

La construcción de viviendas económicas

De todos es conocido que uno de los problemas más angustiosos de los tiempos modernos, y que puede decirse afecta a una gran parte de la Humanidad, es el de la carencia de viviendas decorosas y económicas donde las familias, que constituyen el postulado esencial para la subsistencia de una sociedad sana y honrada, puedan desenvolver su vida natural (social), ya que si no tienen un sitio donde estar, fácilmente se desmoronarían.

Y ¡qué cuadros terribles podían referirnos los médicos, religiosos y visitantes de pobres, especialmente en los suburbios de las grandes ciudades! ¡Qué de verdaderos atentados contra la moral y la higiene, y qué degradación de la persona humana en estos tiempos de supercivilización... pudiéramos registrar!

Hace poco tiempo leíamos en la prensa unas declaraciones del Director general de Arquitectura, en las que se afirmaba que España necesitaba unas 60.000 viviendas anuales para resolver el crecimiento de su población; pero, además de esa cifra, hay que aumentar los cientos de miles que se precisan para alojar a las familias que hasta ahora viven en edificios que no cumplen con el mínimo de condiciones sanitarias. ¿Quién, a la vista de estas cifras aterradoras, puede permanecer indiferente?

El Estado, como representante de la sociedad, tiene el deber primordial de remediar esta necesidad, dictando aquellas disposiciones y proveyendo con todos los medios a su alcance para que sea remediada, en su ineludible misión, de procurar el bien común de todos los ciudadanos.

En nuestra Patria, así se ha entendido, y desde hace ya años en que se dictaron las primeras disposiciones sobre casas baratas, se ha venido legislando sobre el particular, culminando en la legislación del nuevo Estado, que, siguiendo sus principios fundamentales, ha dictado la importantísima Ley de 19 de abril de 1939, en la que se proclama el principio, digno de los mayores elogios, de que «facilitar viviendas higiénicas y alegres a las clases humildes es una exigencia de justicia social que el Estado Nacional-sindicalista ha de satisfacer». Dicha Ley, con sus Reglamentos y otras disposiciones posteriores, fomentan la construcción de casas económicas y para la clase media, otorgan subvenciones, anticipos, préstamos y exenciones de arbitrios, tanto a las Corporaciones como a Sociedades o Cooperativas, y de cuyos beneficios sería conveniente hacer una divulgación más eficaz para que llegaran a conocimiento de todos.

Después del Estado también parece que en principio las Corporaciones locales, dada su misión y finalidad, deben tener intervención en la resolución de este problema ; pero hay que reconocer, en términos generales, que aun cuando algo se ha hecho, no han podido o no se han creído obligadas a resolver ese problema con aquella intensidad y amplitud de miras con que han sabido acometer y resolver la implantación y mejora de cualquier servicio municipal apremiante. Por todo ello creo que los que vemos y sentimos esa necesidad tan imperiosa, y que por nuestra profesión estamos más en contacto con este problema, debemos dar un al-dabonazo más a las puertas de esta Sociedad, que a veces dormita o no quiere escuchar, y decirle que no es lícito cerrar los ojos para no asustarse, ni dejar de luchar por las dificultades que encierra, sino estudiar, trabajar, ingeniarnos y llegar hasta el sacrificio para vencerlas.

* * *

La principal dificultad que encuentran los Municipios para hacer frente a esta atención es la carencia de recursos ; luego si pudiésemos obtenerlos, sin ser muy gravosos para el contribuyente, quedaría solucionada la misma. Pensando estas cosas, se me ha ocurrido buscar algunos medios adecuados que, en mi modesto en-

tender, pudieran ser utilizados a ese fin, medios que brindo a la consideración de todos, por si efectivamente pudieran llegar a convertirse en realidad; pero antes, como para alguien es discutible la obligación que los Ayuntamientos tienen sobre esta materia, espero me permitan y perdonen hacer una breve reseña legislativa sobre el particular, que estimo necesario para que podamos afirmar que si bien no es misión exclusiva ni principal de los Municipios, sí tienen en ello una función muy importante que cumplir.

En efecto, ya el Estatuto municipal de 1924, en su artículo 211, decía, empleando un tono imperativo: «Los Ayuntamientos deben fomentar la construcción de casas baratas y, a tal fin, les estará permitido... «arrendar, vender, dar a censo o ceder gratuitamente los terrenos para edificarlas, construirlas por su cuenta, adquirir terrenos para la edificación», etc...

El artículo 67 del Reglamento de Obras y Servicios municipales de 1924, aun vigente, le conceptúa como un servicio más, bajo el epígrafe de «Servicios de índole social», y después, en el artículo 97, consigna lo siguiente: «Constituye obligación ineludible de los Ayuntamientos el contribuir con los medios a su alcance al fomento de la construcción de viviendas económicas, en que las clases modestas encuentran hogar higiénico y a precio en armonía con sus recursos.»

Entre las obligaciones sanitarias mínimas de los Ayuntamientos, figuran las de prohibir habitar las viviendas insalubres; luego indirectamente le impone la necesidad de construir o cooperar a que se hagan en condiciones de habitabilidad.

En el título tercero, capítulo primero, sección tercera, de la Ley municipal vigente, de 1935, y bajo el epígrafe de «Las obligaciones de los Ayuntamientos», se contiene el artículo 113, en el que, de forma imperativa, también se establece que «los Ayuntamientos fomentarán la construcción de casas baratas..., y con tal fin podrán utilizar todos los beneficios de la Ley de Expropiación forzosa». Obligación y facultad clara y de importancia, especialmente por las facilidades que concede al poder usar de las formalidades de expropiación en la forma amplísima que la legislación

actual concede, siempre que se demuestre la necesidad de utilizar esos terrenos aptos para la edificación.

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 —Base 12— establece entre los servicios que en todos los Municipios será obligatoria su prestación, los de fomento de la vivienda higiénica, pudiendo llegar a la municipalización del servicio, aunque sin monopolio, naturalmente.

Y, por último, la Ley de 19 de abril de 1939 y su Reglamento de 8 de septiembre siguiente, declaran y reconocen a las Corporaciones locales como Entidades constructoras, considerándolas como interesadas en la solución del problema y otorgándoles, por tanto, los beneficios máximos que a continuación diremos.

Medios económicos.

Aunque ya conozcamos la disposición citada, juzgo de interés hacer un sucinto resumen de lo referente a los auxilios que el Estado concede a los Municipios, bien en régimen de construcción de viviendas protegidas propiedad del Ayuntamiento, ya en la construcción de viviendas en régimen de amortización por los beneficiarios.

En el primer caso, la fórmula económica aplicada a la resolución del problema se fija así:

40 por 100 de anticipo del Instituto Nacional de la Vivienda a reintegrar por anualidades fijas, que no excederán de 20, a partir del año siguiente al de amortización del préstamo.

50 por 100 de préstamo del mismo organismo, con plazo de amortización no inferior a diez años ni superior a veinte; y

10 por 100 restante de aportación municipal, lo cual puede hacerse en numerario o en terrenos comprendidos en el proyecto.

El Banco de Crédito Local de España está autorizado por Ley de 6 de febrero de 1943 para prescindir del límite establecido en el artículo 46 de sus Estatutos, en las operaciones de crédito que los Municipios acuerden para cubrir el 10 por 100 de aportación municipal y el 50 por 100 de préstamo del Instituto de la Vivienda, si el Banco sustituye a aquel organismo.

Si las viviendas se construyen en régimen de amortización, la fórmula para constituir las aportaciones es de este modo :

40 por 100 de anticipo reintegrable del Instituto de la Vivienda.

20 por 100 de prima concedida por el mismo organismo.

6 por 100 de aportación de los beneficiarios, en trabajo personal o en efectivo.

10 por 100 de aportación municipal.

24 por 100 de préstamo del Instituto Nacional de la Vivienda.

Estas dos últimas aportaciones podrán ser objeto de préstamo con el Banco de Crédito Local, en sustitución, la últimas de ellas, del Instituto Nacional de la Vivienda.

* * *

Ya con estos beneficios de potencia, creo que dentro de la esfera municipal antes que nada se debe partir de una eficaz política del suelo y de una función urbanizadora que nadie mejor que los Municipios pueden realizar, adquiriendo terrenos adecuados para la construcción y dotándolos de todos los servicios necesarios de pavimentación, aguas, alumbrado y transportes, con lo cual, a la vez, dirigirían la expansión de la ciudad hacia las zonas más convenientes, pues no hay que olvidar que no es aconsejable, por múltiples razones, el formar núcleos residenciales de tipo económico exclusivamente aislados, sino mezclados o próximos a otros de rentas más elevadas (a no ser de tipo rural).

En cuanto a la adquisición de terrenos, ya dijimos que hoy día los Ayuntamientos tienen muchísimas facilidades para su adquisición, tanto al amparo no sólo de la legislación municipal y sus Reglamentos, sino también de la Ley de Ensanche, Reforma Interior de poblaciones y Reglamento del Registro de Solares, faltando sólo por consiguiente hacer el estudio serio sobre el particular y disponer de los fondos necesarios.

Esos medios económicos que los Ayuntamientos necesitan para llevar a cabo ese servicio y cumplir esa finalidad social pueden obtenerse bien reforzando sus ingresos ordinarios o disminuyendo sus gastos, o estableciendo otros recursos especiales si fuese necesario.

* * *

Dificilísimo el primer medio, pues casi todos los Ayuntamientos tienen agotadas realmente las fuentes de imposición, siendo impopular la elevación de tarifas, que en muchos casos resultan gravosas para el contribuyente, pueden, sin embargo, revisarse seriamente todos los gastos voluntarios y estudiar una depuración en la administración de los distintos servicios, con lo que se lograrían algunas economías; pero aun así, en general, no creo que bastara, ya que hay que atender también a la mayor perfección de los otros servicios municipales.

Tendremos que acudir a algunos arbitrios especiales que no sean odiosos e injustos y, dentro de lo posible, equitativos, como antes indicaba, y que, prescindiendo de su discriminación en este momento acerca de su mejor procedencia en presupuestos ordinarios que en los extraordinarios, o si algunos están ya autorizados o no expresamente en el Reglamento de Haciendas Locales, pudieran ser los siguientes, que desde luego no constituyen números «clausus»:

a) Los que se pueden utilizar sobre los solares, al amparo de lo dispuesto en el artículo 86 del Reglamento provisional de las Haciendas locales.

b) Arbitrios con fines no fiscales gravando los establecimientos dedicados a salas de fiestas, bailes en lugares cerrados, casas toleradas, etc., e igualmente las entradas en bailes y cabarets.

c) Arbitrio extraordinario sobre personas solteras, casados y viudos sin hijos.

d) Prestación personal.

Vamos a examinar ligeramente la legalidad y procedencia de estas imposiciones por el orden expuesto:

a) Arbitrio sobre solares.—Al amparo del artículo 86 y correlativos del Reglamento de Ordenación de Haciendas Locales, se pueden imponer distintos arbitrios sobre los solares. El comentarista señor Abella los resume en la siguiente forma:

- 1.º Ordinario del 5 por 100 sobre el valor en venta del solar.
- 2.º Ordinario del 100 por 100 sobre las cuotas del arbitrio.
- 3.º Recargo especial del 75 por 100 sobre los porcentajes exte-

riores con destino exclusivo a la construcción de viviendas económicas.

4.º El 0,25 del valor en venta del terreno para amortización de empréstitos, según la base 31 y artículo 169 de la Ordenación.

5.º Cabe también la posibilidad de algún arbitrio con fin no fiscal relacionado con los solares, según los artículos 48 a 50 de este Decreto.

b) Arbitrios con fines no fiscales.

Conforme al artículo 31 del Reglamento de Hacienda municipal de 1924 se puede imponer este arbitrio para contribuir al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía Urbana, disposiciones sanitarias o a la correlación de costumbres, y también para prevenir perjuicios a los intereses generales del vecindario.

Esta disposición está igualmente corroborada por el artículo 48 del Decreto de Haciendas Locales y relacionada con los preceptos de la Ley municipal de 1935 vigente, e incluso con la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, nos encontramos con que entre los preceptos de la primera figuran, en el artículo 101, el fomento de los intereses de los pueblos, aun los de índole moral, y en el artículo 102, el fomento de cuanto signifique interés del Municipio: viviendas, protección y corrección de menores y cualquiera otros servicios que guarden similitud con los citados, y complementen la vida ciudadana.

La base 11 de la Ley de 1945 establece también que será de competencia municipal la mejora de costumbres, atenciones de índole social y cualesquiera otros que tengan por objeto el fomento de las aspiraciones locales de la comunidad municipal.

Al amparo de estas disposiciones se puede, a mi juicio, el imponer un arbitrio sobre los salones de fiestas o bailes, cabarets, casas de lenocinio (toleradas, más o menos controladas o vigiladas, según el criterio imperante dado el estado un poco confuso en la práctica de la legislación actual sobre esta materia), e igualmente las entradas en bailes, cabarets, etc.

Los tipos de gravamen o imposición serían objeto del oportuno estudio y regulados en la correspondiente Ordenanza, y en prin-

cipio no creo fuera difícil demostrar la congruencia del arbitrio con el fin propuesto.

c) Arbitrio extraordinario sobre personas solteras, casados o viudos sin hijos :

.Una de las normas fundamentales de los impuestos es que éstos se satisfagan equitativamente, procurando que el sacrificio contributivo se realice por igual, y siendo así, ¿quién puede dudar que lo oneroso para un padre de familia numerosa se convierte en una liviana carga para un matrimonio sin hijos o una persona soltera ?

Parece este gravamen tan lógico y tan natural dentro de la gran familia humana que todos constituímos, que habría de parecer razonable en los tiempos en que vivimos, máxime cuando su rendimiento fuera íntegramente destinado para la construcción de viviendas modestas. Al mismo tiempo, este arbitrio tendría algo también de fin no fiscal, como fácilmente puede comprenderse, e incluso los solteros podrían fácilmente librarse de él, casándose y teniendo hijos, si tan gravoso les resultase.

Acerca de la legalidad de esta imposición y prescindiendo de su acoplamiento en la categoría de arbitrios antes expuestos, pudiéramos acogernos a lo dispuesto en el artículo 240, apartado e) del Decreto de Ordenación de las Haciendas Locales de 25 de enero de 1946, al establecer que entre los recursos que pueden nutrir los presupuestos extraordinarios, están los de exacciones, que eventual o transitoriamente se conceden por el Estado. No conocemos que hasta ahora se haya hecho aplicación de la autorización que este apartado del artículo concede por el Ministerio de Hacienda, pero creo puede hacerse en este caso como un recurso especialísimo de estos Presupuestos extraordinarios, con las limitaciones que se estimen convenientes o fijando las normas adecuadas para evitar los abusos que pudieran tal vez producirse, dejándolo al libre arbitrio municipal. Entre las exenciones debía figurar el Clero secular y regular, los menores de treinta años, las personas que aun siendo mayores fueran sostén de familia (padres y hermanos) y los que no llegaren a un mínimo de rentas, casados hasta tres o cuatro años después de su matrimonio, etc.

Esta concesión pudiera muy bien hacerla el Ministerio de Hacienda con carácter general para todos aquellos Ayuntamientos que aprobasen Presupuestos extraordinarios para la construcción de viviendas modestas, o bien en cada caso particular, según se solicitare, y no cabe duda que para las poblaciones numerosas, que es donde más acuciante se presenta la necesidad de construir, sería un magnífico ingreso, aun no siendo muy elevado el tipo de imposición o recargo, que pudiera consistir en una elevación del Impuesto de Utilidades, en las rentas de trabajo o en las contribuciones o con el carnet de identidad, sustitutivo de la cédula personal, cuando se implante, rememorando lo que modestamente y en parte se estableció hace ya años como el recargo de soltería.

d) Prestación personal.

En el artículo 52 del Reglamento de Ordenación de las Haciendas Locales, tantas veces citado, dice que constituyen, entre otros, la imposición municipal «La prestación personal y de transportes», y el artículo 148, al regular concretamente su aplicación, establece «que para obras y servicios urgentes y de carácter extraordinario, podrán los Ayuntamientos imponerla a los residentes varones de las Municipios respectivos». Estoy muy conforme con la opinión sustentada por la prestigiosa revista *El Consultor de los Ayuntamientos* acerca de la injustificada razón de haber incorporado a la imposición municipal, esta prestación que tradicionalmente fué considerada como una carga vecinal, pero aun así, casi pudiéramos considerar que, dedicada a la construcción de viviendas, es una carga vecinal, pues si en Municipios rurales, que es donde siempre se aplicó, se destinaba y destina principalmente para construcción y reparación de caminos vecinales o rurales, etcétera, aplicándola para la construcción de casas baratas, estaría justificada su imposición como ayuda de convivencia que antes decíamos que nos impone la obligación moral, a veces legal (coercitiva, de acudir en auxilio de nuestros semejantes cuando se encuentran en una extremada necesidad). ¿Qué otras obras o servicios, en las circunstancias actuales, pueden ser consideradas más urgentes y extraordinarias?

El mismo Estado estimula a que se use de este medio, cuando

en su Ley de 19 de abril de 1939 establece, aun cuando sea con carácter discrecional, primas a la construcción, que pueden consistir en una cantidad en metálico que oscila del 10 al 20 por 100 del costo real del proyecto, a las viviendas construídas por las Cooperativas de obreros, en que los propios socios aporten a la construcción su trabajo personal.

Dice el Reglamento que la prestación personal se puede imponer a los varones desde los dieciocho años a los cincuenta, y que no podrá exceder de quince días al año, estableciendo algunas otras excepciones.

Respecto a la prestación de Transportes—que es importantísima—, comprende la que puede hacerse con el ganado, carros y vehículos de transporte y acarreos, pudiendo una y otra prestación ser redimida a metálico.

Si se llegara a imponer esta exacción o carga, como se quiera llamar, habría que confeccionar la correspondiente Ordenanza y, naturalmente, en ella deberá constar en primer término el número de días de la prestación, que, a mi juicio, serían suficientes dos o tres al año, para conseguir una importante cantidad en los Municipios populosos, no haciendo odioso este gravamen, pues en la generalidad de los casos, prácticamente equivaldría a tener que abonar la cantidad a que ascendiese la redención en metálico. También pudiera establecer, para mayor facilidad, que en los casos que fuera posible se trabajasen horas extraordinarias por el personal afecto a empresas o entidades y éstas vendrían obligadas a ingresar su importe como compensación adecuada.

Pudiera solicitarse también del Estado que se modificasen dichos artículos del Decreto de Ordenación, especificando concretamente que es aplicable a este fin ; que la prestación propiamente dicha la harían únicamente el personal obrero o especializado en oficios de aplicación al fin pretendido, y el resto redimiéndola a metálico al precio medio del jornal de los obreros de la localidad ; que en cuanto a la prestación de transportes, no hubiera exención alguna, reduciendo igualmente al mínimo la personal y elevando la edad a los setenta años ; especificándose además que solamente podría aplicarse para aquellos proyectos de viviendas aprobados

por el Instituto Nacional de la Vivienda o de sus organismos delegados.

Inversión de fondos.

Con todos estos ingresos y los procedentes de sobrantes de recursos ordinarios, los Ayuntamientos tendrían que atender no solamente a la adquisición de terrenos y a su misión urbanizadora, que antes decíamos, sino a destinar a fondo perdido importantes cantidades, como decía el alcalde de Madrid, señor Moreno Torres, en la conferencia que sobre el problema de la vivienda pronunció en Barcelona el año 1948 en el Curso de Urbanismo que en aquella ciudad tuvo lugar, considerando que este problema debe enfocarse más bajo un punto de vista social y moral que puramente económico. De esta forma, tendríamos que los fondos disponibles serían destinados:

- a) A la adquisición de terrenos.
- b) A su urbanización y dotación de servicios.
- c) A fondo perdido, para enjugar las diferencias resultantes en los costes de ejecución de los proyectos, por imprevistos, etcétera, y disminución de las rentas a satisfacer por los inquilinos.
- d) Al abono del 10 por 100 del coste de los proyectos.
- e) Al pago de interés y amortización de los préstamos o anticipos que se le hubieran hecho.
- f) Para abono de subvenciones y ayudas en diversas formas.

Procedimientos diversos de fomentarlas.

Al amparo de la legislación vigente para el cumplimiento de esta formalidad los Ayuntamientos pueden acudir a varias combinaciones y entre ellas enumeraremos las siguientes:

- a) Construir por sí mismas, para arrendar las viviendas como otros bienes patrimoniales, o bien para que al cabo de los años pasen a propiedad de los beneficiarios.
- b) Colaborar con el Instituto Nacional de la Vivienda o Entidades constructoras.

c) Adquirir terrenos con ese fin y venderlos o cederlos, et-cétera.

d) Fundar cooperativas, constituir sociedad o empresas mixtas, municipalizar el servicio o adoptar, en fin, otras modalidades, como ya lo han hecho algunos Municipios, tales como Madrid, creando un organismo especial denominado «Patronato Municipal de la Vivienda»; Barcelona, constituyendo el Instituto Municipal de la Vivienda; Valencia, que intentó y destinó doce millones de pesetas para construcción de más de mil viviendas económicas que serían vendidas al público en la siguiente forma: primeramente, levantando un grupo de 108 viviendas, por importe de cuatro millones de pesetas, que serían vendidas en tres millones. Con estos tres millones, más la cantidad que quedaba, o sea, ocho millones, será construido otro grupo de nuevas viviendas, que serán vendidas igualmente, con pérdida de un millón, y así sucesivamente, hasta computar los doce millones y la terminación de las casas proyectadas, con lo cual el Ayuntamiento construiría viviendas y destinaría esos tres millones de déficit como subvención a fondo perdido en la totalidad de los proyectos. (En este proyecto pensó también nuestro alcalde, don Alfonso Molina, y quizás no haya desistido de él, incluyéndole en el nuevo Presupuesto extraordinario.) En Bilbao se abordó asimismo el problema, constituyendo una Sociedad en comandita, «Viviendas Municipales», mediante la cual, y asegurando al capital privado, un interés del 4 por 100 libre de impuestos, se han construido, y siguen construyéndose, hermosas barriadas de casas económicas, habiéndose encontrado la fórmula en la municipalización mediante el régimen de Empresa municipal que adopta la forma de sociedad privada, y consiguiendo la atracción de los capitales mediante la garantía del arbitrio sobre los solares sin edificar, aportación de solares y consignaciones en presupuestos, avalándose por el Ayuntamiento la emisión de obligaciones.

Granada fué a la solución del problema constituyendo una empresa mixta, aportando el Ayuntamiento solares y una subvención en metálico y cediendo solares o dando cantidades en metá-

lico a los obreros para la construcción de las viviendas por ellos mismos.

Córdoba, anunciando un concurso público para construcción del mayor número posible de viviendas económicas y en determinadas condiciones con la subvención otorgada.

* * *

Y quiero terminar desvaneciendo una dificultad que puede presentarse para el logro de esta aspiración de urgente construcción de viviendas, cual es la consecución de materiales necesarios para las obras. El mismo Director General de Arquitectura, antes citado, manifestó a este particular «que esta necesidad, que constituye un obstáculo para el desarrollo de un plan total de construcción de viviendas de todas clases, no lo es para las de tipo económico, que habrá de resolverse con el mínimo de hierro y cemento, empleando materiales tradicionales en cada localidad».

ALEJANDRO REBOLLO ALVAREZ

Secretario del Ayuntamiento de La Coruña