

La vivienda económica en las grandes ciudades

En mi artículo «Las grandes Ciudades» publicado en esta Revista (*), examinaba los tres elementos fundamentales para llevar a cabo los planes de extensión o de ensanche, de las grandes poblaciones, los que en síntesis pueden enumerarse así:

- 1.º Dinero.
- 2.º Edificación Municipal de viviendas económicas, y
- 3.º Transportes.

No era ninguna novedad tal enunciación ni ninguna invención personal; era repetir lo que cada día comenta todo ciudadano y era, como allí decía, el fruto de una larga experiencia personal contrastada en la práctica y en la teoría.

Este criterio lo ha confirmado plenamente, en el breve espacio de aquel artículo a éste, el Ayuntamiento de Madrid al dar a la publicidad su proyecto de presupuesto extraordinario de 1.385 millones de pesetas que da con la fórmula (?) para arbitrarse dinero, primero de los elementos citados como fundamentales, del que destina 150 millones, o sea, más de un 10 por 100 del total, a la construcción de viviendas económicas como segunda cuestión primordial del ensanche de la ciudad. Por otra parte, son conocidos los desvelos del Alcalde de Ma-

(*) Núm. 25, año 1946.

dríd, Sr. Moreno Torres, por mejorar los servicios de tranvías, principalmente los de las barriadas populosas y el restablecimiento de las líneas de autobuses, tercer elemento de los fundamentales para el ordenado crecimiento urbano. Y no cito esta coincidencia de criterio por vanagloria sino, como antes decía, para dar a comprender y sentar firmemente que tales ideas han pasado hoy a la categoría de principios incontrovertibles y por lo tanto poder asegurar que sin ellos, o contra ellos, nada puede hacerse en el buen orden del crecimiento de la ciudad.

Sin perjuicio de volver otro día sobre los temas «dinero» y «Transportes» —ganamos nos dan de comentar ya ahora la repercusión que los 1.385 millones del presupuesto extraordinario de Madrid tendrán en el ordinario— vamos a dedicar este artículo, como reza su título, a la construcción municipal de viviendas económicas y, más concretamente, a las formas de financiación de su construcción.

A nuestro juicio no existen más que dos caminos: convertir el Ayuntamiento en constructor o subvencionar la construcción particular. El primer extremo de la disyuntiva puede alcanzarse ejecutando la obra directamente como todas las municipales y enriqueciendo el Patrimonio Municipal, o usando para la construcción un organismo intermedio que puede ser el previsto en la letra *b*) del artículo 135 de la Ley de 1935 como fórmula para la municipalización de servicios, o puede ser una sociedad mercantil en la que se asocie el capital público y el privado. El segundo extremo de la disyuntiva, o sea, la subvención, puede revestir varias formas entre las que descuella el crédito del 60 por 100 del coste de la construcción a reducido interés o sin interés, complementando el del 40 por 100 del Instituto Nacional de la Vivienda, o bien otorgar el Ayuntamiento lisa y llanamente un premio en metálico a los constructores de determinadas viviendas proporcionalmente a su coste, cabida, condiciones, etc.

En resumen, podemos decir que existen varios e interesantes caminos para que la preocupación municipal de que se construyan viviendas económicas tenga un cauce eficaz. Lo difícil es

dar en cada caso con el más adecuado por razones de conveniencia pública, o de interés local, según los medios de los contratistas y las costumbres de cada lugar y cada momento.

Sin pretender agotar el tema, vamos a comenzar examinando las fórmulas por las que el Ayuntamiento, por sí o por personalidad interpuesta, se convierte en constructor. Y vamos a hacerlo a través de un caso práctico y vivo: el Patronato de la Habitación de Barcelona.

En vigilias de la inauguración de la Exposición Internacional de 1929, y con el fin de derribar diversos grupos de barracas existentes en los suburbios de la ciudad, consiguiendo el doble fin de adecentar tales parajes, y de dotar de vivienda a sus habitantes que dado el déficit de construcción económica existente desde 1920 no habían podido hallar donde vivir por un módico alquiler, la Presidencia del Gobierno promulgó el Real Decreto de 3 de febrero de 1928 creando el citado Patronato bajo la Presidencia del Gobernador Civil y la Vicepresidencia del Alcande, y constituido por el Presidente de la Diputación, el Obispo de la Diócesis, el Gobernador Militar, el Presidente de la Audiencia y el Comandante de Marina como vocales natos, y representantes de la Banca, Sociedades Cooperativas, Entidades de Previsión y Ahorro, Cámaras de la Propiedad, Comercio e Industria, Fomento del Trabajo Nacional, Asociación de Arquitectos e Ingenieros, Colegio de Médicos, Farmacéuticos y tres Concejales como vocales electivos, o sea, en conjunto, veintiuna personas que en realidad acogía a lo más selecto de la ciudad.

Se otorgaban como ingresos: *a*), préstamos hipotecarios; *b*), préstamos del Estado; *c*), emisión de empréstitos; *d*), los ingresos del arbitrio de plusvalía conforme el artículo 430 del Estatuto Municipal; *e*), subvenciones y donativos; *f*), otros recursos lícitos que pudieran arbitrarse. Como puede observarse, estos ingresos no pueden resistir la menor crítica, pues en realidad son sólo medios para conseguirlos.

Ello no obstante, acto seguido se formularon los proyectos a cuyo fin se adquirieron cinco grandes terrenos, tres de ellos en el extrarradio de la ciudad y dos en el término lindante de Santa Coloma, hoy agregado a Barcelona en esta porción, pre-

supuestándose el total de la obra en 30 millones de pesetas, y como todos los ingresos eran irreales salvo el de plus-valía, y éste no rendía lo suficiente para financiar el proyecto, se acudió a una misión pública que el Real Decreto de 23 de marzo de 1928 exigió fuera avalada por el Ayuntamiento por su total importe de los 30 millones referidos.

Y con la fe y el entusiasmo que ello supone, empezaron las obras y se terminaron tres grupos y cuatro quintas partes de otro, abonándose en este ínterin con cargo a la propia emisión, los cupones de la misma y cuando, ocupadas las viviendas y derruidas gran parte de las barracas, podría comenzarse a contar con los alquileres y por tanto atender con recursos propios el servicio financiero, sobrevino en 1931, la paralización del cobro, lo que obligó correlativamente a suspender los pagos, ya que invertida la totalidad del producto de la emisión sin haberse cumplido el plan, y adeudándose aún al contratista varias certificaciones de obras, al faltar los únicos ingresos previstos, el Patronato se quedó sin fondos.

Para completar el cuadro añadamos que los suministros de agua y electricidad, incluso los de los usuarios, los contrató en nombre propio el Patronato y que por tanto al dejar aquéllos de satisfacer los arriendos, los débitos del Patronato aumentaban mensualmente con lo que consumían por tales conceptos los bienaventurados moradores de sus viviendas. Aclaremos que el precio de las mismas era de 30 a 40 pesetas mensuales.

Esto era lo que erigió en tres años el Patronato integrado por tan numerosos, varios y valiosos elementos. No era precisamente el Ayuntamiento constructor, pero era el avalista. La obra quedaba realizada, ¿quién la pagaría?

Por Decretos de 24 de noviembre de 1933 y 8 de febrero de 1934, fué variada la constitución del Patronato introduciéndose, entre otras variantes, el ingreso de dos representantes de los obligacionistas y dos de los acreedores, con lo que aquella situación queda reconocida desde nuestro diario oficial, al dar entrada en la administración y vida del Patronato a sus acreedores.

El éxito de estos nuevos administradores no fué mucho más lisonjero. Desde luego no pudieron pagar ni un solo céntimo

porque sus ingresos siguieron la siguiente trayectoria, contra 700.000 pesetas anuales presupuestadas al constituirse el Patronato :

<u>Año</u>	<u>Por alquileres</u>
1931	68.340 ptas.
1932 »	17.305 »
1933 »	8.596 »
1934 »	5.389 »

Estos resultados imponían hallar una solución, y por ello, al adoptarse las medidas para el saneamiento de la Hacienda del Ayuntamiento y ordenar la sindicación de los tenedores de la Deuda Municipal y avalada, se dió cabida en aquélla a los Obligacionistas del Patronato de la Habitación, con los que se consiguió llegar a un convenio contenido en el extremo noveno del aprobado por la Ley de 27 de enero de 1941, en virtud del cual, el Ayuntamiento canjeaba tres títulos del Patronato por dos propios, pagaba a los restantes acreedores, en similar proporción, y pasaba a ser de su plena propiedad el activo del quebrado Patronato.

En cumplimiento de tal convenio el Ayuntamiento ha satisfecho 20.000.000,00 de pesetas a los Obligacionistas y 10, en cifras redondas, a los acreedores por construcción y suministros, cancelando sus antiguos contratos, y al incorporar los grupos de viviendas a su patrimonio, ha conseguido los siguiente resultados :

<u>Año</u>	<u>Por alquileres</u>
1939	77.097 ptas.
1940	40.871 »
1941	46.154 »
1942	151.424 »
1943	281.451 »
1944	421.536 »
1945	693.881 »

Como puede verse, en cinco años se alcanza, sin variación de los alquileres de 30 a 40 pesetas mensuales, la cifra presupuestada en los proyectos de construcción.

El aumento de recaudación sigue el ritmo de la intervención municipal, que no fué iniciada hasta 1941 después de aprobado el convenio, y no rindió hasta el siguiente 1942, alcanzando su plenitud cuando la obra de restauración de las viviendas abandonadas durante casi quince años, ha sido un estímulo para el pago de los alquileres que se mantienen invariables aun en las reconstruídas.

La necesidad de crear un órgano especial para esta administración, y lo ineludible que era abordar la obra de nuevas construcciones, movió a crear una institución municipal adecuada y a tal fin, por acuerdo del Pleno de 16 de enero de 1945, se creó el Instituto Municipal de la Vivienda, como organismo dependiente del Ayuntamiento, para llevar a la práctica la política inmobiliaria del mismo, el cual está regido por un Consejo de Administración presidido por el Alcalde e integrado por ocho Tenientes de Alcalde o Concejales designados por el Ayuntamiento, ejerciendo la dirección un Consejero Delegado designado por el propio Consejo y un Gerente funcionario.

En su Reglamento fundacional se señalan sus misiones concretas, sus recursos, su administración y la intervención municipal en ella, constituyendo típicamente el organismo de que nos habla la letra *b*) del artículo 135 de la Ley Municipal de 1935 a que antes nos hemos referido, pues obra en nombre e interés del Ayuntamiento, y sus presupuestos, cuentas y adquisiciones de terreno y planes generales han de ser sancionados por la Corporación Municipal en Pleno.

Tanto el primitivo Patronato de la Habitación antes descrito, como este Instituto Municipal de la Vivienda, son, en definitiva, exponentes de una organización basada en el concepto de gestión directa, es decir, de instrumento de la administración para la consecución de un fin propio que es crear viviendas económicas, las que permanecen de su propiedad enriqueciendo a la vez el Patrimonio Municipal. La diferencia estriba en que el primero era autónomo y el segundo es municipal. Aquél, por su

heterogénea constitución, resultó poco eficiente, y por falta de recursos condenado a morir en breve plazo. El recientemente creado, por ser municipal, ha de tener una mayor vitalidad y eficacia, no sólo por la homogeneidad que ello da a su constitución, sino también, y principalmente, porque en tanto persista el problema será utilizado por el Ayuntamiento como medio para resolverlo, ya que además su labor enriquece constantemente el patrimonio municipal, lo que es un evidente estímulo para facilitarle medios económicos reales.

Prueba de ello es que en poco más de un año, y dejando aparte la labor de reconstrucción de las viviendas del antiguo Patronato de la Habitación, en la que se ha invertido millón y medio de pesetas, ha sido subastada la construcción de nueva planta de 116 viviendas unifamiliares para completar el grupo cuarto de las primitivas, y cinco edificios de cuatro pisos en la calle de Pere Camps con un total de 192 viviendas, presupuestadas en conjunto en 6.500.000 pesetas, y ha sido elevado al Instituto Municipal de la Vivienda el proyecto de construcción de 737 viviendas en la finca «Torre Lloveta» (Horta), propiedad del Ayuntamiento, cuyas obras representan un presupuesto de 30.000.000 de pesetas, o sea, que en conjunto, en año y medio han sido proyectadas 929 viviendas por un importe de más de 40.000.000 de pesetas, incluido el valor de los solares. De esta suma puede decirse que más de la mitad ha sido ya invertida o comprometida en los presupuestos del Instituto Municipal de la Vivienda. En esta forma aquel patrimonio del Patronato de la Habitación que le costó 30.000.000 al Ayuntamiento quedará más que doblado en el período de ejecución de estas obras que se calcula en cinco años, disponiendo el Ayuntamiento en tal momento de unas 3.000 viviendas económicas de su propiedad, con un coste de más de 70.000.000 de pesetas.

La importancia de estas cifras no radica en su valor absoluto, sino en el hecho de que con tal conducta ha podido ser creada una base de más de 70.000.000 de capital que ha de ser la semilla de nuevas operaciones de mayor envergadura. No sabemos dentro de cinco años qué características circunstanciales presentará el problema de la vivienda, pero lo que es indudable es que

si los organismos públicos aún han de continuar creando viviendas económicas por existir déficit de las mismas como es de suponer, y aún no es rentable para el capital privado su construcción, como es de temer, aquella masa permitirá una flexibilidad de soluciones enorme. Desde seguir el propio camino emprendido, hasta constituir una Inmobiliaria en la que el Ayuntamiento aportando estos 70.000.000 pueda adquirir en régimen de empresa mixta otra cifra igual de capital privado que será rentable si hay como es lógico sacrificio de interés municipal, pasando por mil soluciones intermedias, como es la venta de las viviendas, ya a plazos, ya al contado, destinando su importe a nuevas construcciones o a la capitalización de la parte libre de los alquileres después de satisfecha la anualidad del Instituto Nacional de la Vivienda.

Por ello, en aquel artículo a que al principio nos referíamos, citábamos como solución la creación de tal clase de sociedades inmobiliarias con intervención municipal y cuya regulación, al menos en sus líneas generales, tendría apropiada cabida en una nueva Ley de Urbanismo o en la revisión de la antigua Ley de Ensanche, por la que venimos propugnando como eficiente complemento lo dispuesto en la Base 16 de la Ley de 1945 de Régimen local.

La materia está colocada bajo la competencia municipal en la letra a) del número 1 de la Base 11 al declarar que la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines, entre los que cita concretamente el de «viviendas». En la Base 18 titulada «de la municipalización de servicios», esperábamos hallar una referencia sobre la vivienda sin que específicamente se fije, a pesar de que su primer párrafo autoriza a los Municipios para explotar directamente servicios de naturaleza mercantil industrial, extractiva, forestal o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública, y puedan prestarse dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes; sin que empero se citen expresamente las actividades constructoras de viviendas, que son de primera necesidad, pueden prestarse en el término por beneficiar a sus habitantes, cir-

cunstancia que reúne mejor que algunas explotaciones industriales.

Si al desarrollarse las bases de la Ley, o al publicarse los reglamentos de la misma se abordara la materia declarando incluida tal actividad entre las enumeradas en la Base 18, ante citada, se correría el evidente peligro de facultar por igual a todos los Municipios, y por ello estimamos que la regulación de tal materia tiene más adecuado emplazamiento en la Ley especial de Ensanche y Urbanismo. Abunda en esta interpretación la falta de su cita concreta en la Base que comentamos y la conveniencia de que las aportaciones municipales a la construcción tengan una específica regulación que forzosamente, por su especialidad y por lo delicado de su inversión, ha de ser distinta que la que rija otras actividades municipales.

La competencia en la materia aparece también clara en el párrafo segundo de la Base 27 al autorizar un recargo del 0,75 del arbitrio de solares sin edificar con destino exclusivo a tal finalidad. Lo menguado de los rendimientos de tal recurso evidencia que la Ley no quiere que los Ayuntamientos en general sean pródigos en la materia, pues podemos afirmar que en las grandes ciudades donde más rinde el arbitrio de solares no pueden edificarse con el recargo más allá de 15 ó 20 viviendas anuales como máximo. Ello corrobora cuanto venimos diciendo sobre la necesidad de una regulación especial y estrecha cuando se crea sea conveniente el abrir la mano para estimular la construcción municipal o mixta en gran escala de viviendas económicas, lo que no quiere la Ley se deje en manos de todos los Municipios, como resulta del examen que hemos hecho de sus preceptos. De todo ello resulta que si bien la Ley confiere competencia y facultad a los Ayuntamientos, los ata corto en las fuentes de ingreso a tal finalidad y no les otorga ni un instrumento, ni una norma para crearlo, cuando la importancia del problema en la respectiva localidad obligue a emplear una actividad importante en la materia. Por ello venimos deduciendo, dada la afirmación que encabeza este artículo, que el ordenado crecimiento de la ciudad exige una política de construcción mu-

nicipal de viviendas económicas como elemento primordial, que su regulación ha de ser abordada con tales miras en la legislación específica que establezcan las normas y los medios económicos para la urbanización y ensanche de las grandes ciudades.

Expuesto cuanto hace refertncia a la actividad municipal como constructora de viviendas por sí o por personas jurídicas de ellas dependientes, nos queda por examinar la última fórmula de cooperación municipal que al principio señalábamos, o sea, la subvención a la construcción privada. Esta no puede revestir la tan sobada forma de exención de impuestos, pues los proyectos de tal clase la tienen concedida por su legislación y es otorgada forzosamente por el Ayuntamiento, lo que no deja de ser un renglón de importancia, pues hoy, al extenderse en un 90 por 100 a las viviendas de precio medio y de un medio elevado, casi puede decirse que se ha secado el ingreso por licencia municipal de obras de nueva planta.

Descartada esa fórmula de subvención indirecta no queda otra que el premio dado directamente al constructor, ya sea por el número de viviendas construídas en determinadas condiciones a tanto alzado por cada una, o bien proporcionalmente a su presupuesto o coste real, abonando un tanto por ciento del mismo. La consignación en presupuesto de créditos destinados a tal finalidad la estimamos legal dado el contenido de los textos legales antes comentados, mas entendemos que su uso debe ser rigurosamente reglado en evitación de una mala inversión de tales sumas.

La ventaja de la subvención radica en una mejor utilización del esfuerzo municipal. Vamos a demostrarlo con cifras. Si por ejemplo el precio de una vivienda es de 50.000 pesetas, cualquier Ayuntamiento que disponga de 200.000 pesetas podrá construir cuatro viviendas. Si el Ayuntamiento, en cambio, destina las 200.000 pesetas a subvencionar con el 20 por 100 de su coste las viviendas que se construyan por 50.000 pesetas, podrá con la misma cifra favorecer la construcción de veinte viviendas, lo que representa una diferencia de cuatro a veinte. La renta al 4 por 100 de las 50.000 pesetas del coste de la vivienda se convertirá automáticamente en el 5 por 100 de las 40.000 pesetas

realmente invertidas por el constructor privado, lo que no deja de ser un estímulo notable para inversiones de tal naturaleza.

No hay que olvidar que si bien es hoy indispensable el esfuerzo público en la materia, no debe esperarse todo de él ni es posible, aunque se quiera. Precisa dar el ejemplo y el empuje, facilitar el camino, hacerlo agradable, pero no cerrarlo a la iniciativa y al capital privado. La propiedad urbana debe cumplir un deber social; no puede dejársela siga viviendo en su actual desprestigio; precisa de la mano del poder público y de las Corporaciones y todo estímulo en tal sentido será beneficioso en un aspecto económico y en el campo de lo social. La ayuda al técnico y al constructor crea el estímulo entre ellos, vigoriza la cooperación del capital privado, crea riqueza y crea propietarios.

Por ello la fórmula tiene atractivos y tiene perspectivas muy amplias. Una inversión de 40.000.000, decíamos antes, va a facilitar al Ayuntamiento de Barcelona un millar de viviendas aproximadamente; aplicando esos 40.000.000 a subvencionar la construcción privada a razón del 20 por 100, obtendríamos 5.000 viviendas en lugar de 1.000. ¡Hermoso resultado!, siempre que de la subvención se haya hecho un buen uso.

Pudiera preguntársenos por qué siendo ello así hemos dedicado tanto espacio a examinar las posibilidades del Ayuntamiento como constructor. Es muy sencilla la respuesta. Entendemos que en la primera etapa del camino el Ayuntamiento ha de ser constructor porque ha de ser ejemplo y ha de ser guía; porque hoy no es rentable esta clase de edificación. Mas cuando ajustado el costo de la construcción y por tanto su rentabilidad a los jornales y nivel de vida del obrero el capital se comience a sentir atraído por la obra, el estímulo de la subvención le decidirá a vencer la última duda y le inclinará definitivamente algún tiempo antes de aquel en que normalmente se produciría el fenómeno. La aplicación sucesiva de ambos resultados es, a nuestro modo de ver, la terapéutica del caso.

Las casas de serie, sin más amo que la comunidad y la comunidad administrando fincas, no encajan en nuestro temperamento ni en nuestra formación, pero no hay más remedio hoy día

que construirlas durante un tiempo ; justamente es preciso para volver a crear, mediante la subvención, el pequeño propietario si las fincas son unifamiliares o el pequeño rentista, en otro caso, gracias al ejemplo primero y al estímulo después de las corporaciones públicas, que, como padres prudentes, más que imponer una norma han de dar el ejemplo y con él marcar el camino a seguir, facilitando al propio tiempo los medios para que pueda recorrerse fácilmente y cumplir así esta necesidad ineludible que el crecimiento de las ciudades demanda imperiosamente, y al que no podemos sustraernos.

ENRIQUE DE JANER

Secretario del Ayuntamiento
de Barcelona