o contenidos contrarios a la legislación gala, el IRS seguiría recurriendo, paradójicamente, al juicio del propio Siegfried o a críticas vertidas sobre la ley de su autoría.

4.1 Comités y Juntas

El Congreso internacional de casas baratas de 1889 había desechado la conveniencia de organizar comités o juntas de casas baratas, pero el IRS, inspirándose directamente en la doctrina de Schönberg y en los *Comités des Habitations à Bon Marché* (en adelante, *Comités*) regulados primero en Bélgica y después en Francia, propuso que la legislación española creara unos organismos que se denominasen Juntas de fomento y mejora de casas baratas (en adelante, Juntas). A este respecto, es interesante constatar que, en el razonamiento sobre las Juntas de casas baratas, el IRS hace completamente suyas las palabras de Siegfried en la exposición de motivos de su proposición de ley de 1892:

“De la legislación belga tomamos la idea de crear, en los departamentos donde la necesidad se haga sentir, un comité de habitaciones obreras. Le damos, sin embargo, un carácter diferente, tanto desde el punto de vista de los orígenes como respecto de las atribuciones [...] La existencia de un comité oficial que apoye la idea [de la habitación obrera], haciéndola suya, divulgándola [...], será un medio de acción de los más eficaces”.

El IRS conocía bien que la instauración de los *Comités* belgas y franceses “se había llegado a estimar a veces como un relativo fracaso” y que se había estudiado la reforma de los mismos “para afirmar con mayor fuerza la eficacia positiva de sus funciones”. En Francia, autores como Challamel y Ferrand habían defendido el acrecentamiento de las competencias de los *Comités* de HBM, proponiendo incluso que asumiesen asuntos de previsión social [CHALLAMEL, 1895; FERRAND, 1906], y, de hecho, finalmente, la *Loi Strauss* de 1906 ampliaría las funciones asignadas a los *Comités* por la *Loi Siegfried*.

En España, el IRS consideró que, dada la escasez de iniciativas de construcción de viviendas para obreros, las Juntas de casas baratas habrían de tener funciones “suficientemente amplias” sin llegar al punto que, en su complejidad, pudiesen constituir “obstáculos que ha de vencer la iniciativa privada que no quiera o que quiera gozar de los beneficios de la ley”. Por ello, en definitiva, la ley española se decantaría por mayores atribuciones que las de los *Comités*

de Siegfried, pero menores que las de los *Comités* de Strauss.

En cuanto a la composición de las Juntas de casas baratas, el IRS volvió a identificarse con las “atinadas consideraciones” de Siegfried en la exposición de motivos de su proposición de ley: “dar una representación a cada uno de los intereses en juego”. Siegfried había considerado además que “los obreros deben tener su lugar propio” en los *Comités* y había propuesto que constituyesen un tercio de los mismos. En la discusión parlamentaria de la proposición de ley, esta representatividad obligatoria se rebajó sustancialmente y casi desapareció en la ley de 1906. Sin embargo, en la composición de las Juntas de casas baratas españolas, se aceptó el principio de Siegfried de aunar componentes representativos y técnicos, y se incluyeron miembros elegidos por las organizaciones obreras.

En lo relativo al funcionamiento de los *Comités*, Siegfried había propuesto una fórmula similar a la dada por la ley de 21 de abril de 1884 a los sindicatos profesionales: podrían recibir subvenciones del Estado, las provincias y los municipios, así como donaciones y legados en las condiciones previstas para los establecimientos de Utilidad Pública, pero no podrían poseer más inmuebles que el de su sede y sus gastos de funcionamiento *podrían* correr a cargo del Consejo General de HBM. Este último aspecto fue modificado en 1906 en el sentido de que el Departamento *debía* sufragarlos y en esta misma forma, casi literalmente, se admitió en España para las Juntas de casas baratas.

Por último, en cuanto al lugar de las Juntas dentro del organigrama administrativo, en **Preparación de las bases...** se defiende que “deberían colocarse bajo la dirección y patronato del IRS, de no crear un Consejo o Junta Superior de habitaciones baratas, *como se ha hecho en Francia*”.¹⁴

4.2 Medios para fomentar la Construcción de Casas Baratas

Como se ha mencionado anteriormente, el IRS propuso legislar en España sobre casi todas las formas de intervención pública acometidas en otros países europeos. Pero, como se verá a continuación, al razonar cómo debería articularse cada una de ellas, las referencias a Francia volverían a saltar el primer plano, incluso en la discusión de medidas no adoptadas por la legislación del país vecino.

Las **exenciones de impuestos** tenían un papel capital en las legislaciones austríaca e italiana analizadas por el IRS, mientras que las exenciones propuestas por Siegfried fueron progresivamente recortadas en la Asamblea y en el Senado, de modo que las medidas recogidas en la ley francesa de 1894 resultaron muy escasas y, finalmente, terminaron incrementándose en la ley de 1906.

A pesar de todos estos antecedentes europeos, lo cierto es que en España, como reconoció el IRS, la mayor influencia sobre las exenciones previstas por la ley de 1911 la ejerció el precedente de la ley de 1877, relativa a la exención de contribuciones a los edificios de la constructora benéfica.

Por otro lado, el reconocimiento de las particularidades del proceso de reforma en

¹⁴ Cursiva de la autora

España condujo al IRS a recapacitar sobre la conveniencia de ir más allá que las primeras legislaciones belga, francesa e italiana en materia de **subvenciones del Estado**:

“Quizá conviene en toda obra legislativa del carácter de la presente acentuar con gran fuerza su tendencia, señalando con manifestaciones definidas muy directas y ostensibles la acción ‘interventora’ positiva del Estado”.

En apoyo de este razonamiento, el IRS hace una larguísima cita de Cahen en la que se critica la *Loi Siegfried* precisamente por su ignorancia de las ventajas de la intervención directa propugnada internacionalmente desde el Congreso de París de 1900 y practicada “con éxito” en todos los países extranjeros con medidas como la concesión de terrenos, la provisión de crédito, la suscripción de obligaciones o la garantía de los intereses o dividendos de las sociedades de casas baratas [CAHEN, 1906].

En otro orden de cosas, el IRS admitía que

“quizá la parte más interesante de las tres leyes especiales de casas baratas, belga, francesa e italiana, es la relativa a los expedientes formulados para movilizar capitales con destino a la construcción de habitaciones populares”

y añadía: “todos se han inspirado en la conclusión del Congreso internacional de 1889” en el sentido de autorizar a las **Cajas de Ahorros** para poner fondos a disposición de los constructores de casas baratas, tal y como había preconizado ya en 1882 Leroy-Beaulieu y como defendía Challamel para países donde el movimiento cooperativo no fuese suficientemente fuerte como para imitar la eficacia de las admiradas *Building Societies* inglesas.

El IRS también haría una doble consideración en relación con la financiación de la vivienda. Por un lado, retomaría la observación de Maluquer a propósito de la necesidad en España de buscar nuevas colocaciones para los fondos de las Cajas de Ahorros y Monte de Piedad y, por otro lado, apuntaría la tendencia a invertir en créditos hipotecarios por parte de algunas Cajas y a solicitarlos por parte de algunos promotores benéficos de casas para obreros.

No obstante, y pese a la variedad de experiencias españolas acumuladas en ese sentido, el IRS volvería a recurrir a Siegfried para respaldar la aplicación del ahorro popular en la construcción de casas baratas. En su defensa de su proposición de ley, el fundador de la SFHBM había argumentado algo que, según el IRS, podría aplicarse “perfectamente” a España: que se percibía “un movimiento muy intenso [...] al efecto de otorgar a las Cajas de Ahorros una libertad en el empleo de los fondos de depósito, no obligatoria, sino facultativa”. Siegfried preconizaba así lo que plasmaría la primera Ley de casas baratas: que una parte de los fondos de las Cajas pudiesen destinarse a préstamos hipotecarios. Paradójicamente, la ley francesa de 1894 no había considerado la participación de las Cajas de Ahorros y, cuando la ley de 1895 abrió esta posibilidad, lo hizo autorizando no sólo los créditos hipotecarios a sociedades de

construcción o de crédito para casas baratas, sino también la suscripción de obligaciones de éstas y la adquisición o construcción viviendas acogidas a la *Loi Siegfried*.

En otro orden de cosas, el IRS defendería con palabras de otro reconocido reformista francés, Cheysson, que el “**seguro sobre la vida o seguro mixto**” era “un medio de los más eficaces para fomentar la construcción de las habitaciones baratas”, si bien reconocería (una vez más) que la primera legislación que lo aplicó –y con éxito– fue la belga. En Francia, la ley de 1894 no había pasado de autorizar a la Caja de Seguros en Caso de Defunción a contratar seguros temporales con los titulares de casas baratas pagadas por anualidades. La ley de 1906 introdujo otra posibilidad que llamó especialmente la atención del IRS: si el seguro contratado fuese de prima única, la cantidad máxima asegurada podría ser equivalente al coste de la casa más la prima del seguro¹⁵. Pero, en todo caso, como asumía el IRS,

“las dificultades para introducir en España el seguro, aunque sea sencillamente la combinación del seguro con la venta a plazos de las casas baratas, son grandes. Pero si la ley ha de cumplir uno de sus fines más importantes, a saber, fomentar la propiedad de las habitaciones baratas por su venta a plazos, no podría menos de aludir al seguro”.

La concepción del seguro popular de vida que se refleja en las bases del Proyecto de Ley de casas baratas implicaba al Instituto Nacional de Previsión (en adelante INP) como responsable de la administración de las operaciones que deberían garantizar, en plazo determinado o a la muerte del asegurado, el reembolso de los préstamos para la construcción o adquisición de casas baratas. Pero el desajuste temporal entre la tramitación del Proyecto de Ley de casas baratas y la puesta en marcha efectiva del INP dio lugar a diversas dificultades administrativas en la aplicación del seguro¹⁶ y entorpeció el desenvolvimiento de la ley.

4.3 Acción Municipal

En el razonamiento de la acción municipal prevista por la ley, el IRS se apoya en una cita de cerca de tres páginas recogida de la obra de Muller y Cacheux. Sin embargo, en términos generales, las mayores influencias en este aspecto no las recibió la ley española de los círculos de la SFHBM, sino principalmente de las experiencias inglesa, italiana y belga.

Del detallado desarrollo legislativo de la intervención municipal en estos países, el IRS destacaría la doble acción directa asumida por los Ayuntamientos, por un lado, expropiando barrios insalubres y, por otro, edificando casas baratas, y la reflejaría en la ley de 1911, que reconocería esas mismas competencias a las municipalidades españolas.

¹⁵ Ver apartado F del epígrafe “Influencias de legislaciones europeas”

¹⁶ Estas dificultades serían tratadas específicamente por Maluquer en una conocida exposición ante el IRS sobre el denominado “tecnicismo del capítulo III”. Este texto se recoge en **Preparación de las bases...**, aunque también sería editado separadamente por el mismo organismo [IRS, 1970b]. El *Musée Social* de París guarda un ejemplar de esta publicación.

4.4 Concesión de los Beneficios de la Ley

El principio común subyacente en las leyes francesa, italiana, austríaca y belga es, en palabras del IRS, que

“las casas que se edifiquen según la ley, o bien las sociedades o instituciones que se constituyan con arreglo a las disposiciones de la ley, gozarán de las ventajas – exenciones, préstamos o subvenciones- que la ley determine”.

A partir de ahí, las variaciones entre unas legislaciones y otras en relación con el desarrollo de este principio tienen que ver, básicamente, con la forma en que se condiciona la concesión de las ayudas legisladas.

Las leyes francesas de 1894 y 1906 y la italiana de 1903 establecían las condiciones que debían reunir sus beneficiarios (ser obreros o empleados, no poseer una vivienda en propiedad), mientras que la *Loi Siegfried* exigía, además, una condición económica a los edificios, a saber, que el beneficio neto imponible que deviniesen se ajustase a un máximo establecido para cada región. Estas dos formas de condicionamiento para la concesión de los auxilios previstos por la ley también serían adoptadas en la primera legislación española de casas baratas, quien además fijaría una serie de exigencias higiénicas a las edificaciones en la misma forma que lo había hecho su homóloga italiana de 1903: recogiendo unos pocos principios generales en la propia ley y remitiendo su detalle al reglamento.

4.5 Sucesión Hereditaria

En el razonamiento correspondiente a las medidas arbitradas para facilitar la permanencia de la propiedad de la casa en la familia del obrero, de nuevo se producía una referencia múltiple a las leyes francesas de 1894 y 1906 y a la italiana de 1903. Pero el IRS se mostró entonces partidario de “adaptar las disposiciones de la ley italiana de 1903”, no sin antes razonar esta toma de postura a partir de una argumentación de Siegfried favorable al *Homestead*, figura jurídica estadounidense que garantizaba la inembargabilidad y, por tanto, la permanencia del bien de familia.

5 ANÁLISIS COMPARADO DE LA LOI SIEGFRIED (1894) Y LA LEY DE CASAS BARATAS (1911)

Todo lo anterior enmarca la cercanía ideológica e instrumental entre la ley francesa de 30 de noviembre de 1894 y los prolegómenos de la ley española de 12 de junio de 1911. Queda, por último, enfrentar directamente los textos definitivos de ambas legislaciones. Para facilitar esta labor, se han plasmado de forma paralela, en un cuadro anexo, los contenidos de esas dos leyes inaugurales. De su análisis comparado se desprende una serie de aspectos comunes y divergencias que se detallan a continuación.

5.1 Aspectos Comunes a las Primeras Leyes de Vivienda Social en Francia y España

Uno de los elementos más característicos, comunes a ambas leyes, es la organización y funcionamiento de los *Comités des Habitations à Bon Marché* y las Juntas de fomento y mejora de casas baratas. El número de componentes (de 9 a 12 y 9, respectivamente) y la duración de su nombramiento (3 y 4 años, renovables en ambos casos) son similares, siendo mayoría los elegidos directamente por el Gobernador de la provincia o el Prefecto departamental. Pero, mientras los *Comités* mantuvieron (limitadamente) el criterio de Siegfried de dar representación a todos los interesados en el proceso (sociedades constructoras, sociedades de previsión y ahorro y representantes sindicales), en las Juntas no se previó específicamente la presencia de representantes de los constructores o financiadores de casas baratas, sino de dos miembros elegidos entre los 50 mayores contribuyentes de la localidad.

En cuanto al funcionamiento y atribuciones de las Juntas y los *Comités* en referencia al fomento de vivienda nueva, son prácticamente iguales¹⁷. Sólo pueden apuntarse dos disimilitudes de relativa importancia. Por un lado, a los *Comités* no se les reconoce expresamente -como sucede con las Juntas- la competencia para “gestionar con los establecimientos de crédito la facilitación de préstamos a las Sociedades comprendidas en la ley”, aunque sí se establece entre sus misiones una tan ambigua como “en general, emplear los medios capaces de provocar la iniciativa privada en favor de la construcción y la mejora de casas baratas”¹⁸.

Además, en la medida en que la ley francesa era netamente anti-intervencionista, no cabía que los *Comités* tuvieran competencias, como tenían las Juntas españolas, en la supervisión y aprobación de todas las fases de la producción de casas baratas, desde los estatutos de las sociedades constructoras hasta los contratos de venta o arrendamiento, ya que estas funciones sólo cobraban pleno sentido en relación con el necesario control de lo subvencionable.

La otra diferencia es que los *Comités* dependían de un *Conseil Supérieur des HBM* (en adelante *Conseil*) constituido al efecto, mientras que las Juntas estaban bajo la acción inmediata del IRS y dependían en última instancia del Ministerio de la Gobernación. Además, la mayor autonomía del *Conseil* se acompañaba, a su vez, de funciones más amplias que las reconocidas para su homólogo español.

En lo referente a las condiciones exigibles para obtener los beneficios de la ley, los textos francés y español también son bastante próximos. Ambos afectan a edificios construidos para ser adquiridos o arrendados por obreros o empleados, aunque en el caso francés se da prioridad al hecho de que el destinatario no fuese propietario de ninguna otra casa. También ambas legislaciones hacen extensibles sus beneficios tanto a casas unifamiliares como a edificios de viviendas, aunque en este segundo caso, por razones de índole histórico-jurídica, ambas leyes entienden que las viviendas sólo podrían ser destinadas al alquiler (*Figuras 19 a 24*).

¹⁷ Como se verá en el siguiente epígrafe, las Juntas españolas, a diferencia de los *Comités* franceses, tenían también competencias en saneamiento de barrios insalubres.

¹⁸ Traducción de la autora.

En la definición de los beneficiarios posibles de la ley, las principales distancias entre la norma española y la francesa se establecen en torno a la condición “económica” de la vivienda: la *Loi Siegfried* condiciona la concesión de sus ayudas a la limitación del beneficio neto imponible de los edificios, mientras que la ley española establece que el alquiler máximo quedará prefijado, en cada caso, por las Juntas, que supervisarán asimismo las bases de arrendamiento y venta de las viviendas.



Figura 19. Vista parcial de las 22 casas unifamiliares de dos plantas edificadas por La Constructora Benéfica en las calles Constructora Benéfica y Pedro Barreda de Madrid y calificadas como casas baratas conforme a la Ley de 1911. Fuente: “Informe sobre la inspección de casas calificadas en la provincia de Madrid. 1925”. Archivo General de la Administración. Caja. A.G.A. 2430.



Figura 20. Plano de conjunto de barriada promovida en Huelva por la Sociedad cooperativa de casa baratas de funcionarios provinciales (1934) (arqto.; J. M. Pérez Carasa). Fuente: Archivo General de la Administración. Caja A.G.A. 2434.

Igualmente, es común a las dos leyes la posibilidad expresa de acoger casas adquiridas a plazos y también un aspecto que se deriva de ello: la previsión de un sistema de garantía del pago de la vivienda. En el caso francés, sería un seguro temporal que podrían contratar los constructores o compradores de HBM con la *Caisse d'Assurance en Cas de Décès*. En el caso español, se preveía la posibilidad de combinar la venta a plazos con “la estipulación de un seguro sobre la vida del adquiriente como garantía del pago de los no vencidos en caso de muerte de aquel” y, además, por medio del INP, se podrían asegurar los capitales entregados como préstamo para la construcción o adquisición de casas baratas.



Figura 21. Vista del interior del conjunto de 12 casas colectivas, con 64 viviendas calificadas como casas baratas, edificado por la Constructora Benéfica en las calles Tenerife y Carlos Rubio de Madrid. Fuente: “Informe sobre la inspección de casas calificadas en la provincia de Madrid, 1925”. Archivo General de la Administración. Caja A.G.A. 2430.

La movilización del ahorro popular es un planteamiento común con desarrollos diferentes en una y otra ley. La norma francesa de 1894, en principio, únicamente autorizó a la *Caisse des Dépôts et Consignations* para que pudiese emplear, como máximo, un quinto de su reserva en obligaciones de sociedades para la construcción o financiación de HBM. Esta potestad en el empleo de los fondos propios se amplió a las Cajas de Ahorros por ley de 20 de julio del año siguiente. Por su parte, la norma española de 1911 también estableció el ahorro popular como fuente de financiación para la construcción de casas baratas y, al igual que su homóloga francesa, reguló esta medida de forma potestativa. Sin embargo, en el caso español, esta potestad se confirió desde el primer momento a las Cajas de Ahorro y al Banco Hipotecario. La segunda diferencia con la ley francesa es que la contribución de estas entidades al fomento de las casas baratas no se prevé bajo la forma de suscripción de obligaciones, sino como préstamos hipotecarios a entidades o particulares constituidos a tal fin.

Por último, aunque con notables diferencias de amplitud, ambas leyes exoneran del pago de algunas tasas, timbres e impuestos a las sociedades implicadas en la construcción, alquiler venta o financiación de casas baratas, prevén la exención de contribuciones a los edificios

acogidos a la ley¹⁹ y establecen facilidades en relación con los derechos de trasmisión.



Figura 22. Vista de colonia de 30 viviendas unifamiliares y una “casa social” (1926-1931) construida en Lérida por la Cooperativa de casas baratas “Amigos de Lérida” según proyecto del arquitecto Manuel Cases Lamolla. *Fuente:* Archivo General de la Administración. Caja A.G.A. 2434.



Figura 23. Casa Barata construida en Madrid por “La propiedad cooperativa” para M^a Concepción Nicolasa (c/ Ramírez de Prado, 8). *Fuente:* “Informe sobre la inspección de casas calificadas en la provincia de Madrid. 1925 “. Archivo General de la Administración. Caja A.G.A. 2430.

¹⁹ Las exenciones previstas tienen, no obstante, una duración bien distinta: mientras la ley francesa establece un plazo de 5 años, la española prevé 20 años y deja abierta la posibilidad de ampliación de este tiempo.



Figura 24. Casa colectiva con 27 viviendas calificadas como casas baratas en virtud de la Ley de 1911, propiedad de Dolores Frigola Muguero (Madrid, c/Diego de León, 2). Fuente: "Informe sobre la inspección de casas calificadas en la provincia de Madrid. 1925" Archivo General de la Administración. Caja A.G.A. 2430.

5.2 Principales discrepancias de los contenidos legislados

Entre la ley francesa de 30 de noviembre de 1894 y la española de 12 de junio de 1911 existen infinidad de pequeños aspectos diferenciadores, algunos de los cuales han sido ya mencionados junto a las similitudes más destacables de ambos textos legislativos. Pero, además de estas discrepancias poco relevantes, existen otras que podrían calificarse de fundamentales y que son las que se analizan a continuación.

En primer lugar, es importante observar que, mientras la *Loi Siegfried* se refería fundamentalmente a la construcción de nuevas viviendas, la ley de casas baratas también tenía por objeto el saneamiento de barrios y viviendas insalubres. En este aspecto, por tanto, la norma española de 1911 no tiene parangón posible en la ley francesa de 1894 pero sí en otro texto legislativo: la *Loi du 13 abril 1850* (más conocida como *Loi Melun*), primera ley francesa de saneamiento de viviendas insalubres²⁰.

El IRS, en **Preparación de las bases...**, comenta de la *Loi Melun*:

“No es propiamente una ley de habitaciones baratas, pero entraña uno de los momentos en la evolución del pensamiento contemporáneo en el modo de considerar el asunto de la habitación”.

Y así era, ciertamente: la ley francesa de 1850 había introducido algo tan trascendental como la legitimación de la intervención del Estado sobre la propiedad privada por razones de salubridad pública. Esto se había intentado en España por primera vez con el Proyecto de Ley de Posada Herrera (1861), que proponía, entre otras cosas, la supresión de viviendas y barrios insalubres junto con el ensanche de poblaciones, lo que le confería una mayor coherencia urbanística que la *Loi Melun*.

²⁰ Consiguientemente, en el cuadro comparativo anexo, los contenidos de la ley española de 1911 relativos a saneamiento de barrios y de viviendas insalubres no se han enfrentado con los de la *Loi Siegfried* de 1894 sino con los de la *Ley Melun* de 1850.

Pero el Proyecto de Posada Herrera nunca fue aprobado y sí la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, que sería la primera legislación española que contempló la posibilidad de la expropiación con el objetivo expreso del “saneamiento de las poblaciones“. Difería fundamentalmente de la ley francesa de 1850 en su instrumentación: en la *Loi Melun* se preveía la posibilidad de expropiar por zonas, mientras que la ley española contemplaba el “sistema de expropiación por bandas”. No obstante, ambas normas fueron similares en un aspecto importante: obviaron su influencia en el acrecentamiento del problema de la vivienda fuera de las áreas sujetas a expropiación.

La Ley de casas baratas de 1911, sin embargo, como la *Loi Melun*, contemplaba la opción de que, en casos de insalubridad que así lo justificase, los Ayuntamientos pudiesen expropiar “grupos de viviendas” y establecía que tales actuaciones fuesen consideradas de utilidad pública.

Hubo, además, otras medidas de la ley francesa de 1850 que tuvieron cierto paralelismo en la Ley de casas baratas. Serían, por ejemplo, la obligación de acometer obras en las viviendas susceptibles de saneamiento o la clausura o prohibición de alquilar aquellas viviendas impropias para el albergue humano o no susceptibles de saneamiento por causas concernientes a ellas mismas.

A pesar de estas coincidencias, y como dejó bien claro el IRS, en lo relativo al saneamiento de barrios, la Ley de casas baratas guarda una relación más directa con las experiencias inglesa, americana y alemana que con la francesa. Posiblemente por eso la Ley de casas baratas regulaba una medida que quedaba muy lejos de la práctica francesa, pero que había sido aplicada con éxito en los demás países antes citados:

“Cuando el Ayuntamiento proceda a la expropiación de las viviendas que forman los grupos denunciados, se pedirá a la Junta [de fomento y mejora de casas baratas] el inventario de aquéllas, y las habitaciones clasificadas en él como totalmente inaceptables serán expropiadas, pagando sólo el valor que tenía el terreno antes de que el Ayuntamiento acordase las obras y el de los materiales demolidos”.

Pero, volviendo a la comparación entre la *Loi Siegfried* y la I Ley de casas baratas, la falta de paralelismo en las cuestiones de saneamiento de la habitación acarrió, al menos, otras dos diferencias entre ambos textos. Por un lado, además de las competencias ya citadas en materia de viviendas nuevas, las Juntas de fomento y mejora de casas baratas hubieron de asumir funciones que en Francia corresponderían a las *Commissions d'assainissement des logements et dépendances insalubres*.

Por otro lado, en el caso español, la reunión en una sola ley de los asuntos relativos al fomento de las habitaciones baratas y al saneamiento de barrios y viviendas daba un motivo más al legislador para considerar desde un primer momento la posibilidad de la intervención de los poderes públicos y, más concretamente, la acción municipal. Y ésta sería la otra gran diferencia entre la *Loi des HBM* y la Ley de casas baratas: la regulación de la intervención pública en materia de vivienda y, en particular, la definición de las correspondientes competencias municipales. Mientras las referencias a las Comunas en la ley francesa de 1894 era mínima, la ley española de 1911 no sólo otorgaba potestad a los Ayuntamientos para expropiar hasta barrios completos por razón de su insalubridad, sino también para construir casas baratas y optar a los beneficios de la ley.

Además, las ayudas previstas por la legislación francesa de 1894 para el fomento de las HBM se limitaban prácticamente a reducciones fiscales mientras que la legislación española, mucho más comprometida, contemplaba también otros beneficios que suponían una clarísima ingerencia de los poderes públicos en el mercado de la vivienda, como eran el abono de los intereses de los préstamos contratados con las Cajas de Ahorro o el Banco Hipotecario, la garantía del interés de las obligaciones de las cooperativas para la construcción de casas baratas y la subvención a entidades y particulares dedicados a esta misma tarea, siempre que sus beneficios estuviesen limitados al 4 ó al 5%, según casos²¹. La ley española preveía, además, la posibilidad de la cesión gratuita de suelo público (estatal, provincial o municipal) para la construcción de casas baratas y apuntaba tímidamente una política de edificación forzosa [BASSOLS, 1973].

Este aspecto fundamental de la intervención de los poderes públicos es el que distancia las dos leyes de manera aparentemente más insalvable, ya que afecta a las bases mismas de ambas normas. Recuérdese que, como se menciona al inicio de este texto, Picot defendió vehementemente que la ley no debería, bajo ningún concepto, contemplar ninguna clase de subvención pública porque esto sería “mortal a la iniciativa [privada]” y “corrompería al obrero”. El IRS, por el contrario, ya desde el momento mismo del encargo del documento preparatorio de las bases del Proyecto de ley de casas baratas, hubo de “partir del supuesto de la admisión del sentido intervencionista del Estado” [IRS, 1907].

A pesar de que los presupuestos iniciales de la *Loi Siegfried* y la ley española de 1911 son diametralmente opuestos, sería engañoso valorar ambos textos como antagónicos. Y no sólo por las similitudes que aquí se han ido apuntando, sino también -y esto es lo más significativo- porque esta divergencia de planteamientos se corresponde bastante fielmente con la evolución ideológica acontecida en el seno del movimiento reformista europeo –incluido el reformismo francés- en los 18 años que separan la redacción de ambos proyectos de ley (1892, 1910). Téngase en cuenta que, como se ha ido mencionando, las posiciones anti-intervencionistas más recalcitrantes, protagonistas del Congreso de casas baratas de París de 1889, fueron literalmente arrolladas por los sectores “municipalistas” en el Congreso de 1900 y que, en los años inaugurales del siglo XX, era ya manifiesto el cambio de rumbo del reformismo habitacional francés hacia posturas proclives la acción pública en materia de vivienda²². De hecho, la ley francesa de 12 de abril de 1906 no vendría sino a rematar este proceso estableciendo la posibilidad de la intervención municipal o departamental por medio de la concesión de préstamos o terrenos para la edificación de casas baratas, la suscripción de acciones u obligaciones de las entidades constructoras de éstas y otras medidas [STRAUSS, 1907].

En este sentido, podría suponerse que el referente real de la Ley de casas baratas de 1911 habría sido, en realidad, la ley francesa de 1906. Pero hay varios argumentos en contra de esta idea. En primer lugar, a pesar de sus diferencias, la *Loi Strauss* tenía como objeto declarado “modificar y completar la ley de 30 de noviembre de 1894 relativa a las habitaciones baratas”, con lo que se reconocía inequívocamente el carácter fundacional de la *Loi Siegfried*. Por otro lado, aunque en **Preparación de las bases...** no se recoge íntegro el texto de la ley de 1894, y

²¹ Otro distintivo de la ley española de 1911 es la preferencia que concede a las cooperativas, por delante de las sociedades benéficas y otras sociedades y particulares. Esta característica podría estar relacionada con la defensa que se hizo de los sistemas de auto-ayuda en el Congreso internacional de casas baratas de Düsseldorf de 1902 y que fue, por cierto, el tema que mayor adhesión obtuvo por parte de los congresistas franceses.

²² Como prueba de ello, se han mencionado atrás las posiciones de personajes influyentes como Ferrand, Cahen y el propio Siegfried.

sí el de 1906, lo cierto es que, en la mayoría de las referencias al caso francés, el IRS recurriría a la ley de 1894 o, incluso, como ya se ha mencionado, a sentencias y razonamientos del propio Siegfried.

CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

En definitiva, la *Loi des Habitations à Bon Marché* de 1894 y su entorno generatriz fueron referencias fundamentales para la preparación de la Ley de casas baratas de 1911. Sus paralelismos son notables en aspectos relacionados con la organización y funciones de los *Comités* y las Juntas, la forma de condicionar la concesión de las ayudas previstas, la movilización del ahorro popular como fuente de financiación, la exención de determinados impuestos y tasas, y las previsiones en caso de muerte del adquirente de una vivienda acogida a los beneficios de la ley. Por otro lado, las divergencias más apreciables entre ambos textos legislativos son justificables por razones relacionadas con los contextos generatrices de dichas normas. En primer lugar, la inexistencia en España de un mecanismo legislado para proceder a la expropiación por zonas hacía muy poco viable el saneamiento —a menudo necesario— de barrios completos. La ley de 1911 vendría a colmar ese vacío que, sin embargo, en Francia estaba ya cubierto desde 1850 por la *Loi Melun*. En segundo lugar, mientras que la ley francesa partió fundamentalmente del principio de *laissez faire*, la ley española se fundamentó en la idea de la necesidad de la intervención directa de los poderes públicos pero... ¿cómo no iba a ser así?: redactar en 1907 un proyecto de ley en términos de no-intervención hubiese sido, cuando menos, un flagrante anacronismo.

Entre la Ley de casas baratas de 1911 y la *Loi des Habitations à Bon Marché* de 1894 se produjeron otras similitudes importantes que no se han mencionado antes porque escapan en cierta medida a los objetivos de este trabajo pero que, sin duda, son muy sugerentes.

Como se ya se ha mencionado, la *Loi Siegfried* cosechó un considerable fracaso en sus resultados materiales y la responsabilidad de este descalabro correspondería, en buena medida, a la falta de participación de los organismos financieros autorizados para ello (Cajas de Ahorros y Caja de Depósitos) [GUERRAND, 1998].

Por otro lado, en el caso español,

“las críticas, tanto a la Ley como a su Reglamento, fueron numerosas desde el primer momento. En general se habló mucho de los escasos frutos obtenidos [...] Los préstamos de créditos a las viviendas no funcionaron debido a la escasa participación de las Cajas de Ahorros de las distintas provincias españolas, a excepción de las vascas” [BARREIRO, 1991].

He aquí, por tanto, que la ineficacia fue común a la ley francesa de 1894 y a la ley española de 1911 y que la raíz de este problema también fue compartida: ambas leyes dejaron a la discrecionalidad de las Cajas de Ahorros su participación en el fomento de las casas baratas y este error (si es que lo fue) comprometió la obtención de capitales para la construcción de habitaciones higiénicas, cómodas y económicas.

Pero, ¿por qué cuestionar si el carácter facultativo de las competencias otorgadas a las Cajas de Ahorro constituyó una falta de acierto de ambas leyes? Sencillamente, porque, desde

muy temprana fecha, la obtención de capitales para la construcción de viviendas económicas fue considerada como uno de los pilares de la Reforma habitacional y, sin embargo, a pesar de considerarse fundamental, este aspecto resultó repetidamente escamoteado tras distintas legislaciones francesas de vivienda, incluida la *Loi Melun*.

"¿A qué atribuir este fracaso casi completo de la ley de 1850? A que no era imperativa" [DROULERS, 1898]²³: el diagnóstico de la situación en Francia estaba ya esclarecido a finales del siglo XIX. El carácter facultativo de las leyes de reforma habitacional podía comprometer (y de hecho, había comprometido) su operatividad, ya que hacía posible que agentes con un papel clave en los procesos de saneamiento o de producción de vivienda económica se desvinculasen de los objetivos de la legislación. Por ello, en el caso español, cabe dudar si el fracaso de una Ley de casas baratas aprobada en 1911 con carácter facultativo es atribuible a un error o a un riesgo calculado²⁴.

Para finalizar, y aunque también es relativamente excéntrica al objeto de este trabajo, puede hacerse una última observación sobre otra diferencia apreciable entre la ley francesa de 1894 y la ley española de 1911. La menciona Bassols Coma cuando dice:

"La acción municipal [...] configurada por la Ley de casas baratas será la plataforma sobre la que se articulará la iniciativa pública urbanizadora y el cauce a través del cual se introducirán la mayoría de los conceptos urbanísticos modernos" [BASSOLS, 1973].

En principio, este papel jugado por la legislación de casas baratas como puerta del planeamiento municipal en España no tiene parangón en el caso de su homóloga francesa pero, de nuevo, hay que matizar esta apreciación en función de la distancia cronológica entre ambas leyes y de los cambios registrados por el pensamiento reformista en ese lapso de tiempo. Si el Reglamento de casas baratas que completaba el proceso legislativo en España se aprobaba el 11 de abril de 1912, sólo unos pocos meses después, el 28 de noviembre de 1912, Siegfried se hallaba de nuevo ante la Cámara de los Diputados para defender, con el respaldo del *Musée Social*, una proposición de ley "relativa a los planes de ordenación y extensión de las ciudades". Una nueva vuelta de tuerca al proyecto reformador estaba en marcha...

²³ Traducción de la autora.

²⁴ El supuesto del riesgo calculado está avalada por la prueba que da el IRS de conocer la obra de Droulers antes citada (véase INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.- **Preparación de las bases para un proyecto de ley de casas para obreros - Casas Baratas**. Madrid: M. Minuesa de los Rios, 1910 (2ª edición), vol. II, p. 192).

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (I)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
<i>Comités des Habitations à Bon Marché</i> (Comités de casas baratas - CHBM)	<i>Comités des Habitations à Bon Marché</i> (Comités de casas baratas - CHBM)
CONDICIONES GENERALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Uno o varios CHBM en cada Departamento (artº 1), instituidos por Decreto del Presidente de la República (fijando circunscripción y número de miembros), previo informe del Consejo General y del <i>Conseil Supérieur des HBM</i> (artº 3). • Los CHBM pueden recibir subvenciones del estado, de los Departamentos y de las Comunas, así como donaciones y legados (como establecimientos de utilidad pública), pero no pueden poseer otros inmuebles que el que necesiten para sus reuniones (artº 2). • El Consejo General podrá cargar los gastos de local, oficina, secretaría, asistencia, etc. al presupuesto departamental (artº 3). • Los CHBM dependerán del <i>Conseil Supérieur des HBM</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una por Municipio, instituida por Real Decreto, por acuerdo del Gobierno y tras informe del Instituto de Reformas Sociales (artº 1 y 4). • Pueden recibir legados y donaciones y subvenciones del estado, la Provincia o el Municipio (artº 6). • Los gastos de personal y material correrán a cargo del Municipio, salvo en caso de contar con suficientes recursos propios (artº 7). • Dependerán del Ministerio de la Gobernación y estarán bajo la acción inmediata del Instituto de Reformas Sociales (artº 8).
COMPOSICIÓN	
<p>Entre 9 y 12 miembros nombrados por tres años renovables (artº 3 et 4) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un tercio a propuesta del Consejo general: consejeros generales, miembros de las cámaras de comercio o profesionales de la circunscripción del CHBM. • Un tercio a propuesta del Prefecto: personas especialmente versadas en cuestiones de higiene, construcción y economía social. • Un tercio a propuesta del Prefecto: miembros de sociedades de construcción de HBM, de sociedades mutuas de previsión y ahorro, de los sindicatos profesionales. 	<p>9 miembros nombrados por cuatro años renovables (artº 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombrados por el Gobernador de la Provincia a propuesta del Ayuntamiento correspondiente: un arquitecto o un profesional afín, un concejal, un médico y dos personas especialmente versadas en cuestiones sociales. • Dos miembros elegidos por los 50 mayores contribuyentes. • Dos miembros elegidos por las sociedades obreras.

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (II)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
FUNCIONES	
<i>Comités des Habitations à Bon Marché</i> (Comités de Casas Baratas - CHBM)	Juntas de Fomento y Mejora de Casas Baratas (JCB)
<ul style="list-style-type: none"> • Estimular la construcción de <u>casas salubres y baratas</u>, ya sea por particulares o por sociedades, con vistas a alquilarlas o venderlas a vencimientos fijos o por pagos fraccionados a <u>personas que no sean propietarias de casa alguna</u>, en especial a obreros o empleados (artº 1) • Hacer <u>encuestas</u>, convocar <u>concursos</u> de arquitectura, otorgar <u>premios</u> de orden y limpieza, acordar estímulos pecuniarios. En general, emplear los medios adecuados para <u>provocar la iniciativa</u> en favor de la construcción y mejora de casas baratas provocar (artº 2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular y favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas destinadas a ser alquiladas o vendidas, al contado o a plazos, a personas que vivan de un salario o sueldo modesto o eventual y proponer al Gobierno medidas en tal sentido. • Organizar concursos, otorgar premios y utilizar otros medios para suscitar la iniciativa social en favor de la construcción y mejora de las habitaciones baratas. • Practicar informaciones sobre el mejoramiento de las habitaciones baratas y estudiar las condiciones de aquellas ubicadas en su circunscripción y comunicar a las autoridades las reformas necesarias. • Promover la construcción de sociedades benéficas o cooperativas para la construcción de casas higiénicas y baratas y de Sociedades de crédito popular para facilitar recursos a quienes quieran adquirirlas. • Gestionar con los establecimientos de crédito la facilitación de préstamos a las sociedades de construcción de casas baratas. • Supervisar los terrenos, la construcción, el arrendamiento, la venta y los estatutos de las sociedades constructoras de casas baratas acogidas a los beneficios de la ley (artº 2 y 3).
<i>Conseil Supérieur des HBM</i> (Consejo Superior de HBM)	Instituto de Reformas Sociales
<ul style="list-style-type: none"> • Recibir los informes anuales de los Comités locales de casas baratas (HBM) y resumirlos. Aprobación de todas las cuestiones concernientes a las viviendas económicas. • Aprobación de todos los reglamentos. • Elevar un informe general al Presidente de la República (artº 14). 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir la memoria anual de las JCB (artº 8) • Ejercer las funciones de las JCB allí donde no estuvieran constituidas (artº 9)

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (III)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LA LEY	
<ul style="list-style-type: none"> • En lo que concierne a <u>casas individuales destinadas a ser adquiridas</u> por personas que no sean propietarias de otra casa, especialmente a obreros o empleados: <u>inmuebles cuyo beneficio neto imponible para el pago de la contribución inmobiliaria no sobrepase una cifra prefijada</u> para cada categoría de comunas. • En lo que concierne a casas individuales o edificios de viviendas destinados a ser alquilados: <u>inmuebles cuyo beneficio neto imponible</u>, en su integridad y por cada una de las viviendas que les compongan y que se destinen a ser alquiladas separadamente, <u>no alcance una cifra prefijada</u> para cada categoría de comunas (artº 5). 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas construidas o que se intenten construir por particulares o colectividades para <u>alojamiento exclusivo de cuantos reciben emolumentos modestos como remuneración del trabajo</u>. Podrá tratarse de <u>casas aisladas</u>, en poblado o en el campo, <u>casas de vecinos o barriadas</u> para alojamiento de familias o para personas solas, siempre que se ajusten a las condiciones determinadas por el Reglamento y que se construyan sobre un terreno en condiciones de higiene y saneamiento aprobadas por la JCB. • Arrendamiento bajo un precio prefijado por la JCB. • Arrendamiento y venta sobre bases aprobadas por la JCB (artº 2). • Pueden ser casas vendidas a plazos (artº 17).

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (IV)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)	
BENEFICIOS		
<p>Oficinas de beneficencia, hospicios y hospitales (con autorización del Prefecto) (artº 6)</p> <p>1/5 (máx.) de su patrimonio lo podrán emplear en</p> <p>construcción de HBM</p> <hr/> <p>préstamos hipotecarios a:</p> <hr/> <p>obligaciones de:</p> <p>Sociedades de construcción de HBM ó Sociedades de crédito para la compra o la construcción de HBM</p>	<p>Quedan autorizados para destinar una parte de sus capitales a favorecer la construcción de CB por medio de préstamos hipotecarios a las Entidades o particulares constituidos con tal fin.</p> <p>Condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que las entidades o particulares hayan invertido en terrenos y obras el 10% del capital del préstamo. • Las entregas del préstamo se harán a medida que se realicen las obras, que podrán ser inspeccionadas por las entidades de crédito (artº 25) 	
<p>Caja de Depósitos y Consignaciones (artº 6)</p> <p>1/5 (máx.) de la reserva proveniente del empleo de los fondos de las cajas de ahorro lo podrán aplicar a obligaciones de:</p> <p>[Cajas de Ahorro: Ley de 20 de julio de 1895]</p>	<p>50%:</p> <p>Abono de intereses de préstamos (int. máx. 5%) de Cajas de Ahorros, Montes de Piedad y Banco Hipotecario.</p> <p>Si sobrara:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 2/3 a subvenciones a cooperativas o a garantizar el interés de sus obligaciones (máx. 5%). · 1/3 a subvenciones a Sociedades constructoras no cooperativas. 	<p>El Gobierno consignará anualmente en sus presupuestos una cantidad superior a 500.000 ptas. para favorecer la construcción de CB.</p> <p>Condiciones de los beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sociedades que no repartan dividendos y Ayuntamientos. · Sociedades que repartan menos de un 4%, siempre que estén constituidas antes de la ley. · Particulares que obtengan un beneficio menor de un 5%.
	<p>50%:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Subvenciones a particulares y entidades constructoras de CB. · Garantía del interés (máx. 5%) de las obligaciones de las cooperativas para construcción de CB. 	<p>Condiciones de las subvenciones:</p> <p>Nunca más del 25% del capital invertido en construcción cada año (artº 21 y 22)</p>

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (V)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)	
BENEFICIOS: TERRENOS		
	Si pertenecen al Estado, la Provincia o el Municipio: podrán ser cedidos gratuitamente para la construcción de CB artº 10)	<ul style="list-style-type: none"> • Terrenos o parcelas, en ensanches o en las afueras de las poblaciones. • Terrenos sobrantes de las vías de comunicación de cualquier clase, especialmente los que tengan fácil acceso a los centros o puntos de trabajo. <p>Excepción: Los terrenos que en 10 años puedan adquirir un valor que impidiera aplicarlos a la construcción de CB (artº 10 y 18)</p>
	Si son privados y para construcción de CB y en tres años no se edifican: podrán ser expropiados por causa de utilidad pública a favor de sociedades de CB (artº 11)	

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española
en materia de vivienda (VI)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
BENEFICIOS: EXENCIONES FISCALES	
Sociedades para la construcción y la venta de HBM: <ul style="list-style-type: none"> • Exentas de las tasa establecida por el artº 1 de la Ley de 20 de febrero de 1849 (artº 9). 	Sociedades para construcción, alquiler o venta de CB o de crédito para CB: <ul style="list-style-type: none"> Exención del pago del impuesto de constitución o modificación (artº 19)
Sociedades de construcción de HBM y sociedades de crédito para la compra o la construcción de HBM: <ul style="list-style-type: none"> • Exentas del pago de varios timbres y otros impuestos (artº 11 a 13). 	Emisión de obligaciones de cooperativas para la construcción de CB que tengan invertido en ello más de 500.000 ptas. o que construyan casas en propiedad sus socios, si éstos son menos de 100 y la inversión realizada supera las 50.000 ptas.: <ul style="list-style-type: none"> • Exentas de derechos reales y de varios timbres (artº 20 y 21).
HBM: <ul style="list-style-type: none"> • Exentas del pago de contribuciones inmobiliarias y de puertas y ventanas durante 5 años desde la conclusión de la HBM (artº 9). 	CB: <ul style="list-style-type: none"> • Exentas del pago de contribución durante 20 años ampliables a todo el periodo en que permanezca en el dominio de la sociedad constructora pero habitada por obreros, jornaleros del campo, pequeños labradores o empleados modestos (artº 12)
	Trasmisiones <i>mortis causa</i> - sucesión directa (*): <ul style="list-style-type: none"> • Exentas del pago del impuesto de Derechos reales y transmisión de bienes si en la herencia no hay otros inmuebles y los herederos son obreros, jornaleros del campo, pequeños labradores o empleados modestos (artº 13).
	Contratos para adquisición de terrenos, compra-venta o arrendamiento de casas y expedientes de expropiación forzosa: <ul style="list-style-type: none"> • Exentos de pagos de impuestos de Derechos reales y transmisión de bienes (Se incluyen los edificios y terrenos comunes de los barrios de CB) (artº 14 a 18)

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española
en materia de vivienda (VI)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
FACILIDADES	
Derecho de transmisión de HBM pagable en varias fracciones (artº 10)	Trasmisiones <i>mortis causa</i> - sucesión lateral: Reducido al 25% el impuesto de Derechos reales y transmisión de bienes si en la herencia no hay otros inmuebles y los herederos son obreros, jornaleros del campo, pequeños labradores o empleados modestos (artº 13)

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (VII)

FRANCIA Ley de casas baratas, de 30 de noviembre de 1894	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
DEFUNCIÓN Y SUCESIÓN	
La Caja de seguros en caso de deceso está autorizada a hacer contratos de seguros temporales con adquirientes o constructores de HBM que se paguen por anualidades (artº 7)	Será válido el contrato de venta a plazos que se combine con la estipulación de un seguro sobre la vida del adquiriente como garantía del pago de los no vencidos en caso de muerte de aquel (artº 17)
	Podrán establecerse las operaciones de seguro conducentes a garantizar la construcción de CB o los capitales entregados para ella (artº 26)
	El Instituto Nacional de Previsión organizará, por su parte, las operaciones de seguros que sean garantía complementaria de las de préstamo para la construcción o adquisición de CB, con arreglo a las condiciones que fije una Ley especial de seguro popular de vida (artº 27)
Derogación de las disposiciones del Código Civil en el caso de casas individuales ocupadas, en el momento de deceso del adquiriente o del constructor, por el difunto, su cónyuge o algunos de sus hijos (indivisión del bien, facultad de retener la casa) (artº 8).	Trasmisiones <i>mortis causa</i> - sucesión directa: Ver (*) en el apartado "Beneficios - exenciones fiscales"

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (VIII)

FRANCIA Ley de saneamiento de viviendas insalubres, de 13 de abril de 1850	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio de 1912 (aspectos relativos a nuevas viviendas)
Comisiones de saneamiento de viviendas y dependencias insalubres (CSV) (Artº 1, 2, 3y 4)	Juntas de fomento y mejora de las casas baratas (JCB) (Artº 1, 28)
FUNCIONES	
Estudiar e indicar las medidas indispensables de saneamiento: <ul style="list-style-type: none"> • visitar los lugares señalados como insalubres, • determinar el estado de insalubridad, • indicar sus causas y remedios y las viviendas que no sean susceptibles de saneamiento, e • informar a la autoridad local 	<ul style="list-style-type: none"> • Señalar los conjuntos de viviendas insalubres e informar al Ayuntamiento. • Inventariar las habitaciones de conjuntos de viviendas insalubres. <p style="text-align: center;">[Ver la parte de esta tabla comparativa relativa a nuevas viviendas]</p>
COMPOSICIÓN	
5 a 9 miembros (12 en París) y como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde o adjunto (presidente) • Médico • Arquitecto o profesional afin • Miembro de la Oficina de la beneficencia • Miembro del Consejo de hombres buenos (Prud'hommes) 	9 miembros (artº 4): <ul style="list-style-type: none"> • Concejal • Médico • Arquitecto o profesional afin • 2 personas especializadas en asuntos sociales • 2 personas elegidas por los 50 mayores contribuyentes • 2 personas elegidas por las asociaciones obreras
Consejo Municipal (o Comuna) (artº 1,4,5,7,9,10,13)	Ayuntamiento (Cap. III)
FUNCIONES	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar la CSV • Comunicar a los interesados los informes de la CSV • Determinar las obras de saneamiento y las viviendas que no serán susceptibles de saneamiento • Imponer multas en caso de no ejecutarse las obras • Prohibir provisionalmente el alquiler como vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar la aplicación de la ley. En caso afirmativo, elaborar el plan de obras de saneamiento y comunicarlo a los interesados. • Expropiar los inmuebles insalubres y no sometidos a obras de saneamiento o las viviendas de conjuntos residenciales insalubres (en caso de insalubridad absoluta según inventario de la JCB)

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (VIII)

FUNCIONES (cont.)	
<ul style="list-style-type: none">• Adquirir las propiedades no susceptibles de saneamiento por causas externas y permanentes o porque dichas causas no puedan ser destruidas mas que acometiendo obras de conjunto.	<ul style="list-style-type: none">• Arbitrar los recursos necesarios para acometer las obras, incluida la posibilidad de contratar un empréstito amortizable por medio de la venta de los materiales de demolición y de los terrenos sobrantes, de arbitrios especiales o de la venta al contado o a plazos o del alquiler de las viviendas que se reformen o edifiquen en el lugar de las existentes.• Construir casas baratas y venderlas por anualidades. El Ayuntamiento podrá ordenar a los compradores la suscripción de seguros de vida.

ANEXO
Cuadro comparativo de las primeras legislaciones francesa y española en materia de vivienda (y IX)

FRANCIA Ley de saneamiento de viviendas insalubres, de 13 de abril de 1850	ESPAÑA Ley de casas baratas, de 12 de junio 1912 (aspectos relativos al saneamiento de viviendas)
Obras de Saneamiento	
VIVIENDAS SUSCEPTIBLES DE SANEAMIENTO	
Practicar huecos (artº 8): • Quedan exentas del pago de la contribución de puertas y ventanas durante tres años	Inmuebles insalubres y no sometidos a las obras de saneamiento requeridas: • Expropiación
(Otras obras de saneamiento)	
VIVIENDAS NO SUSCEPTIBLES DE SANEAMIENTO	
...por causas dependientes de la propia vivienda (artº 10): • Prohibición de alquilar como vivienda	Habitaciones impropias para albergue humano: • Clausura (interesada por la JCB)
...por causas externas y permanentes o que no pueden ser destruidas más que por obras de conjunto (artº 13): • La Comuna podrá adquirir la totalidad de las propiedades comprendidas dentro del perímetro de las obras (según la Ley de 3 de mayo de 1841, salvo las partes que quedasen fuera de las alineaciones establecidas para las nuevas construcciones).	Conjunto de viviendas: • Plan de obras de saneamiento • Informe y solicitud de aprobación al Ministro de Gobernación • Arbitrio de recursos necesarios para la ejecución de las obras (empréstito amortizable) En caso de insalubridad absoluta según inventario de la JCB: expropiación por el valor del suelo antes de las obras y de los materiales de construcción.
FUNCIONES	
Consejo de Prefectura (artº 6, 10)	Ministerio de la Gobernación
• Ver los recursos contra las decisiones del Consejo Municipal. • Prohibir absolutamente el alquiler como vivienda.	• Nombrar las JCB tras informe del IRS • Aprobar los planes de obras de saneamiento de los conjuntos de viviendas insalubres y declararlos de utilidad pública a los efectos de su expropiación. • Aprobar los arbitrios especiales propuestos por los Ayuntamientos para amortizar los empréstitos contratados para acometer la ejecución de obras de saneamiento de barrios.
Consejo de Estado (artº 10)	
• Ver los recursos contra las decisiones del Consejo de Prefectura.	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARREIRO PEREIRA, PALOMA [BARREIRO, 1991]

1991 *Casas Baratas. La vivienda social en Madrid 1900 -1939*, Colegio Oficial de Arquitectos. Madrid.

BASSOLS COMA, MARTÍN [BASSOLS, 1973]

1973 *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico español (1812 -1956)*, Montecorvo. Madrid.

BEATTIE, SUSAN [BEATTIE, 1980]

1980 *A revolution in London housing: LCC housing architects and their work (1893-1914)*, Greater London Council. London.

BELMÁS, MARIANO [BELMÁS,1882]

1882 *Medios para dar solución al problema de las construcciones económicas. Conferencia dada en el Fomento de las Artes el día 15 de abril de 1882*, Establecimiento tipográfico de los Sucesores de Rivadeneyra. Madrid.

BROWNE, MICHEÁL [BROWNE, 1998]

1998 “Introduction” en ROBERTS, Henry- *Des habitations des classes ouvrières. Leur composition et leur construction avec l'essentiel d'une habitation salubre. Édition revue et augmentée de 1867*. L'Harmattan. Paris-Montréal.

BULLOCK, NICHOLAS y READ, JAMES [BULLOCK, 1985]

1985 *The Movement for Housing Reform in Germany and France 1840-1914*, University Press. Cambridge.

CACHEUX, ÉMILE [CACHEAUX,1891]

1891 *État des habitations ouvrières à la fin de XIXè siècle*, Baudry et Cie. Paris.

CAHEN, GEORGES [CAHEN, 1906]

1906 *Les habitations ouvrières et l'intervention des pouvoirs publics (Extrait de la Revue Politique et Parlementaire. Avril 1906)*, Bureaux de la Revue Politique et Parlementaire. Paris.

CASAS DE BATISTA, ROGELIO [CASAS, 1874]

1874 “El problema relativo al hogar obrero”, en *Discursos pronunciados en la Academia de Medicina de Madrid para la recepción pública del académico electo D. Rogelio Casas de Batista el día 11 de enero de 1874*, Imprenta de los Señores Rojas. Madrid.

CASTRILLO ROMÓN, MARÍA [CASTRILLO, 2001]

1997 *Reformismo, vivienda y ciudad. Orígenes y desarrollo de un debate: España, 1850-1920*. Universidad de Valladolid. Valladolid.

CERDÁ, ILDEFONSO [CERDÁ, 1859]

1859 *Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona. Barcelona, 1859, en Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdá y Barcelona*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ajuntament de Barcelona. Madrid.

CHALLAMEL, JULES [CHALLAMEL, 1895]

1895 «Communication de M. ... sur les habitations à bon marché en Belgique et en France», *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, nº2, vol. 24, février 1895. Existe otra edición como folleto, Pichon. Paris.

CONSTRUCTORA BENÉFICA, LA [CONSTRUCTORA, 1918]

1918 Asociación de Caridad. Constituida el 28 de abril de 1875. Madrid, s.e.

COSTA, JOAQUÍN [COSTA, 1918]

1918 *Instituciones económicas para obreros. Las habitaciones de alquiler barato en la Exposición Universal de París de 1867*, Biblioteca Costa. Madrid

DROULERS, CH [DROULERS, 1898]

1898 *La Loi du 30 Novembre 1894 relative aux habitations à bon marché.- Son application dans une grande ville industrielle*, Rousseau. Paris.

DUMONT, MARIE-JEANNE [DUMONT,1991]

1991 *Le logement social à Paris, 1850-1930. Les Habitations à Bon Marché.* Mardaga. Liège.

FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, ÁNGEL [FERNÁNDEZ ,1868]

1975 *El futuro Madrid, paseos mentales por la capital de España, tal cual es y tal cual debe dejarla transformada la revolución..* Los libros de la frontera. Barcelona (edición facsímil de la edición de Madrid: Imprenta de la Biblioteca Universal Económica, 1868)

FERRAND, LUCIEN [FERRAND ,1906]

1906 *L' Habitation à bon marché.* Rousseau. Paris.

FOVILLE, M.A. DE [FOVILLE ,1909]

1909 *Georges Picot. Notice historique lue à la séance publique annuelle de l'Académie des Sciences Morales et Politiques le samedi 4 décembre 1909.* Typographie Firmin-Didot et Cie. Mesnil.

GARRIDO, FERNANDO [GARRIDO ,1864]

1864 *Historia de las asociaciones obreras en Europa ó las clases trabajadoras regeneradas por la asociación (2 vol.).* Imprenta y Librería de Salvador Manero. Barcelona.

GUERRAND, R.H.

1998 [GUERRAND,1998]"Jules Siegfried, la Société Française des Habitations à Bon Marché et la loi du 30 novembre 1894" en CHAMBELLAND, Collete (dir.). - *Le Musée Social en son temps.* Presses de l'École Normale Supérieure. Paris.

1987 [GUERRAND,1987] *Propiétaires et locataires. Les origines du logement social en France(1850-1914)* Quintette. Paris.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES [IRS ,1907b]

1907 *Proyecto de Ley sobre Casas Bartas. Tecnicismo del capítulo III (seguro)*. M. Minuesa de los Ríos. Madrid.

MADORELL Y RIUS, MIGUEL [MADORELL ,1904]

1904 “*Habitaciones obreras y económicas. Conferencia dada en la Asociación de Arquitectos de Cataluña*”, *Arquitectura y Construcción* n° 139, febrero de 1904, pp.38-48.

MAGRI, SUSANA [MAGRI ,1995]

1995 *Los laboratoires de la réforme de l’habitation populaire en France. De la Société Française des habitations à Bon Marché à la Section d’Hygiène Urbaine et Rurale du Musée Social, 1889-1909*. Ministère de l’Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme. Paris.

MERLIN, ROGER [MERLIN, 1922]

1922 *Jules Siegfried. Sa vie - Son œuvre*. Musée Social. Paris.

MONLAU, PERE FELIP [MONLAU, 1856]

1984 «Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases obreras?» (1856), en MONLAU, P.F. y SALARICH, J *Condiciones de vida y de trabajo obrero en España a mediados del siglo XIX*. Anthropos. Barcelona.

MULLER, E. y CACHEUX, E [MULLER, 1879]

1879 *Habitations ouvrières en tous pays. Situation en 1878. Avenir*. Dejeu. Paris. Existe otra edición ampliada con una conferencia de Cacheux en apéndice (Paris: Béranger, 1903)

PENOT, A [PENOT, 1865]

1865 *Les cités ouvrières du Haut-Rhin. Extrait des Bulletins de la Société Industrielle de Mulhouse* s.n. S.I.

PICOT, GEORGES [PICOT, 1885]

1885 *Un devoir social et les logements d'ouvriers* Calmann-Lévy. Paris.

REBOLLEDO, JOSÉ ANTONIO [REBOLLEDO, 1872]

1872 *Casas para obreros ó económicas*. Imprenta de la viuda e hijos de Galiano. Madrid.

STRAUSS, PAUL y BAULEZ, CHARLES [STRAUSS, 1907]

1907 *Habitations à Bon Marché. Commentaire juridique de la loi du 12 avril 1906 et guide pratique*. Flammarion. Paris.