

La vivienda como problema social en España: del control ideológico a la lucha contra el paro (1883-1936)

María Ángeles Jiménez Riesco

Tesis doctoral defendida en la Universidad de Navarra el 21 de diciembre de 2007. *La vivienda como problema social en España: del control ideológico a la lucha contra el paro (1883-1936)*, M^a Ángeles Jiménez Riesco. Director: Dr. D. Francisco Javier Caspistegui Gorasurreta, Universidad de Navarra. Tribunal compuesto por: Dr. D. Luciano Parejo Alfonso, Presidente del Tribunal, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid; Dra. Dña. M^a Mar Larraza Micheltoarena, Secretaria del Tribunal, Universidad de Navarra; Dr. D. Juan A. Santamera Sánchez, Director de la E. T. S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid; Dr. D. Santiago de Pablo, Catedrático de Historia Contemporánea en la Facultad de Filología y Geografía e Historia de la Universidad del País Vasco; Dr. D. Carlos Sambricio, Catedrático de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Calificación obtenida: Cum Laude por unanimidad.

En realidad esta tesis doctoral comenzaba en 1939 y finalizaba en 1957; el objetivo era estudiar la vivienda protegida en Navarra y, concretamente, la actuación del organismo que se encargó de construirla, el Patronato Benéfico de la Construcción “Francisco Franco”, así como las iniciativas llevadas a cabo en la provincia por la Obra Sindical del Hogar y, especialmente, con el Plan Sindical de Vivienda de 1954. Esta primera propuesta de trabajo nació al amparo de los datos arrojados por la investigación financiada por el Gobierno de Navarra, y realizada en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Para abordarla iniciamos dos tipos de vaciado documental. Por un lado, el de los fondos del Archivo Municipal de Pamplona; por otro, el de la prensa local más significativa, como *Diario de Navarra* entre 1903 y 1965, y *Arriba España*, entre 1936 y 1965. Establecimos con ello varias hipótesis de trabajo. Por un lado, determinamos la recurrencia y continuidad de algunos temas a lo largo del período, como la importancia del

obrero propietario, la de la unidad familiar como célula básica del nuevo orden social creado tras la Guerra Civil, la fijación de la mujer dentro del ámbito exclusivamente doméstico, o la tipología de habitación propuesta durante el primer franquismo, que fue la vivienda unifamiliar, generalmente adosada, con huerto. Por otro, en este intento por entender el origen de algunas de las propuestas mencionadas, consideramos que debíamos analizar el período inmediatamente anterior a la Guerra Civil y determinamos concretar cuándo comenzó la preocupación institucional por el problema de la vivienda obrera.

Aparentemente la respuesta era sencilla: con la primera Ley de Casas Baratas de 1911. Pero la norma es hija de la coyuntura histórica en la que se gestó, así que nos planteamos entender cuáles eran los objetivos de dicha ley.

Consideramos que fue en 1883 cuando por primera vez el gobierno prestó atención al problema de la vivienda obrera, al crearse la *Comisión de Reformas Sociales* con el objetivo de estudiar sus condiciones de vida y las formas de mejorarla. A partir de aquí planteamos nuestro trabajo: un análisis del origen y evolución de la problemática de la vivienda, así como de las soluciones plasmadas en la diversa normativa aprobada en España, entre 1883 y 1936.

Determinada por la clase política y la burguesía su necesidad de reforma, los obreros, por el contrario, pusieron el acento de sus principales reivindicaciones en los aspectos laborales. El incipiente interés en la vivienda obrera debe entenderse desde la preocupación de los sectores acomodados ante los posibles desórdenes sociales y la revolución; la vivienda se convirtió en un medio de control social, en una forma de transformar al obrero de inquilino a propietario, eliminando su potencial pulso revolucionario.

Deteniéndonos en la exposición de motivos de la legislación podemos llegar a tres conclusiones: la recepción de la influencia europea, el divorcio entre la teoría de la norma y la realidad del país, y su consideración como un instrumento para lograr otros fines, como el control social o la creación de pequeños propietarios, a los que en el primer bienio republicano se unió el deseo de su mejora porque significaba el fortalecimiento del obrero al progresar sus condiciones de vida, en un contexto político y social que buscaba acercarse a modelos socialistas.

El título de este trabajo se justifica porque en nuestro planteamiento hemos analizado la diversa normativa que se aprobó para proteger a la vivienda, independientemente del régimen de acceso a ella, de si era o no de nueva construcción, o del grupo social al que pretendía protegerse.

El trabajo se ha estructurado en tres partes. En la primera, hemos estudiado el período que va desde 1883 a 1911, desde la creación de la citada Comisión a la aprobación de la primera Ley de Casas Baratas en España. La segunda, estudia las normativas aprobadas entre 1919 y 1936. En la tercera hemos expuesto cómo se llevó la legislación comentada en las dos partes anteriores a la práctica, ejemplificada a través de lo que aconteció en Pamplona.

Podemos concluir que durante el período analizado la vivienda siempre constituyó un medio, una herramienta al servicio de otros fines, antes que un fin en sí mismo. Al igual que sucedió en otros países europeos, la preocupación en España se inició al cons-

tatarse los desajustes a que estaba dando lugar el nuevo orden económico capitalista creado al amparo de la industrialización. Aunque en España fue escasa y circunscrita a ámbitos geográficos muy concretos, se sufrieron a menor escala los mismos problemas que se plantearon en países con un fuerte proceso industrial.

De las extremas condiciones de vida de los obreros nació la preocupación de la burguesía y de la clase política. No por un interés humanitarista; sino por el deseo común de la permanencia del orden social y de la interpretación de las crecientes bolsas de miseria que se formaban en las ciudades como una amenaza a la paz social. En su planteamiento inicial, la principal aportación de la preocupación por la habitación fue el control ideológico que podía ejercerse a través de ella.

Siendo necesaria su reforma para la élite social y secundaria para los obreros, pero constatada por unos y otros su necesidad de mejora en 1883, hasta cincuenta y ocho años después no se materializó la primera Ley de Casas Baratas por el rechazo general al intervencionismo de los poderes públicos en la solución de los problemas sociales, entre los que estaba la vivienda. Sólo la confluencia a finales del siglo XIX de diversos factores determinaron la aceptación de la intervención del Estado, admitiéndose tanto por liberales krausistas-institucionistas, como católico-sociales y conservadores, en la solución de los conflictos sociales.

En cuanto a su aceptación en el campo de la vivienda, el cambio de mentalidad se reflejó en los Congresos Internacionales de Casas Baratas celebrados desde 1889. En el de Lieja de 1905 ya no se discutió la necesidad de esta implicación sino cómo debía articularse y cuáles debían ser sus competencias.

La Ley de Casas Baratas española de 1911 asumió esta injerencia del Estado. El otro gran eje vertebrador de la norma fueron las aportaciones del Higienismo. Estudios médicos apoyados por datos estadísticos afirmaron que la vivienda influía directamente sobre la población, y advirtieron del peligro que representaban las pésimas condiciones de vida de los más pobres porque facilitaban la propagación de epidemias.

Además, concluyeron que la población campesina gozaba de mejores niveles de salud que la hacinada en las ciudades, a lo que se unió otra corriente de pensamiento que desde Rousseau rechazaba las ciudades por considerarlas responsables de la enfermedad y ensalzaban el hábitat rural. Reformuladas en la Europa que comenzaba a ser consciente de los desequilibrios sociales producto de la industrialización, llevó a dos consecuencias: la primera, que se retomaron las teorías que ponían de manifiesto la importancia de las condiciones ambientales y sociales en la enfermedad por autores como Alfred Grotjahn y Max von Pettenkofer. La segunda llevó a la exaltación de la vida en el campo y a la defensa de la necesidad de la *ruralización* del hábitat. Si la idea de la enfermedad como proceso social influyó en el discurso de los higienistas para demandar reformas sociales, la visión negativa de la ciudad ayudó al éxito teórico de nuevas propuestas urbanísticas que conjugaban campo y ciudad, como la *Ciudad Lineal* de Arturo Soria, las colonias y huertos obreros de Alemania y Austria y, principalmente, la *Garden City* formulada por Ebenezer Howard.

Las principales ideas higienistas europeas se recibieron en España y sirvieron para justificar la participación de los médicos en la reforma social a través de la *Comisión de Reformas Sociales*. El estudio de la obra de Felipe Monlau y Joaquín Salarich demuestra esta

recepción, y el análisis de los trabajos de los médicos navarros más significativos de las primeras décadas del siglo XX reflejan su continuidad, junto al desarrollo de otras nuevas como la definición de la *vivienda higiénica* que debía ser limpia, aireada y soleada.

Con ciudades insalubres y con la mayor parte de la población hacinada, llegamos a la formulación de la Ley de 1911, que eliminó el concepto de *vivienda obrera* y lo reemplazó por el de *casa barata*, porque incluía en su protección a un espectro social más amplio. Concretada a partir de las bases propuestas por Adolfo Posada en 1907, es indiscutible la influencia europea en los postulados higiénicos que contiene, en la aceptación del intervencionismo, en la adaptación de la estructura administrativa de la ley belga de 1889, y en el objetivo final de crear propietarios siguiendo la norma francesa de 1894.

Entendemos que fue una medida compilatoria de las aspiraciones que reformistas e higienistas españoles manifestaron desde 1883, lo que explica la regulación de la higienización de las viviendas y el *objetivo social* de convertir al obrero en propietario. La debilidad económica del trabajador español, en cuya acción se confió la mejora de su vivienda, explica en parte su fracaso.

Hasta la aprobación de la segunda Ley de Casas Baratas en 1921 pasaron diez años durante los cuales España se quedó sin referentes y fue incapaz de generar respuestas a la problemática planteada debido al impacto de la Primera Guerra Mundial. Antes de aprobarse la Ley de 1921 España volvió a los foros internacionales que ponían en común las experiencias realizadas. El primero fue el Congreso Interaliado de la Vivienda de Londres de 1920, cuyas conclusiones fueron asimiladas por la norma española de 1921. Junto a este encuentro, fueron fundamentales los de la *Garden City and Town Planning Association*, celebrados en 1922 y 1923.

Pero antes de esta nueva norma existió otra de inspiración europea, el RD de 21 de junio de 1920 de Gabino Bugallal que persiguió la protección del arrendamiento. Se consideró una medida transitoria necesaria mientras se sufriesen las consecuencias de la posguerra. A la larga constituyó un fracaso porque mientras que en Europa fue suprimiéndose esta protección, en España experimentó diversas prórrogas, ratificándose su vigencia durante la Segunda República.

Aprobada la norma de 1921, su Reglamento no se sancionó hasta siete meses después. Este lapso temporal se explica por la encuesta del Instituto de Reformas Sociales y por la asistencia de Federico López Valencia y Luis Pontes de la Granja al encuentro que la *Garden City and Town Planning Federation* organizó en Londres en 1922. La relevancia que en él se dio a la Ciudad Jardín como forma de solución del crecimiento urbano, para reconducir la reconstrucción de Europa y para proporcionar alojamiento ideal a la población, fue recogida en el Reglamento. Aunque la inspiración de la Ley se debe a Salvador Crespo y a las apreciaciones técnicas que introdujo José Marvá, interpretamos que la norma y su Reglamento fueron un intento de europeización de las soluciones a la falta de alojamiento en España.

Otra aportación de la ley fue *la garantía de renta* como forma de protección al alquiler de pisos de nueva construcción. También se entendió como una medida transitoria. Su intención no fue iniciar una política de protección al alquiler, puesto que la prioridad seguía siendo la vivienda en propiedad.

Entre mayo y junio de 1923 se celebró el Congreso de la Edificación. En el encuentro se denunció el fracaso de la Ley de 1921 y se expuso la necesidad de su reforma, además de la de articular medidas para financiar la construcción de viviendas y la de proteger el acceso a la vivienda de la clase media.

En septiembre de 1923 se iniciaba un nuevo período político, pero en las medidas aplicadas a la vivienda podemos hablar de continuidad, porque se dirigieron a solucionar los tres aspectos que señaló la Conferencia Nacional de la Edificación. Por ello se aprobaron medidas para ayudar al alquiler, para proteger el acceso a la vivienda de las clases medias y se reforzó el poder municipal con el Estatuto de 1924, y el provincial con el de 1925.

A través de las memorias que López Valencia elaboró de los encuentros internacionales entre 1924 y 1929, percibimos el declive del *Garden City Movement* a partir de 1926, y la aceptación de la construcción de bloques de vivienda para solucionar el problema de la habitación como reflejo de su fracaso.

Proclamada la II República, la vivienda formó parte del proyecto de transición hacia el socialismo de Largo Caballero. Influenciado por el pensamiento inglés de la *Fabian Society*, del socialismo guildista y del *Labour Party*, entendió que podía pasarse de una sociedad capitalista a otra socialista sin recurrir a métodos violentos, reforzando al obrero en la sociedad y preparándolo para hacerse con el control de los órganos de gobierno. La vivienda se entendió como una herramienta que podía contribuir a este objetivo. En la segunda etapa republicana fue un medio para proporcionar trabajo a los obreros parados. Junto a las medidas dirigidas a construir escuelas, formó parte del estímulo a la construcción con la principal finalidad de proporcionar empleo.

Aunque nuestra investigación concluye en 1936, se pueden establecer continuidades con el primer franquismo. La primera tiene que ver con que las competencias de la vivienda siguieron dependiendo del Ministerio de Trabajo al igual que en el período anterior. Por otra parte, entendemos que las *Obras Sindicales* podrían constituir la institucionalización y organización de los aspectos sociales necesitados de reforma que señalaron la Comisión y el IRS. Por cada una de las *cuestiones sociales* que debían mejorarse según los reformistas, el franquismo creó obras sindicales que se encargasen del cambio. De esta forma se introdujeron en la sociedad lo que reformistas e higienistas habían intentado desde el siglo XIX: el ahorro, el espíritu cooperativo o las prácticas higiénicas, sólo que ahora impuestas desde arriba.

La devastación del país después de la Guerra Civil y el régimen de autarquía económica llevó a buscar soluciones en situaciones históricas similares. De igual manera que en Austria después de la Primera Guerra Mundial alcanzaron un importante desarrollo los huertos obreros, en el primer franquismo se experimentó un movimiento similar. Cierto es que en el caso español la idea era convertir a la agricultura en el motor económico de desarrollo del país y era claro el rechazo a las ciudades por su poder de movilización. Pero la tipología adoptada por el franquismo fue la señalada en los encuentros internacionales de la *Garden City and Town Planning Federation*.

Una de las tradiciones recuperadas fue la autoconstrucción de viviendas que hasta la Ley de 1911 era una práctica habitual. Desde que se aprobó esta norma no se contempló ni se le proporcionó cobertura legal, hasta que se revitalizó con la Ley de Viviendas

Protegidas de 1939. El Patronato Benéfico de la Construcción “Francisco Franco” de Navarra adoptó esta metodología de trabajo, aunque su organización se asemejó a las gildas de construcción de inspiración socialista. El Gobernador Civil de Navarra Luis Valero Bermejo, al ser nombrado director del Instituto Nacional de la Vivienda en 1954, aplicó este modelo en los *poblados dirigidos* de Madrid para acoger a la población que acudía a la capital en busca de trabajo.

La influencia del discurso higienista elaborado en España también se convirtió en una herramienta al servicio de la propaganda franquista. La Sección Femenina ayudó a difundirlo con su labor de educación social. Los ecos del pensamiento higienista español son claros en cuanto al entendimiento de la mujer y la familia como bases fundamentales en la elaboración de la nueva sociedad que intentaba crear el régimen franquista.

También este período supuso el fin de la política de protección al alquiler que, aunque se entendió como transitoria, existió y se inició con el Decreto Bugallal de 1920 y la Ley de Casas Baratas de 1921. Al fin y al cabo, éstas normas no hicieron sino proteger el tipo de acceso a la vivienda más extendido en el país, el arrendamiento. El franquismo rompió con esta cultura e impuso aún más la de la propiedad, produciéndose en este momento un distanciamiento respecto a Europa en las soluciones del régimen de acceso a la vivienda.

Si la normativa española persiguió la desmovilización del trabajador y la creación de una gran masa de pequeños propietarios que contribuyesen a la estabilidad del país, el franquismo lo realizó, representando el punto de inflexión respecto a Europa y creando una única modalidad de acceso a la vivienda, la propiedad, de la que hoy en día siguen sufriendose las consecuencias.

En este contexto general, elegimos una ciudad para ejemplificar cómo se plasmó esta teoría en la práctica, por lo que estudiamos el caso de Pamplona por diversas causas. Es cierto que presentaba características específicas que la diferenciaban de otras capitales de provincia, derivadas del hecho de ser una plaza fuerte. Condición que le impedía derribar las murallas que la circunscribían y proceder a su ensanchamiento, tal y como desde mediados del siglo XIX hicieron ciudades como Barcelona o Madrid. Pero también entendemos que la mayoría de las capitales de provincia se asemejaron más a las características y problemáticas que presentaba esta ciudad, capital de una provincia agrícola, que a los de las grandes urbes o centros industriales como Madrid, Barcelona o Bilbao.

En el caso de Pamplona podemos afirmar la existencia desde mediados del siglo XIX de problemas relacionados con el hacinamiento e insalubridad de las viviendas. Pese a ello, en el informe requerido por la Comisión de Reformas Sociales, elaborado por la comisión provincial de Navarra en 1885, se negaba la existencia de la *cuestión social* y de los problemas derivados de ella. Aunque leyendo detenidamente dicha memoria, pueden observarse contradicciones en las que se desvelaba la existencia de conflictos sociales, así como de los mismos problemas de masificación en las viviendas que sufrían la mayoría de las capitales de provincia del resto del país.

Esta situación sirvió a la clase política para que, desde mediados del siglo XIX, elevarse informes a la corona solicitando el derribo de las murallas y la ampliación del tejido

urbano. De esta forma, se pretendía aumentar la oferta de viviendas como medio para poner fin al hacinamiento en que vivía la población. La realidad fue otra.

Los argumentos de higienización de la ciudad y de las condiciones de habitabilidad de la población, especialmente la más pobre, sirvieron para justificar el mal llamado primer ensanche porque en realidad se trató de una remodelación del trazado urbano interior. Aunque fue aprobado por primera vez en 1886, no se completó su tramitación, dándose inicio a las obras, hasta 1890. La razón que explica este dilate temporal fue porque en ese lapso se redactó el Plan de Reformas Locales que pretendía la modernización y dotación a la ciudad de nuevas infraestructuras que la sanearan, además de modernos servicios públicos. Este Plan contemplaba la construcción del llamado primer ensanche que finalmente se inició en 1890 y que sirvió para proporcionar vivienda a la clase acomodada de la ciudad, en un nuevo sector higiénico y moderno. Porque paralelamente a estas gestiones, existen diversos proyectos de ensanche, generalmente por el norte de la ciudad que era donde se encontraban los terrenos más insalubres y baratos, para alojar a la población con menores recursos. Dicho de otra forma: la zona de extensión natural de la ciudad, la terraza del Arga, se entendía como espacio de habitabilidad para el sector acomodado, mientras que la población más pobre debía alojarse en los terrenos de la Rochapea, la Chantrea y la Magdalena.

Tras la reforma de 1890 los problemas de hacinamiento e insalubridad no se solucionaron. Al contrario, la situación siguió complicándose al amparo de los datos que afirman que mientras que la población aumentaba, la oferta de viviendas siguió siendo la misma, porque el espacio urbano disponible dentro del perímetro amurallado estaba colmatado. Además, al ser una plaza fuerte y estar rodeada de las llamadas “zonas polémicas”, franjas de terreno en las que el ramo de Guerra prohibía cualquier tipo de construcción que dificultase la defensa de la ciudad, el crecimiento a extramuros era limitado. La estrategia continuó siendo la misma: solicitar al ramo de Guerra tanto la demolición de las murallas de la ciudad como el permiso para levantar algún tipo de construcción en estas zonas polémicas.

A este respecto, existen diferentes proyectos de ampliación de la ciudad y de crecimiento por la parte norte, en los que se demuestra el “yugo” de ser una plaza fuerte, porque el crecimiento, además de realizado y/o supervisado por el poder militar, debía estar siempre sometido a las necesidades estratégicas de defensa de la plaza. Cualquier tipo de construcción que se realizase por esta zona sólo se permitiría si no ponía en peligro la defensa del núcleo tradicional de población.

Junto al problema de las zonas polémicas y a la obligación de construir una nueva muralla en caso de derruir la que existía para proceder a la ampliación de la ciudad, que encarecía el proyecto de crecimiento, existen otros factores que explican por qué en Pamplona el verdadero ensanche no comenzó a construirse hasta 1920.

Tras derogar la licencia dada a la empresa de la que Ángel Galé era concesionario, los fuertes enfrentamientos que se produjeron entre el municipio y los propietarios de terrenos en el ensanche por un lado, y los que protagonizaron estos mismos propietarios con los industriales de la ciudad, especialmente los dedicados al sector de la construcción, explican este retraso.

Para justificar la necesidad de su construcción se recurrió a dos tipos de argumentos: por un lado, los motivos higiénicos, señalando el hacinamiento e insalubridad en que vivía la población. Por otro, la conveniencia del inicio de estas obras para proporcionar no sólo vivienda, sino también trabajo a los obreros parados de la ciudad. Una vez más, tal y como pasó con la actuación de 1890, el resultado fue otro.

Las viviendas construidas en este nuevo espacio urbano se dirigieron a un sector social muy concreto, al que tuvo capacidad económica para pagarlas. Porque acogidas a la normativa aprobada en España, y concretamente a la Ley de Casas Baratas de 1921, sólo se construyó un bloque de viviendas: la manzana 36 del constructor Andrés Gorricho. Además, en contra de lo que propusieron diversos concejales, el industrial alojó en ella a vecinos foráneos de la ciudad, principalmente a aquellos que trabajaban para él.

El otro grupo de actuaciones importantes en la ciudad, en cuanto a vivienda acogida a la normativa de protección se refiere o a las construidas con algún tipo de facilidades ofrecidas por el Ayuntamiento de Pamplona, fueron las viviendas económicas. Bajo esta protección se construyó la Colonia Argaray y las manzanas 59, 66, 74, 75, 80 y 81, compuestas de bloques de pisos dirigidos al alquiler o viviendas adosadas destinadas a proporcionar habitación, principalmente, a los empleados de la Diputación y a los profesionales liberales que trabajaban en la ciudad. Esta actuación se produjo como una forma de lucha contra el paro y fue posible sólo por el empréstito que pidió el Consistorio para hacer frente a la obligatoriedad que tenía de urbanizar la zona, debido a que la “Cuenta Ensanche”, de donde debían salir estos fondos, estaba en números rojos.

Llama la atención el modelo elegido para el ensanche de Pamplona. Y principalmente porque se inició en 1920, un año después de celebrarse el Congreso Interaliado de la Vivienda en Londres, al que acudieron diversos representantes españoles, entre ellos el Instituto de Reformas Sociales. En dicho encuentro se apostó por la Ciudad Jardín como forma ideal de crecimiento y urbanización de los nuevos terrenos; especialmente por las facilidades para la aplicación de los postulados que la sustentaban, en aquellos espacios en los que el suelo fuese especialmente barato o de propiedad municipal. Estando el Ayuntamiento de Pamplona en posesión del suelo donde se construyó el ensanche de la ciudad, sin embargo, rechazó el modelo defendido en Europa y apostó por un desfasado ensanche decimonónico, imitando el realizado por Ildefonso Cerdá a mediados del siglo XIX en Barcelona.

Entendemos que la razón hay que buscarla en las mismas causas que, en 1885, llevaron a negar la existencia de la *cuestión social* en Navarra en el informe que elaboró la Comisión de Reformas Sociales provincial. Por un lado, la tipología responde a esa idea de ciudad cerrada, finita, convirtiéndose nuevamente en un espacio controlable y controlado. Frente a formas de urbanismo y crecimiento más abiertas, en el plano de Pamplona puede intuirse el supuesto recinto de seguridad que debía haberse levantado en torno al nuevo espacio urbano. Por otro, entendemos que la elección de este modelo esconde el rechazo a la ciudad, especialmente a la industrializada, por los conflictos y enfrentamientos que en otras zonas del país se originaban en las ciudades grandes. Con este modelo no sólo se aseguraban el control del crecimiento de la ciudad sino que, en cierta manera, seguía siendo una ciudad pequeña, manejable, alejada de las conflictivas grandes urbes.

Finalmente, de los años treinta destacamos un proyecto que intentó materializarse por los obreros republicanos agrupados en la Federación Local de Sociedades Obreras. En 1927 la Federación solicitó al Ayuntamiento de Pamplona la cesión de terrenos para construir un local nuevo para la organización, y viviendas para sus asociados. La petición, realizada durante la dictadura primorriverista, fue rechazada. La oportunidad les llegó nuevamente con la proclamación de la II República: en 1933 el Ayuntamiento les concedió un solar. El proyecto recuerda a las *Höffe* vienesas pero adaptado a la escala de una ciudad como Pamplona. Porque además del local destinado específicamente a las reuniones de la Federación, aspiraban a construir otros servicios, entre los que había un cine. El proyecto no llegó a ejecutarse y los terrenos fueron cedidos a un constructor privado.

Lo característico del ensanche Pamplonés es que continuó con la idea iniciada en el de 1890: la terraza natural del Arga se consideraba zona para vivienda de clase media y alta, mientras que el resto de la población debía permanecer alojada en el interior de la ciudad o en otras zonas que debían acondicionarse para tal fin, como la Rochapea, la Chantrea o la Magdalena. Idea que se materializó a partir de 1949 cuando, constituido el Patronato Benéfico de la Construcción “Francisco Franco”, se construyó la Chantrea.

Por otra parte, Pamplona es un ejemplo práctico del fracaso de la teoría. Porque las normas sancionadas para solucionar el problema de la vivienda no pasaron de ser cuestiones teóricas con escasos resultados en el terreno práctico. Las ciudades españolas debieron enfrentarse y solucionar diversos problemas que muchas veces dificultaron la aplicación de la normativa, como el desempleo, la ruina de las arcas municipales o el escaso atractivo económico que para el capital privado suponía la inversión en casas baratas. En el caso de Pamplona, estas cuestiones trataron de solucionarse municipalizando el suelo, siendo el Consistorio el que controlase el crecimiento de la ciudad, y dando facilidades para la construcción de viviendas, como la cesión de suelo en condiciones especiales o las exenciones de impuestos que, complementadas con la normativa nacional, solucionasen el problema de vivienda en la ciudad. Pero la aplicación al crecimiento urbano de la *Ley de Saneamiento y Mejora interior de las Grandes Poblaciones* de 5 de marzo de 1895, en lugar de la de 26 de julio de 1892, a la larga implicó la ruina de la “Cuenta Ensanche” y la falta de fondos para urbanizar los terrenos por parte del Ayuntamiento. Lo que explica que veinte años después de iniciada su construcción, el ensanche de Pamplona aún no se hubiera finalizado.