

ESTIMULOS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

Los arrendamientos urbanos han perdido el carácter autorregulativo de bien privado, adaptable al orden y necesidades de la vida humana por acuerdo recíproco entre los individuos pactantes, al convertirse en una función asistencial de aspecto indeclinable, merced a la discordancia entre los ritmos cambiantes de la economía dinámica. O sea, que los alquileres de casas modernas resultan virtualmente innasequibles para los usuarios del estrato social que debiera ocuparlas, imponiendo tal desviación medidas neutralizantes emanadas del Tesoro público y de otros órganos, controlados oficialmente, para que coadyuven a la misma utilidad finalista.

Este problema no queda reducido a la órbita geográfica española y, aunque el estudio se concreta de manera especial a ella, citaremos dos casos pertenecientes a países que en este momento histórico (diciembre de 1956) representan la convergencia neurálgica mundial: Egipto y Hungría. El primero no ha conseguido unanimidad de criterios en su ejecutoria, ya que mientras unos atribuyen a los fundadores de Menfis la cualidad «de hombres genios destinados a quemarse para servir de luz al siglo que los vió nacer» e incluso a la posteridad, otros opinan que con Alejandría se inicia la era claudicante de un período inacabado, cuya terminación requiere esfuerzos superiores a la amistad de Moscú y también a ciertos proyectos ambiciosos de hegemonía territorial. Por el contrario, la gesta húngara gravita en la conciencia mundial como hecho singular de inmarcesible trascendencia histórica, puesto que el poner de relieve la crueldad soviética, frente a su heroica resistencia, patentiza el fracaso absoluto del comunismo internacional, como doctrina económica destinada a mejorar la condición materializada del hombre.

MEDIDAS

Por ley de 24 de diciembre de 1951, Egipto establece la concesión de terrenos durante cuarenta años para la construcción de viviendas económicas o su venta a liquidar en el mencionado plazo con el 2 por 100 de interés. Préstamos hasta el 50 por 100 de las obras, amortizables en cuarenta años, al 2 por 100 y con garantía hipotecaria de la propia finca, y, por último, fijación de alquileres, según la capacidad económica del arrendatario, abonando las diferencias el Ministerio de Hacienda (1). En Hungría, el Decreto de 21 de abril de 1956, crea la Cooperativa de la Vivienda, como célula edificadora, mediante recursos que depositan los beneficiarios. Del presupuesto se reduce el 25 por 100 y cuando el saldo del titular no cubra el 75 restante se otorga un préstamo por la diferencia, al 2 por 100 y cancelable en veinticinco años. La urbanización se efectúa por Organismos públicos y tanto solares como inmuebles se hallan exentos de tributos durante quince años. El comportamiento laboral incrementa los beneficios y la negligencia en el trabajo los restringe (2).

Esperamos que este pequeño inciso, consecuencia de la actualidad palpitante en el momento que se resume el artículo, no reste eficacia al análisis del problema español que lo fundamenta.

DÉFICIT DE VIVIENDAS

En torno al volumen de las viviendas indispensables, para cubrir el mínimo de alojamientos en condiciones higiénicas y morales, se barajan cifras muy diferentes, según la procedencia y razones estimativas, puesto que hasta la fecha la estadística oficial no ofrece una fuente de origen tan eficaz como la relativa al movimiento demográfico. Los 800.000 hogares, que se citan reiteradamente, parece una cifra muy aproximada a la carencia, si se tiene en cuenta que todo el caserío nacional fluctúa en torno a los cinco millones (5.376.750

(1) *Informations Sociales*, Génève, mayo de 1952, pág. 392 y sigs.

(2) *Informations Sociales*, Génève, noviembre de 1956, pág. 476.

en diciembre de 1950) y que la población vegetativa se acerca a los 30, forzando con ello la capacidad de albergue hasta un cociente de seis personas por unidad, en vez de cuatro y media calculadas para la instalación óptima, con margen sanitario y antipatológico. Aunque las 800.000 viviendas no cubren la proporcionalidad indicada *per capita*, ya que ella requiere 6.666.666, en lugar de los 6.176.750, obtenible con dicho incremento constructivo, sería un remedio eficaz siempre que al mismo tiempo que el déficit carencial se cubran las necesidades demográficas que vayan surgiendo a tracto seguido y las consiguientes demoliciones impuestas por la acción del tiempo sobre obras percederas.

Debe tenerse en cuenta que la escasez está supeditada a tres factores: incremento demográfico puro del país, reposición de inmuebles y amortización de carencias. Para la primera finalidad, si consideramos que la población neta española crece anualmente poco más del 10 por 1.000, o sean 140.000 parejas y que cada tres de éstas da la proporcionalidad de un matrimonio (el índice de frecuencias aumenta o disminuye según la edad en que se celebren las bodas), precisaremos 46.666 viviendas. Para la segunda, se estima que por la acción del tiempo quedan fuera de servicio el 0,5 de las casas actuales, siendo necesaria, por tanto, la reposición de 25.000 hogares y, para amortizar las que faltan, con independencia de la evolución natural seguida por los anteriores grupos, 16.000 anuales, en un período de medio siglo, resumiendo el conjunto de 87.666 viviendas cada año.

El gran problema de la estadística anterior estriba en que sólo el 10 por 100 de los matrimonios están libres de complicaciones económicas inherentes al precio de la vivienda y sus rentas (4.666); el 30, tiene que atemperar el alquiler de piso a un margen que toleren los ingresos familiares (14.000) y el 60 restante, si queremos satisfacerlo con el *standard* internacional cifrado en la sexta parte de los devengos personales, es preciso que oscile entre 150 y 300 pesetas cada mes. La misma proporcionalidad se mantiene para las reconstrucciones, pero el déficit a saldar en cincuenta años, corresponde íntegramente a la última clase. En consecuencia, sólo 7.166 usuarios pueden construir o arrendar su casa sin problemas de índole crema-

tística; 21,500 requieren un alojamiento «tipo clase media», edificable únicamente merced a los diversos estímulos que el Estado viene otorgando a la iniciativa particular y los 59.000 restantes constituyen un plan de hogares puramente sociales, realizable tan sólo con desviaciones a fondo perdido, teniendo en cuenta el carácter asistencial que inspira su ejecución.

De la anterior premisa sacamos la conclusión de un remedio colectivo mientras existan diferencias muy acusadas entre el volumen de unidades a producir y el incremento de la renta nacional, cuyo margen desviacionista rebasa el 600 por 100. No obstante, cuando los factores se aproximen y mejore el nivel de vida real, cabrá esperar cierta autonomía económica para los usuarios de viviendas, y la posibilidad de escoger lugar de emplazamiento, instalaciones, confort, etc., circunstancias de carácter hedonístico, virtualmente inasequibles en la actualidad.

Los coeficientes que preceden ya fueron citados por el señor Fonseca Llamedo, técnico de indiscutible mérito entre los profesionales del ramo y con un relevante cargo en el Organismo *matter* destinado a proteger las construcciones populares, durante su conferencia en la Escuela Social de Madrid a principios de 1945, titulada *El problema de la vivienda*, destacando que nuestro país precisaba edificar anualmente 40.000 hogares tutelados y 80.000 libres, o sea el 33,33 por 100 de los primeros y el 66,66 de los últimos, invirtiéndose las magnitudes, debido a que hace diez años se necesitaban 400.000 alojamientos y en la actualidad el doble, y cuya mayor proporción carencial radica en los de mínimo presupuesto, como evidencian los constantes anuncios ofreciendo «venta por pisos».

CONSTRUCCIONES

La discordancia entre los ritmos cambiantes, de edificación y necesidades, está sobradamente extendida por todos los estratos sociales, ya que las diferentes familias han tenido en alguna ocasión agudos problemas, inherentes a la busca y captura del consabido *cuarto*. No obstante, para que pueda apreciarse en toda su magnitud la tras-

ESTÍMULOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

cendencia general, exponemos varios cuadros relativos al movimiento de viviendas, suponiendo fundadamente que el desarrollo demográfico, para efectos de irreciprocidad, se mantiene vivo en todas las conciencias preocupadas por la anomalía del fenómeno. La base inicial, es sin duda el mayor obstáculo para los investigadores, teniendo en cuenta que la estadística siempre encontró elementos refractarios para su condensación guarismal, puesto que el hecho de tener vencida tal resistencia en la actualidad no se debe a la buena disposición colectiva, para tal fin, sino a las normas urbanísticas locales y a que una gran parte de los inmuebles reciben diversos auxilios públicos.

El cuadro inserto a continuación resume el número de viviendas puestas en servicio hasta 1900, descontando, como es lógico, aquellas que la acción del tiempo o procesos antinaturales dejó inútiles para su esencial finalidad. Se añade, al conjunto de las existentes en principios de siglo, la edificación totalizada en cinco períodos, fraccionados según las circunstancias políticas, económicas y sociales que influyeron en cada uno de ellos, para un mejor análisis de factores, pre-disponentes y antagónicos, surgidos durante el interregno correspondiente (3).

CUADRO núm. I

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.—PERIODOS							
Hasta 1900	De 1901-50	De 1901-18	De 1919-36	De 1937-40	De 1941-45	De 1946-50	Hasta 1950
3.997.770	1.378.980	533.930	522.720	59.670	102.960	159.700	5.376.750
<i>Cada año:</i>							
	27.579	29.662	30.748	19.890	25.740	39.925	

De la precedente estadística resulta un coeficiente mínimo de 19.890 viviendas, según se indica en otro lugar, para los tres años

(3) *Vivienda y paro*, Madrid, marzo de 1955, pág. 24.

de la guerra y un máximo de 39.925 para los cuatro que median entre 1946 y 1950, con el incremento anual de 14.185 unidades sobre el ciclo anterior, acreditando ello la influencia ejercida en el ritmo periódico de la construcción normal, por el sistema de *bonificables* tipo «clase media», a que se contraen las leyes de 1944 y 1948, desarrolladas por la Comisaría Nacional del Paro, mediante estímulos a la iniciativa privada, con beneficios heterogéneos susceptibles de compensar la diferencia económica entre los alquileres libres y el rendimiento por metro cuadrado, que estipulan dichos preceptos.

En el cuadro de la página siguiente transcribimos un resumen aparecido en la *Revista de Trabajo* (4) condensando las viviendas edificadas con protección oficial, durante plazos desiguales, pero comparables si se toman períodos del mismo interregno, fraccionando el lapso de tiempo que resulte mayor, y circunscribiéndolo a épocas coetáneas y proporcionalidades alícuotas.

De la precedente totalización tenemos que las 77.320 viviendas bonificadas se construyeron en cincuenta y dos meses, mientras las 158.192 «protegidas» comprenden ciento veinte (desde 1.º de enero de 1941 hasta el 31 de diciembre de 1950), por cuya circunstancia resulta que en igual tiempo las acogidas al sistema de Paro serían 178.430, y de *contrario sensu* las de Vivienda 68.549. A estas consideraciones podemos añadir —porque así lo corrobora la mencionada publicación— que el total de los alojamientos edificados en 1953 fué de 37.000, y como los «bonificables» ascienden a 22.588, el 61 por 100 de los hogares realizados en España durante el referido ejercicio pertenecen al tipo «clase media», que amparan los citados sistemas legales y sus estimulaciones, permitiendo remover una masa dineraria de 3.388 millones de pesetas, con 1.355, equivalentes al 40 por 100, invertidos en jornales y que el volumen de los domicilios construídos por otros regímenes se circunscribiera a 14.412, frente a los 87.666 indispensables para solución del problema.

(4) *El problema de la vivienda*, por Anselmo Sáenz, noviembre-diciembre de 1954, pág. 1.087.

CUADRO núm. II

<i>Ley de 25 de noviembre de 1944 y Decreto- ley de 19 de noviembre de 1948, intervenidas por la Comisaría Nacional del Paro.</i>		<i>Ley de 19 de abril de 1939 y disposiciones posteriores, intervenidas por el Instituto Nacional de la Vivienda (periodo comprensivo de 1940 a 1950) y Entidades siguientes.</i>			
A Ñ O S	Viviendas bonificadas	ORGANISMOS	Viviendas protegidas	ORGANISMOS	Viviendas protegidas
1950.....	12.054	Corporaciones Locales.....	66.952	<i>Suma anterior.....</i>	146.600
1951.....	16.578	Obra Sindical del Hogar	36.377	Empresas Industriales.....	6.549
1952.....	18.502	Instituto de la Vivienda.....	15.190	Entidades Privadas.....	4.117
1953.....	22.588	Organismos Oficiales.....	20.642	Cooperativas.....	815
1954 (4 meses).....	7 598	Entidades Benéficas.....	7.439	Diócesis y Parroquias.....	111
<i>Total.....</i>	<i>77.320</i>	<i>Segue.....</i>	<i>146.600</i>	<i>Total.....</i>	<i>158.192</i>

PLAN OFICIAL

Respondiendo a las anteriores necesidades y como consecuencia de la ley de 15 de julio de 1954, el Decreto de 1.º del mismo mes y año 1955 y la orden del 12 siguiente, se cifran las viviendas a construir durante el año 1956 (parte integrante del plan quinquenal totalizando 500.000 hogares), en 24.453 del primer grupo y clase única; 11.609 del segundo, en primera categoría; 19.398 de segunda, y 44.447 de tercera, haciendo 99.907, en las diversas provincias, con un mínimo de 351 (Soria) y un máximo de 18.000 (Madrid). El análisis de su adecuación, al estado carencial que se consigna bajo epígrafe «déficit de viviendas», rebasaría el límite del presente estudio y, para quienes interesan discriminar coeficientes y magnitudes ponderadas, existen elementos de juicio en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al 16 de julio de 1955. Si bien tememos que no respondan a la misma exactitud de matemática social que las construcciones de iniciativa privada, con los estímulos que se venían otorgando a los beneficiarios del sistema. Tal hipótesis tiene por fundamento la característica peculiar de una economía inelástica que no soporta gravámenes extrapresupuestarios, y cuando el cálculo previo resulta alterado, con factores circunstanciales, es preciso recargar alquileres y cuota de amortización o disminuir la obra, ya que el mismo efecto produce elevar los precios que disminuir la mercancía. Otro capítulo muy importante es la cuantía financiera cifrada, a principios del corriente año, en 60.000 millones de pesetas para el quinquenio, con una proporcionalidad alícuota de 12.000 en cada ejercicio. Si se tiene en cuenta que la riqueza no es bastante aleatoria y que las emisiones en el sector público se inician con 11.613 millones, más otros tres mil para *cargas sociales* a fin de que no se eleven los precios con la mejora remunerativa del potencial humano de abril último, tendremos que la ampliación de deuda y el programa de viviendas absorben 26.613 millones de pesetas, rebasando con ello los cálculos estimativos del ahorro nacional de cada año.

Las realizaciones inician su desarrollo bajo los mejores auspicios con 110.000 viviendas, de las cuales 94.000 pertenecen a las pro-

vincias (5) y el resto a los Montepíos, Patronatos y otros organismos. Además, existen las correspondientes al régimen de «bonificables». Sólo flaquearon las peticiones del grupo primero (exenciones tributarias y suministro de materiales), con 14.202 solicitudes, en vez de 24.453, que se habían calculado. Por el contrario, en el segundo se pidieron 18.409 de primera, frente a 11.609, planeadas; de segunda, 74.045, para 19.398, y de tercera, 204.105, en lugar de 44.447, o sean 310.761, a las que procede añadir 35.000 del plan sindical y 14.000 adjudicadas a los organismos colaboradores, haciendo en conjunto 359.761. De este programa pertenecen a Madrid 63.646, con 45.646 en más sobre las que se le asignaron en la distribución nacional.

La plétora de instancias en los alojamientos populares justifica nuestro aserto carencial, de cuyo resultado se infiere que los edificios imponen una inversión superior a la de su rendimiento.

BONIFICABLES

Es evidente que la iniciativa privada «huye de donde se le oprime y descansa donde se la deja respirar», por cuya circunstancia resulta perfectamente justificado el éxito singular del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953, restableciendo el del mismo mes y año 1948, ya que las normas procedimentales, en su virtual aplicación, simplifican el trámite al mínimo de molestias exigida por la reglamentaria seguridad (6). Sin embargo, estas consecuencias *per se*, son insuficientes para que el transcurso de un año diera lugar a la presentación de 123.505 solicitudes (omitimos resaltar el período final de la correspondiente estadística, teniendo en cuenta que al mismo acuden cantidades irregulares de liquidación en vez de las cíclicas pertenecientes a la curva normal del interregno), si no mediaran también estímulos positivos, más en eficiencia que en volumen. Esta resultancia se adviera en que el presupuesto medio unitario de 90.000 pesetas, para las viviendas acogidas al régimen de 1948, se eleva

(5) *Revista de Trabajo*, Madrid, noviembre-diciembre de 1955, pág. 1.138.

(6) Orden de 10 de julio de 1954. B. O. E. del 28 siguiente.

a 117.000 en las del 53, por virtud de las Ordenes de 12 de diciembre del mismo año y 28 de enero de 1954, incrementando salarios y materiales en una proporción, reflejable sobre el volumen de obra, equivalente al 30 por 100, mientras se mantiene intangible el cuadro de rentas establecido por el art. 3.º de dicho precepto, hasta que por Decreto-ley de 9 de diciembre de 1955 (cuando ya se había extinguido el plazo para acogerse a los beneficios del régimen) se eleva dicha merced en 1,50 pesetas por m² (desde 4,60 a 6,10) para el tipo A, de segunda categoría y 1,80 para el D (de 6,50 a 8,30) en la primera, estableciéndose dicha suba, por un principio de equidad recíproca, con vistas al neutralizamiento de la *venta por pisos*, y no para éxitos de una legislación caduca, ya que la enajenación fraccionaria de inmuebles bonificados adquiere magnitudes elevadas en diversas capitales, carentes de arrendamientos asequibles para estratos numerosos de la sociedad urbana, pero no reviste importancia en otras. Corroborando el precedente aserto y las desviaciones a que dió lugar, en la utilidad finalista de los alojamientos tipo «clase media», se transcribe un estado con los alquileres previstos por la Norma 3.ª de las aprobadas por orden conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo (7), para casas dotadas con los elementos reglamentarios.

CUADRO núm. III

	RENTAS MENSUALES EN SEGUNDA CATEGORIA (Poblaciones y números de sus habitantes)					
	MENOS DE 50.000		DE 50.000 A 200.000		MAS DE 200.000	
	Por m ² .	Total	Por m ² .	Total	Por m ² .	Total
Superficie hasta 50 m ² .	3,92	196,00	4,41	220,50	4,90	245,00
» » 75 »	3,88	291,00	4,36	327,37	4,85	363,75
» » 100 »	3,72	372,00	4,18	418,00	4,65	465,00

Como la persuasiva dialéctica guarismal no admite disquisiciones ni *slogans* propagandísticos es necesario rendirse a la evidencia ma-

(7) Boletín Oficial del Estado de 28 de julio de 1954.

temática, reconociendo que ningún otro sistema de edificación nacional ha permitido, para análogos servicios, semejantes precios, aun teniendo en cuenta el recargo aproximado del 30 por 100, sobre la precedente tabla, a que se contrae el Decreto-ley de 9 de diciembre de 1955, para todos los inmuebles comprendidos en el de 27 de noviembre de 1953 y los pendientes de bonificación definitiva amparados por el de 1948, siempre que la demora para obtención del título no tenga por fundamento causas distintas a la terminación de obras, ya que en otro caso se estimará, como fecha tope para el mencionado incremento, aquella en que se haya ocupado la primera vivienda de la finca.

Tampoco puede admitirse que el régimen de propiedad consignado en el art. 396 del Código civil, aclarado por ley de 26 de octubre de 1939, anule la trascendencia económico-social de dichas construcciones, ya que la «venta por pisos» requiere una comunidad de bienes circunscrita a pocas capitales: Madrid, Santander, Zaragoza y alguna otra, careciendo de eficacia en el resto de las provincias donde la modalidad aludida no ha logrado formar estado de opinión, hasta el extremo de que muchos beneficiarios renuncian a tales facultades, por compensaciones adjetivas otorgables a todos los que proceden de buena fe, o sin ellas, debido a que para nada sirven, por no exirtir ambiente relativo a la enajenación parcial de inmuebles. No obstante, la propiedad de casas radicante en sus usuarios es una meta de política social bien orientada, como lo acredita el que Gran Bretaña, enemiga de las subvenciones privadas, adopte medidas para estimular la adquisición de viviendas por quienes las ocupan, de manera que una por valor de 2.500 libras se compra abonando inicialmente el 10 por 100 de su importe y, las posteriores a 1918 estimadas en 2.000, a base tan solamente del 5. Los anticipos otorgados por sociedades constructoras, que excedan del presupuesto normal, se garantizan conjuntamente por ellas, las autoridades locales y el Gobierno. Sobre esta materia declaró el ministro de la Vivienda y Administración Local, ante el congreso del partido conservador celebrado en octubre de 1954, que la construcción de alojamientos en 1955 será, probablemente, de 160.000 por las autoridades locales y de 150.000 por edificadores privados, con una proporcionalidad de

48,39 por 100 para éstos en lugar del 20, efectuado durante los primeros años de la postguerra (8).

Van Helveer, en el Congreso celebrado por el Instituto Católico de la Vivienda, en Maastricht el 15 de mayo de 1954, cita *La Rebelión de las masas*, de Ortega Gasset, y añade: «Los partidarios de sus teorías consideran la destrucción de la personalidad individual y la aparición de una masa humana de reacciones emotivas incontrolables y poco desarrolladas intelectualmente, como uno de los mayores peligros de nuestra era de producción industrial en grandes cantidades. Por el contrario, la propiedad de la vivienda da mayor seguridad y estabilidad a la vida de familia, pudiendo crear libertad e independencia y constituir un oasis de la exagerada colectivización en que satisfacen sus necesidades los individuos de nuestro tiempo».

En consecuencia, «la venta por pisos», censurada acremente por sociólogos y moralistas como una acción vituperable y denigrante, es altamente social, siempre que desaparezca la especulación logrera y las transacciones se verifiquen de acuerdo con la potencia económica adquirente. Por tanto, nuestro sistema, que tiende a la saturación de inmuebles autorregulados por la ley inflexible de oferta y demanda, cumple la finalidad inmediata de remediar la falta de trabajo en el ramo de la Construcción, atenúa la crisis de hogares, porque quienes compran uno moderno dejan otro anticuado y barato, y permitirán instalaciones directas, tan pronto logremos como Inglaterra, que con el 10 por 100 (inicial) de su importe, pasen a cubrir necesidades ineludibles de quienes los precisan con urgencia.

REALIZACIONES

Como cada vez tiende a ser más social la acción de los Estados, no debe causar la menor extrañeza, que muchos de ellos inviertan una gran parte de su presupuesto en atenciones prestacionales a sectores económicamente débiles, según patentizan los siguientes porcentajes del gasto nacional destinados a seguros: Alemania Occiden-

(8) *Revue International du Travail*, Genève, febrero de 1955, pág. 127.

tal, 35 por 100; Austria, 29; Bélgica, 19; Dinamarca, 29; Francia, 11; Gran Bretaña, 21, y Holanda, 7 (9), batiendo el récord Suecia con el 43, sobre 6.809 millones de coronas, para una población total de 6.986.191 habitantes, en la proporcionalidad de 2.927.870.000 y el cociente *per capita* de 420.53, o sea, 3.158,18 pesetas por ciudadano en edad laboral y 7.892,20 para cada trabajador activo, aun teniendo en cuenta el alto nivel de potencial humano que incorpora su labor al ritmo eficiente de la producción económica, por cuya circunstancia en nuestro país será bastante más elevado el coeficiente de previsión individualizada.

Las precedentes magnitudes evidencian la exigua dotación con que venimos atendiendo el paro obrero, si se considera que desde 1941 hasta 31 de diciembre de 1955 se distribuyeron para mitigar el desempleo 1.261.524.266 pesetas, cuya suma debe actuar sobre fuentes generadoras de riqueza nacional, para fomento de actividades susceptibles de mejorar el nivel de vida en zonas afectadas por la falta de trabajo, dotándolas de servicios indispensables para el orden y necesidades colectivas y explotaciones que pudieran ocupar mano de obra permanente, con lo cual la subvención pasa de lenitivo transitorio a remedio eficaz, siempre que ofrezca la autodefensa crematística posterior a la resistencia inercial del problema.

Aunque los 1.261 millones, en quince años, cumplieron finalidades de alta política económico-social, nadie pretenderá igualar su trascendencia al bienestar público que proporcionaron los inmuebles edificados en condiciones óptimas, desde la Ley Salmón hasta la de 27 de noviembre de 1953, y cuyos elementos se detallan en el cuadro inserto en la página siguiente, resaltando los factores integrantes y el efecto salarial de jornadas-hombre empleables durante su ejecución.

Nadie pretenderá comparar volúmenes y resultancias entre los efectos de las subvenciones concedidas por el Estado a fondo perdido y la ingente suma económica que aporta la iniciativa privada, mediante estímulos reglamentarios, si se tiene en cuenta que la masa dineraria movida, en virtud de las precedentes disposiciones, facilita trabajo al potencial humano de la construcción durante más de vein-

(9) CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 29, Madrid, pág. 79.

quinco años, a base de 60.830.622 jornadas-hombre que, a 300 días laborables, representan 202.768 operarios, o sea, el 64 por 100 de la mano de obra perteneciente al ramo (317.008), junto con el sector de «Obras Públicas», el cual puede muy bien absorber el 34 restante, en las grandes transformaciones de vialidad a realizar durante el mencionado interregno. Este programa, además de proporcionar alojamiento a 4.534.200 personas (cinco por unidad), evita la serie de perturbaciones económico-sociales que el paro lleva implícitas y, en materia correspondiente a viviendas, su número releva de ulteriores comentarios, al mismo tiempo que confirman la eficacia trascendental del sistema los múltiples edificios que ostentan en su fachada la reglamentaria «plaquita».

CUADRO núm. IV (10)

DISPOSICIONES	Viviendas	Presupuestos	Salarios	Jornadas-hombre
Ley de 25-6-1935	91.800	2.784.000.000	1.113.600.000	113.600.000
Ley de 25-11-1944 . . .	90.087	5.405.220.000	2.162.088.000	144.133.333
D.-Ley de 19-11-1948.	138.473	12.462.700.000	4.985.028.000	249.925.140
D.-Ley de 27-11-1953.	585.480	68.501.160.000	27.400.464.000	1.053.864.000
<i>Totales</i>	<u>906.840</u>	<u>89.153.080.000</u>	<u>35.661.180.000</u>	<u>1.561.522.473</u>

La importancia de la construcción sobre el desempleo es más decisiva que en otros sectores de la economía dinámica, debido a que una gran parte de sus materiales se aplican en estado natural, o con pequeñas transformaciones verificadas íntegramente por mano de obra y *outillage* coadyuvante que no altera la proporcionalidad esencial de elementos humanos. Esta circunstancia merece la atención preferencial que se viene otorgando a los inmuebles, ya que ellos, con el

(10) Para la confección de estos cálculos se estiman las viviendas de 1935, a 30.000 pesetas unidad; las de 1944, a 60.000; las de 1948, a 90.000, y las de 1953, a 117.000. La mano de obra se valora en el 40 por 100 del presupuesto, y los jornales a 10 pesetas en 1935; 15 en 1944; 20 en 1948, y 26 en 1953.

mismo presupuesto, absorben doble potencia laboral del requerido por otros grupos y actividades, donde la materia prima constituye el núcleo crematístico de mayor trascendencia global.

Otro elemento de gran consideración, ofrecido por los edificios, descansa sobre el empleo de mano de obra incualificada, toda vez que hasta tanto se logre eficiencia pedagógica de las instituciones creadas para su formación y perfeccionamiento técnico, existe una proporcionalidad exagerada de peonaje y déficit de personal especializado en el dominio de los oficios básicos, en todos los grupos sustanciales de la industria nacional. La construcción seriada, donde predomina el esfuerzo físico sobre la capacidad técnica, ocupa el potencial humano de que se hace mérito, tanto en núcleos urbanos de migraciones interiores, como en zonas rurales de economía mixta, donde el trabajador agrícola sumultanea el cultivo de tierras y la prestación laboral asalariada. Esta dualidad de actividades se ejerce más intensamente en las épocas de reposo vegetativo, mientras el suelo descansa por razones climáticas, y el personal aprovecha los asuetos del campo para trabajar en la edificación de localidades próximas a su residencia.

Es indudable que el contingente de viviendas, antes citado, influye de manera decisiva en el bienestar social mínimo: 1.º, porque en condiciones análogas las rentas son muy inferiores a las que rigen para la edificación libre (examinése el cuadro núm. III), y 2.º, porque aun los inmuebles que se venden por pisos contribuyen de forma indirecta a la misma finalidad, puesto que nunca los alquileres serán tan asequibles como cuando se logre una saturación de alojamientos, ya que tal coyuntura desemboca forzosamente en la ley de «oferta y demanda», nivelando el desequilibrio de factores generado por situaciones carenciales.

BENEFICIOS

El éxito del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953 (11) se debe a la convergencia de varios factores que coadyuvaron al mismo, no

(11) *Boletín Oficial del Estado* de 13 de diciembre de 1953.

sólo con derecho inicial para las 585.480 viviendas citadas, el bonificable provisional para 77.766 con exenciones tributarias, materiales y préstamo o prima a fondo perdido y 11.354 sólo con el beneficio de impuestos (89.120 en junto), sino también con la terminación de un gran número perteneciente a las últimas, evidenciando ello celeridad singular para esta clase de edificaciones, en vez del estancamiento característico durante largos períodos por falta de materiales, ayuda financiera o buena voluntad en los promotores, para resolver tales problemas con diligencia y algunos sacrificios en pro de la causa y homenaje a la realidad tangible. Es altamente satisfactorio destacar que nadie se lamenta por demoras en el suministro de materiales o créditos, circunstancias que frustran argumentos dilatorios socorridos en todos los tiempos. Además, la intervención del Poder público en las edificaciones que se proyectan amparadas por el régimen, exige cada tres meses un estado demostrativo de la situación en que se hallan las obras, cuidándose de que éstas no languidezcan por falta de los elementos a que reglamentariamente tienen derecho y, corrigiendo todo género de negligencias que entorpezcan la ultimación programática del ciclo. Por circunscribirse en análisis a hechos que tuvieron lugar hasta el 31 de diciembre de 1955, no se comentan otros relativos a 1956, en el cual se tramitaron gran parte de los expedientes que median entre el número de bonificables provisionales y el de solicitudes previas aceptadas antes del 16 de julio de 1955. Estas consecuencias patentizan, sobre todas las elucubraciones dialécticas, que el sistema ha cuajado favorablemente en la conciencia pública, puesto que el rendimiento era idéntico al de 1948, cuando se instaron los beneficios, y la ejecución presupuestaria de las obras tiene el recargo del 30 por 100, antes citado, cuya desviación económica acredita, una vez más, que la iniciativa privada responde de manera satisfactoria, siempre que el Estado cumpla las ofertas destinadas a movilizarla por medio de incentivos compensatorios entre la conveniencia privada y la necesidad pública.

Exenciones.—Aunque parece sobradamente conocida la desgravación fiscal, prevista en la Norma 7.^a de las aprobadas por Orden de 10 de julio de 1954 no sucede así ya que se valora la exención par-

cial de impuestos en el transcurso de las obras, sin tener en cuenta que la mayor trascendencia económica radica en el 90 por 100 de las contribuciones durante veinte años y como éstas, quizá por un defecto exactivo del sistema, gravan más intensamente el consumo que los beneficios, llegan hasta el 43 por 100 del líquido imponible con que figura catastrada la finca, dando una diferencia tributaria del 38,70, en favor de las casas acogidas, sobre las edificaciones libres. No puede argüirse, como en otro tiempo, que reduciendo la base decrece también el gravamen, puesto que el Tribunal Supremo considera increíbles los beneficios otorgados por el art. 133 de la ley de 31 de diciembre de 1946 (12), sobre limitación de alquileres al máximo declarado en Hacienda, aunque el propietario fije otros superiores y el inquilino, compelido por la necesidad, los acepte transitoriamente, ya que no puede darse otro carácter a la anuencia de cuantía que más tarde plantea revisión jurisdiccional, fundada en que el arrendador no incrementó sus tributos en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que tuvo lugar el contrato por la merced impugnada. Tampoco debemos olvidar que el 30 por 100 de la superficie edificada (con aplicación a las tres plantas inferiores) goza de beneficios íntegros con renta libre, siempre que no se destine a viviendas y, por último, que la primera transmisión onerosa del inmueble, realizada en el término de seis años a partir de la licencia edificativa, sólo abona el 10 por 100 de los Derechos reales establecidos para la compra-venta. Estos factores, que no se estiman al principio, son cada vez más considerados, a medida que se incrementa el tipo de exacción y la fecha de abonarlos llega.

Materiales.—Son estos elementos los que afectan con mayor intensidad el desarrollo de la construcción económica, no sólo en nuestro país de limitadas posibilidades creadoras, sino también en la Gran Bretaña, cuya producción carbonífera fluctúa en torno a los 200 millones de toneladas anuales, y por tal circunstancia le sobra

(12) *Arrendamientos Urbanos.* El art. 6.º de la ley de 22 de diciembre de 1955 (Decreto de 13 de abril de 1956), tolera algunas excepciones parciales de renuncia.

combustible para calcinar piedra, con destino al cemento, y cok —obtenido por la destilación seca de la hulla en vasos cerrados— para elementos siderúrgicos laminables que integran, en sus perfiles, las modernas edificaciones. La razón pesimista tiene por fundamento carencia de elasticidad sustitutiva, puesto que otros factores, como capital, se reemplazan con el crédito y la mano de obra es simplificada por dispositivos mecánicos y una racional organización científica del trabajo, como sucede, por ejemplo, en el vaciado de solares con excavadora automática, en lugar de remover tierras por el procedimiento rutinario de *pico y pala*. Sin embargo, en el problema de los materiales actúa inexorablemente el principio aristotélico de *naturae non imperatur nisi parendo*, o sea, que para gobernar a la naturaleza es preciso obedecerla, atenuando, en este caso, la falta de elementos principales con otros secundarios de menor eficiencia y duración.

Estos temores, justificados en todo constructor, carecen de realidad en las bonificaciones amparadas por el apartado b) de la indicada Norma 7.^a; bien porque la producción de aglomerantes se acerca al consumo, según afirma el Ministerio de Industria en Orden de 20 de julio de 1954 y para el suministro del año siguiente, o porque los Organismos oficiales ponen singular interés en la distribución efectiva, tanto de dicho producto como del hierro (13).

Préstamos.—La ayuda financiera, otorgada como préstamo, hasta el 60 por 100 para los inmuebles destinados a su arrendamiento y el 50 en los de «venta por pisos», responde no solamente a los preceptos legales, sino también a las necesidades del ritmo constructivo en diversas fases de la edificación. La facultad de sustituir el préstamo por primas a fondo perdido del 10 y 14 por 100, según pertenezcan las viviendas a primera o segunda categoría, ofrece márgenes operativos al titular y suprime las contingencias de una garantía hipotecaria atomística, en los casos que el inmueble sea objeto de enajenación fraccionada. A esta última modalidad corresponden casi todos los ex-

(13) En la actualidad el acopio de materiales atraviesa una fase crítica, de carácter transitorio, atribuible a la magnitud del plan de «renta limitada».

pedientes de «venta por pisos» y una proporción considerable de los de arrendamiento. Como se abona en dos períodos (el 40 por 100 al cubrir aguas y el resto contra bonificable definitivo), permite su aplicación a la misma obra y no a saldar deudas, como ocurría en las épocas de pago diferido total. La precedente circunstancia ha permitido que el plazo legal de treinta y seis meses se reduzca a un año, para muchas edificaciones ya construídas.

No cabe duda que una gran parte del éxito se debe a la puntualidad con que el Instituto de Crédito viene atendiendo las certificaciones de obra, bien porque los recursos acumulados ofrecen suficiente margen de tesorería, o porque la emisión de cédulas no resulta tan gravosa para el Erario, teniendo en cuenta que los cambios de Bolsa se aproximan a la par y no existen pérdidas considerables en la cancelación de títulos. En fin, predomina la confianza absoluta y como ésta es de efecto psicológico se transmite por simpatía a todos los sectores implicados por la construcción bonificada, lo mismo que en la era del *boom* se contagia el bienestar, aunque la riqueza global no fundamente tales optimismos. A esta situación ética contribuyó una Orden publicada en los primeros días de enero de 1955, reponiendo a trámite los expedientes en archivo provisional, de acuerdo con el Decreto-ley de 27 de julio de 1951, por no haberse ratificado la petición inicial dentro de plazo. La precedente resolución acredita que el Estado, mal cumplidor de términos legales, observa en definitiva sus obligaciones finalistas.

Programas.—Los relativos a la edificación de 1956 son de indudable trascendencia, si se tiene en cuenta que la «Obra Sindical del Hogar» y las adjudicaciones a otros «Organismos Colaboradores» totalizan 49.000 viviendas, y que los bonificables definitivos, a conceder por la Comisaría Nacional del Paro, aseguran otras 35.000, quedando tan sólo 26.000 para los grandes impulsos de «Renta Limitada» o solamente 15.907 si circunscribimos el volumen a las 99.907, consignadas en el *Boletín Oficial del Estado* y cuyo desarrollo se comenta en este ensayo bajo epígrafe «Plan Oficial».

El Estado *construyendo*, quizá resulte antieconómico, salvo cuando la vivienda representa una asistencia social de carácter indeclina-

ble, en cuyo caso la utilidad finalista del servicio justifica sobradamente la desviación financiera de tesorería, pero en los restantes supuestos la iniciativa privada es menos onerosa, ya que los 585.480 alojamientos acogidos al Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953, tienen 263.706 que únicamente disfrutaban exenciones tributarias durante veinte años en el 90 por 100 de su tarifa, 66.671, el anterior beneficio, préstamo y suministro de materiales y 255.103, los mismos conceptos, recibiendo la ayuda financiera en forma de «prima» a fondo perdido. En resumen, los préstamos comprenden 3.883.241.100 pesetas; las primas, 3.070.946.000; los materiales para 293.654 viviendas, de las 321.774 con auxilio económico, 220.918.000 kgs. de hierro y 2.209.180.000 de cemento. Como estas cifras también son elocuentes, por el volumen de obra y los caudales comprometidos, huelgan comentarios ponderativos destinados a resaltar su eficacia, puesto que la relación de magnitudes lo acredita con un ligero examen de guarismos.

De lo transcrito, referente a la proyección de edificios, cabe esperar un futuro óptimo, teniendo en cuenta que la Ley del Suelo, de reciente aprobación por las Cortes (14), supeditará el aprovechamiento de solares al orden y necesidades de la política constructiva en condiciones asequibles para resolver el problema de los «sin hogar» y, en cuanto al arrendamiento, la nueva ordenación ofrece mayores alicientes al ahorro para su inversión en propiedades urbanas.

Es indudable, como sostiene Montesquieu, y ya citamos en otro lugar, «que el comercio huye de donde se le oprime y descansa donde se le deja respirar», por cuyo motivo en este comentario abogamos reiteradamente por la iniciativa privada, como base y fundamento de toda obra colectiva que persevere más allá del esfuerzo creador. No es que con esto pretendamos volver a la «escuela manchesteriana»

(14) Aprobada en 12 de mayo de 1956. Establece en 228 artículos, cuatro Disposiciones finales y 12 transitorias un régimen del «Suelo y Ordenación Urbana», comprendiendo los de «Ensanche y Extensión», de 22 de julio de 1892; «Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones», de 18 de marzo de 1895; «Ordenación de Solares», de 15 de mayo de 1945, y «Régimen Local», de 24 de junio de 1955, en materia correspondiente a la aplicación de terrenos para levantar edificios.

y el célebre apotegma del *Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*, pero el problema de la vivienda, como tantos otros en que la actividad humana es su factor decisivo, tiene que supeditarse a una autorregulación de conveniencia bilateral, más que a normas puramente oficiales y coercitivas. Este buen criterio lo refleja el artículo 108 de la vigente ley de Arrendamientos Urbanos, preceptuando: «No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en las viviendas o locales de negocio a que se refiere el art. 95, habitadas (por primera vez) con anterioridad al 2 de enero de 1942, podrá exigir el arrendador del inquilino o arrendatario, en compensación parcial del importe de las obras de reparación comprendidas en el art. 107, o de las que se determinen por la Fiscalía de la Vivienda o de cualquier otro Organismo o Autoridad competente, el abono del 6 por 100 anual del capital invertido. Dicho porcentaje se distribuirá entre todos los inquilinos o arrendatarios si aquéllas son comunes, o entre los afectados, si se limitan a la vivienda o local que ocupen, en proporción a las rentas que satisfagan, sin que en ningún caso pueda exceder el aumento, que no tendrá el concepto de renta y sí el de asimilado a ésta, del 25 por 100 de la renta anual, el cual se hará efectivo en los recibos complementarios mensuales». El anterior texto evitará que el menguado rendimiento de las casas afectadas sufra todavía descensos con arreglos impuestos por denuncias u otras desavenencias surgidas entre usuarios y propiedad. También la misma disposición, como se deja indicado, permite renunciar a sus beneficios, excepto los de prórroga contractual, cuando los alquileres alcancen determinados límites, variables según localidad y fecha en que se haya efectuado la primera ocupación del inmueble.

Como lo transcrito evidencia una mayor autodeterminación de partes, también cabe esperar que ello influya sobre el volumen de las inversiones constructivas. Sin embargo, el cambio de Bolsa patentiza que las Inmobiliarias carecen de atractivos cotizables (salvo algunas que revalorizan terrenos y construyen para vender fraccionadamente), tal vez porque el régimen vigente de estímulos sea poco tentador para los capitales disponibles.

J. SUÁREZ MIER

