

LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POPULARES EN EL SISTEMA JURIDICO ITALIANO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II CONCEPTO DE «VIVIENDAS POPULARES».—III. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.—IV. SUJETOS ACTIVOS Y PASIVOS.—V. MODOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO.—VI. CONCLUSIONES.

I

Uno de los sectores más importantes de la legislación administrativa italiana, tanto desde un punto de vista práctico, como científico, es el referente a la construcción de viviendas populares; esto es, la vasta y multiforme actividad de la Administración pública, cuyo fin es superar las deficiencias, todavía muy notables, que nuestro país presenta en el campo de la construcción de viviendas para las clases menos favorecidas. Se trata, además, de una materia que ha experimentado un desarrollo particularmente notable en la última postguerra.

No puede pasarse por alto, como fundamento de todo el problema, que nuestro país se ha encontrado siempre entre los más necesitados por lo que se refiere a viviendas, y, por tanto, en el grupo de los que han sentido más intensamente la necesidad de dedicar a la construcción de habitaciones para las clases medias y para las más necesitadas, una intensa actividad y medios cada vez más considerables. Estas exigencias, ya de por sí notorias, se han agrandado todavía más en los últimos años, debido a las enormes destrucciones sufridas durante la guerra 1940-45, destrucciones que colocaron al Legislador ante problemas de importancia realmente excepcional, sobre todo de orden financiero.

De aquí la evolución particular, y que tendremos ocasión de ver más adelante, que ha experimentado la reglamentación jurídica de esta materia, así como la afanosa intervención del Legislador, que ha dado lugar a un sistema jurídico ciertamente complejo, pero que en sustancia trata de responder a dos exigencias realmente sentidas y no siempre convergentes entre sí: por un lado, obtener el *maximum* posible de construcciones con medios financieros más bien limitados; por otro, adecuar

la forma de ser y las características de las construcciones, y, por tanto, de su costo, a las exigencias de los diversos estratos sociales destinatarios de las viviendas. Hay que reconocer además, que un estímulo no despreciable para la construcción de viviendas populares, lo ha propiciado, tanto en el aspecto legislativo como en el meramente ejecutivo, la difusión cada vez mayor, tanto en extensión como en profundidad, de las ideas de progreso y elevación social, que han encontrado su máxima y más alta expresión en la nueva Constitución.

La Constitución republicana, no se refiere en ningún caso de modo directo y explícito a la construcción de viviendas populares (1); lo cierto es, sin embargo, que contiene algunas disposiciones que hacen referencia, al menos en su espíritu, a la materia en cuestión. Si el artículo 2 de la Constitución contiene una expresión demasiado genérica, cuando afirma de manera totalmente programática que la República exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad económica y social, dos disposiciones, al menos, una contenida en el título II (relaciones ético-sociales) y la otra contenida en el título III (relaciones económicas) deben considerarse referidas a la materia estudiada: el artículo 31, párrafo primero, prevé que la República facilitará, con medidas económicas y con otras disposiciones, la formación de la familia y el cumplimiento de sus deberes; el artículo 36, párrafo primero, afirma que el trabajador tiene derecho a una retribución en todo caso suficiente para asegurar a él y a su familia una existencia libre y digna. Y no hay duda que, por una parte, la posibilidad de una vivienda constituye elemento indispensable para la formación y el mantenimiento de una familia; por otra, es condición primaria para una existencia libre y al mismo tiempo digna para todo trabajador: sobre estas dos ideas resulta totalmente superfluo insistir.

Una referencia todavía más explícita aparece en el artículo 47, segundo párrafo, según el cual la República debe favorecer, el acceso del ahorro popular, y entre otras cosas, el acceso a la propiedad de las viviendas, y ello en el marco mismo que el propio artículo señala de una tendencia, amplia y general, dirigida a que las clases débiles alcancen una mejor posición económica. Se habla en este caso de la casa, del

(1) A la construcción de viviendas populares únicamente se hace referencia expresa en una de las leyes constitucionales complementarias: se trata del artículo 11, núm. 11 de la Ley constitucional de 26 de febrero de 1948, núm. 5 (Estatuto de la Región autónoma del Trentino-Alto Adige), que adscribe a la potestad legislativa exclusiva de las provincias de Trento y de Bolzano la materia relacionada con «las casas populares». Esta disposición, sin embargo, relativa tan sólo a la determinación de competencias, no ofrece a los fines de este trabajo sino un relieve muy escaso, por lo que no es cuestión de detenernos si la propia expresión de «casas populares» comprende indistintamente toda la materia que se relaciona con la construcción de viviendas populares, o se refiere únicamente a una parte de la misma.

ahorro popular y de facilitar y estimular a las clases menos favorecidas; no se habla, sin embargo, de la construcción de viviendas populares en el sentido en que, como ya se verá en su momento, debe entenderse dicha expresión.

Se puede afirmar, por tanto, que la Constitución ni se ocupa directamente de este aspecto de política social, ni subraya de modo específico aquella forma de la actividad del Estado que suele denominarse construcción de viviendas populares. Ello no excluye, sin embargo, el que, como hemos dicho, la Constitución haya contribuido, de modo importante a impulsar la actividad del Estado en este sentido, porque resulta plenamente conforme a su espíritu, impregnado todo él de un fortísimo sentido social: el espíritu que informa la Carta constitucional comprende, sin duda alguna, tanto ésta, como otras actividades, que suponen la elevación moral y material de las clases modestas, imponiendo, al mismo tiempo, la adopción de toda una serie de medidas dirigidas a tal fin.

Por ello que debiéndose comprender la construcción de viviendas populares en el cuadro de las actividades sociales del Estado, ha sostenido algún autor (2), no sin cierta apariencia de fundamento, que esta materia debe considerarse atribuída a las Regiones ya constituídas, aunque no es mencionada explícitamente en sus respectivos Estatutos, excepción hecha del de la Región Trentino-Alto Adige que se refiere a las «casas populares». Creemos que no debemos detenernos en este punto (3), ya que aquí interesa solamente subrayar cómo la actividad del Estado dirigida a aumentar el número de viviendas populares, encuentra en el texto constitucional un estímulo indudable.

II

Recogido lo anterior a modo de premisa, y queriendo limitarme sobre todo a una exposición casi exclusivamente descriptiva de la materia, no he de detenerme en dar una definición teórica del concepto de *construcción de viviendas populares*; por tanto, no me referiré ni a analizar los diversos elementos que a este fin pueden ser considerados como esenciales, ni a examinar de modo detenido las definiciones dadas, poco numerosas en realidad, así como tampoco al encuadramiento de esta materia en el amplio sector que comprende el Derecho administrativo, del que indudablemente esta materia forma parte (4). En este punto habré

(2) NIGRO: *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, en «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, pág. 132, nota 21.

(3) Sobre esta materia puede consultarse, en todo caso, la sentencia de la Corte constitucional de 14-VII-1958, núm. 50, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 586.

(4) Cfr., por todos, el excelente y reciente trabajo ya citado de NIGRO.

de limitarme, pues, a dar a modo de introducción una idea sintética, si bien lo más exacta posible, de la materia que puede comprenderse en la expresión «construcción de viviendas populares»: y ello, fundamentalmente, con el fin de señalar los límites de la exposición que me propongo llevar a cabo.

En un sentido muy amplio y general, se puede hablar de «viviendas populares» en relación con toda clase de construcciones destinadas a vivienda y que tengan por destinatarios, de forma principal si bien no exclusiva, a las clases populares, esto es, a las clases económicamente menos favorecidas, que no están en posesión de los medios necesarios para procurarse una vivienda; en particular, una vivienda que cubra el mínimo indispensable para proporcionar los elementos esenciales para vivir adecuadamente.

Esta noción, como se ve, es, sin embargo, amplia y vaga, pudiendo comprender actividades bien diversas entre sí, tanto en la forma como en la sustancia. Sobre todo, cuando pasamos a examinar este concepto desde la perspectiva pública, y, por tanto, bajo el reflejo del interés que el Estado pone en el desarrollo de la actividad en cuestión según las más modernas concepciones de las funciones propias del llamado Estado social, no es difícil ver inmediatamente cómo aquella definición es incluso inexacta: desde el punto de vista jurídico-público, se puede y se debe hablar solamente de construcción de viviendas populares, cuando el Estado desarrolla alguna actividad específica, cuando tiene alguna intervención particular y concreta, dirigida a la construcción de viviendas de este género.

En cambio, cuando se construyen viviendas para los más necesitados de acuerdo con principios caritativos, peculiares de determinados sujetos, privados o incluso públicos, pero de manera del todo independiente de cualquier forma específica de intervención o de ingerencia de la autoridad estatal, se tendrá indudablemente una actividad que sustancialmente es de construcción de viviendas populares, pero se tratará, en todo caso, de una actividad que jurídicamente va encuadrada, como máximo, en el ámbito de la Beneficencia (pública o privada, según los casos); es decir, en el ámbito de otra forma de acción de la Administración pública y que, por tanto, se propone fines distintos. Como en otra parte he tenido ocasión de señalar (5), la actividad de construcción de viviendas populares parte, al menos en sentido lógico, de la actividad de Beneficencia, pues tiene por fin la elevación material y moral, bajo un determinado aspecto, de las clases indigentes; esto, sin embargo, no es suficiente en nuestro caso, porque en la concepción actual la actividad de construcción de viviendas populares no se dirige simplemente al socorro

(5) Cfr. mi trabajo sobre *Natura giuridica degli Istituti autonomi per le case popolari*, Palermo, 1955.

material y moral, no es simplemente actividad asistencial, sino que se coloca sobre un plano más elevado y desarrollado, como es el del desarrollo por parte del Estado, de funciones sociales que tienden al progreso de la sociedad.

Estimo por ello que, en definitiva, sólo se puede hablar de «construcción de viviendas populares» como actividad pública, cuando el Estado u otros entes por él controlados (6), intervengan de algún modo, aunque sea de un modo indirecto, sobre todo desde el punto de vista económico, en la tarea de construir viviendas adecuadas para las clases menos favorecidas.

Si este concepto, o mejor, si esta idea aproximativa es exacta, debemos decir que la actividad en cuestión debe tener tres puntos esenciales de referencia: el coste de construcción de las viviendas (elemento económico), su composición (elemento cualitativo) y los destinatarios (elemento subjetivo), ya que indudablemente no se podría hablar de construcción de viviendas populares a propósito de viviendas de lujo o de alto coste. Tales elementos, sin embargo, esenciales desde un punto de vista general, pueden variar notablemente de unos casos a otros, ya que en cierto sentido y dentro de ciertos límites, se trata de elementos relativos. Así, el costo de construcción de la vivienda puede variar según los casos; las viviendas pueden ser más o menos amplias y ofrecer condiciones distintas según las leyes que se apliquen, los beneficios de que pueden disfrutar o el núcleo familiar que hayan de alojar. Incluso, por lo que se refiere a la condición de aquellos a quienes va a ser destinada la vivienda, nuestra legislación proporciona varios ejemplos de viviendas, todas ellas consideradas como populares, que sin embargo van destinadas a categorías bien diversas: existen viviendas que deben ser destinadas solamente a clases trabajadoras (Ley de 28 de febrero de 1949, n.º 43), o solamente a prófugos (Ley de 4 de marzo de 1952, n.º 137), o a quienes vivan en determinadas condiciones insalubres, antihigiénicas o inmorales (Ley sobre la eliminación de los «Sassi di Matera», de 17 de mayo de 1952, n.º 619; Ley de 9 de agosto de 1954, n.º 640, etc.) (7).

(6) Entre estos entes tienden a encuadrarse también, incluso con actividad legislativa, las regiones. Quede expresamente al margen toda consideración acerca de la legitimidad constitucional de la intervención legislativa de las regiones, limitándome únicamente a constatar el fenómeno.

(7) En ciertos casos existen también leyes que prevén la construcción de viviendas destinadas exclusivamente a empleados del Estado, como son las encomendadas al Instituto Nacional de casas para empleados estatales. Parece evidente que en este supuesto no se trata propiamente de verdaderas viviendas populares, tanto porque los dependientes estatales no son realmente verdaderos «pobres», como porque el fin de tales construcciones no es el de luchar contra la miseria, sino el de consentir a la Administración estatal el traslado de sus empleados. De todas formas, aunque ésta es

I I I

La legislación italiana en materia de construcción de viviendas populares tiene larga historia y presenta una constante evolución.

La primera ley orgánica sobre la materia es la Ley de 31 de marzo de 1903, n.º 254, que se conoce con el nombre de «Ley Luzzatto», en razón del diputado a cuya iniciativa fué promulgada la ley; ya anteriormente había habido, además, importantes manifestaciones de esta actividad dirigidas a favor de las clases menos favorecidas, si bien faltando una particular y específica regulación legislativa. Los primeros organismos que activa y particularmente se ocuparon de este problema, esto es, los institutos para las casas populares, se remontan a los primeros años de este siglo. Muchos de tales institutos tienen, sin embargo, origen aun más remoto, en cuanto derivan de la transformación de organismos anteriores de carácter privado, de carácter asociativo o incluso fundacional, nacidos mediante la aportación de fondos particulares o públicos.

En líneas generales, se puede decir que la actividad de construcción de viviendas populares constituye un desarrollo o más bien un perfeccionamiento de la actividad de Beneficencia: lo mismo que otras formas de actividad dirigidas a mejorar las condiciones morales o materiales de los pobres, también la ayuda a los indigentes para realizar la posibilidad de satisfacer esa necesidad primordial constituida por la casa, fué en origen actividad de Beneficencia. Y en todo caso, bajo el aspecto lógico, se trata siempre de actividad que tiene por destinatarios a pertenecientes a clases poco acomodadas.

Aun apartándonos de estas consideraciones y de las eventuales repercusiones que hubieran podido tener sobre la disciplina concreta de los entes que actúan en el campo que estudiamos, interesa destacar aquí que la legislación relativa a la construcción de viviendas populares ha sufrido, como he dicho, una rápida y constante evolución, dando origen a un complejo importante de leyes, no del todo ordenado y coordinado, y que en el curso de esta exposición trataremos de sistematizar del mejor modo posible. Esta evolución, a su vez, no es sino consecuencia del interés que el legislador italiano ha tenido siempre por estas cuestiones, así como del afán, no sólo de colmar las lagunas existentes en esta materia, sino también de reducir de modo adecuado el índice de densidad de la población. Particular síntoma de ello lo constituye el intenso desarrollo que esta legislación ha tenido en la etapa siguiente a la segunda

la caracterización sustancial, hay que reconocer, por otra parte, que no hay duda que el legislador comprende también tales viviendas bajo la disciplina general de la construcción de viviendas populares.

guerra mundial, cuando por causa de las grandes destrucciones bélicas tan considerablemente se ha agravado la necesidad de construir viviendas.

Si la primera ley orgánica sobre construcción de viviendas populares se remonta al hoy lejano 1903, cinco años después, con el R. D. de 27 de febrero de 1908, n.º 89, se aprobó ya un primer Texto Unico. A éste, siguió el de 30 de noviembre de 1919, n.º 2.318, que reagrupó y coordinó diversas disposiciones promulgadas durante ese intervalo. Dicho texto tuvo en su formulación originaria, una breve vida, ya que fueron numerosísimas las modificaciones aportadas en los años inmediatamente sucesivos: se trató de modificaciones particularmente innovativas; así, por ejemplo, todo el procedimiento para la consecución de las viviendas de las cooperativas constructoras quedó regulado con las leyes sucesivas, que introdujeron una serie de disposiciones del todo nuevas (8). De esta manera se llegó a crear una situación legal bastante confusa y caótica, por lo que con el R. D. Ley de 13 de enero de 1930, n.º 10, se acordó autorizar al Gobierno para emanar un nuevo texto orgánico, con la facultad de integrar, modificar e incluso abrogar las normas precedentes.

Se había venido formando entre tanto una abundante jurisprudencia del Consejo de Estado (además de la de las Comisiones de vigilancia para la construcción económica y popular de viviendas, órgano particularmente calificado en materia de construcción cooperativa de viviendas), jurisprudencia que había contribuido de manera notable a la evolución de la materia, de tal manera que no se podía prescindir de ella al elaborar el nuevo texto. La elaboración del mismo, no se presentó además nada fácil, ya que fueron necesarios ocho años para llegar al nuevo Texto Unico, que fué aprobado con R. D. de 28 de abril de 1938, n.º 1.165. Este nuevo texto tuvo esencialmente el mérito de agrupar indistintamente todas las normas existentes sobre construcción de viviendas populares, incluso las contenidas en leyes dirigidas a otros fines: así en este cuerpo normativo (9) de 394 artículos, se encontraban entre otras, las disposi-

(8) Tratando sólo de recordar las leyes más importantes del período al que nos referimos, deben citarse el R. D. Ley de 7 de octubre de 1923, núm. 2.412; el R. D. Ley de 20 de enero de 1925, núm. 343; el R. D. Ley de 7 de febrero de 1926, núm. 193; el R. D. Ley de 29 de julio de 1927, núm. 1.765; la Ley de 17 de agosto de 1928, número 2.102; el R. D. Ley de 11 de febrero de 1929, núm. 283. Es preciso señalar que en esta referencia no quedan recogidas ni algunas leyes de menor importancia ni las estrictamente fiscales, como son las referentes a la financiación de las casas populares. Una muy amplia referencia puede verse en el art. 71 del T. U. de 28 de abril de 1938, número 1.165.

(9) No quisiéramos que esta expresión fuera mal interpretada, tal y como, por ejemplo, ha creído poder observar DE CUPIS: *Codice della Strada e tecnica legislativa*, en «Foro italiano», 1959, IV, 158, a propósito de expresión análoga por mí empleada en relación con el *Codice della Strada en Lineamenti generali delle nuove norme sulla disciplina della circolazione stradale*, en «Rivista Trimestrale di diritto e pro-

ciones relativas a viviendas a favor de los damnificados por los terremotos. Al lado de este mérito, el Texto Unico de 1938 presenta, sin embargo, no pocos defectos, sobre todo de orden sistemático.

Este Texto Unico está todavía en vigor, aunque son muy numerosas las leyes que lo han modificado de modo expreso, incluso profundamente, o que directamente han introducido nuevas formas o nuevos sistemas de intervención en esta materia.

Entre las primeras, además de todas las leyes que se han limitado a proporcionar fondos para financiar las construcciones de alojamientos populares, y además de las Leyes de 5 de diciembre de 1941, n.º 1.540 y de 25 de marzo de 1943, n.º 290, que han modificado algunos puntos secundarios de aquel texto, se deben recordar:

a) El Decreto legislativo de 8 de mayo de 1947, n.º 399 (modificado e integrado con los sucesivos Decretos legislativos de 22 de diciembre de 1947, n.º 1.600 y de 27 de marzo de 1948, n.º 212), que tuvo el mérito de fomentar la reanudación de construcciones de viviendas tras la gran pausa de la guerra, aunque con un sistema particularmente costoso, como veremos más adelante.

b) La Ley de 2 de julio de 1949, n.º 408, que contiene disposiciones para incrementar la construcción: esta ley tiene una importancia fundamental ya que, mientras pone fin al sistema del Decreto n.º 399, volviendo a los criterios del Texto Unico n.º 1.165 de 1938 y, por tanto, al sistema de la ayuda única, ha aportado, además, otras innovaciones sustanciales a la Ley 1.165, la primera de las cuales es la sustitución de las construcciones económicas y el financiamiento únicamente de las construcciones de tipo popular (10): no es que haya sido suprimida total y defi-

cedura civile», 1958, núm. 1.352, sin tener en cuenta, por otra parte, que, inmediatamente después, en el mismo trabajo, he escrito también que «debería ser definido —si es lícito emplear una palabra tan solemne como la de Código— como *codice della circolazione stradale*». De todas formas, para evitar que alguien pueda caer en equívocos e ironizar sin finalidad alguna, aclaro que la palabra *cuorpo* quiere tener aquí únicamente el significado de conjunto de normas relativas a un determinado objeto, en ninguna otra pretensión.

(10) Advierto, inicialmente, que no existe ni una definición general de casas populares, así como tampoco una concreción, *a priori*, de sus características, de modo que toda ley debe o remitirse a otra o establecer a tal fin unos criterios propios. Así el T. U. núm. 1.165 de 1938, en sus artículos 48 y 49, indicaba las características de dos tipos de viviendas, populares y económicas. La nota diferenciadora se establecía por la amplitud de la vivienda, determinada únicamente en relación con el número de huecos. Esto es, mientras las características higiénicas permanecen siempre idénticas, las casas populares (art. 48) no podían tener más de tres habitaciones, excepcionalmente cinco, además de las dependencias accesorias, pudiendo las casas económicas (artículo 49) alcanzar hasta diez habitaciones, además también de las dependencias accesorias.

nitivamente la construcción de viviendas económicas, pero desde la Ley n.º 408 en adelante, el legislador, obligado por la dura perspectiva de gastar poco y construir mucho y empujado por el intento de favorecer en medida siempre mayor a los más pobres, la ha dejado aparte, financiando solamente las construcciones de tipo popular.

La indicada Ley n.º 408 de 1949 ha sufrido algunas modificaciones por efecto de la sucesiva Ley de 1 de marzo de 1952, n.º 113.

Numerosas son, además, las normas que se separan del sistema esencial del T. U. n.º 1.165 de 1938. Son en orden cronológico:

a) El Decreto de 10 de abril de 1947, n.º 261, que al dictar disposiciones para la reconstrucción, ha previsto la construcción de alojamientos para los que a causa de la guerra habían quedado sin techo, cargando totalmente los gastos de tales viviendas a cargo del Estado.

b) La Ley de 10 de agosto de 1950, n.º 715, en virtud de la cual, como más adelante veremos, el Estado, a través de un organismo propio denominado «Fondo para el incremento de la construcción de viviendas», concede préstamos a bajo interés, que cubran una parte de los gastos para la construcción de la vivienda.

c) La Ley de 28 de febrero de 1949, n.º 43, (que ha creado, en el ámbito del Instituto Nacional de Seguros, la administración INA-Casa, con el fin de construir viviendas para trabajadores públicos y privados. Tal administración trabaja con fondos proporcionados conjuntamente por el Estado, las empresas y los mismos trabajadores.

d) La Ley de 9 de agosto de 1954, n.º 640, que ha dispuesto la construcción, a cargo total del Estado, de viviendas populares destinadas a

La ley prevé igualmente que las casas populares puedan ser construidas por *todos* los entes previstos a tal fin en el artículo 16, sobre el que me detendré más adelante, permaneciendo las casas en propiedad de dichos entes, a no ser que hayan sido construidas por los Ayuntamientos o por los distintos Institutos de casas populares. Las casas económicas, por el contrario, sólo podían ser construidas por *algunos* de los entes recogidos, que, a su vez, podían arrendarlas o venderlas.

La ley núm. 408, por el contrario, a la vez que guarda silencio sobre las casas económicas, modifica el art. 48 citado en el sentido de que las casas populares deben tener no menos de dos y no más de cinco huecos habitables, además de las dependencias accesorias, en el sentido de que se establece también la superficie útil que no puede ser superior a:

65 m ²	para las viviendas de 2 huecos y servicios.
80 m ²	» » » » 3 » » »
95 m ²	» » » » 4 » » »
110 m ²	» » » » 5 » » »

Para las familias compuestas de más de siete miembros, la ley núm. 408 consiente el aumento de 16 metros cuadrados de superficie por cada persona que exceda de las siete.

los que estén alojados en cuevas, barracas, sótanos, edificios públicos, locales malsanos y similares (11).

IV

Pasando a ocuparnos de los sujetos activos o pasivos, resulta que por lo que respecta a estos segundos, la Ley de 1938 los concreta en general en las categorías de los más necesitados o los menos favorecidos (arts. 21 y 22), sin ulteriores precisiones particulares, cuando se trata de la actividad de los entes que, como luego veremos, pueden ofrecer una consideración genérica.

La propia Ley, establece en el artículo 31, siempre desde un punto de vista general, que en ningún caso pueden obtener viviendas populares quienes ya sean propietarios de una vivienda adecuada para sus necesidades y las de la propia familia, quienes posean una renta superior a determinado mínimo o quienes hayan obtenido ya la adjudicación de viviendas construídas con los beneficios contenidos en leyes sobre construcción de viviendas populares. De esta forma, con las dos primeras condiciones, se definen al menos los más necesitados, en cuanto que la citada norma excluye sin más de tal categoría a los que se encuentren en una de las indicadas condiciones. Ello, naturalmente, no impide que puedan y deban ser excluídas también otras personas, cuyo estado económico sea desahogado.

Por otro lado, la propia Ley n.º 1.165 de 1938, como en general todas las demás citadas, han tenido cuidado en precisar las personas a las que se dirigen tales disposiciones, y más concretamente, la acción de los distintos entes establecidos a tal fin. Así, la Ley de 28 de febrero de 1949, n.º 43, concreta sus destinatarios en los trabajadores; las disposiciones que regulan el Instituto Nacional de casas para empleados, establecen que el referido Instituto actúa a favor de los dependientes estatales, etc.

A tal fin, podemos señalar cómo normalmente cada ente o cada tipo de entes previstos por la ley, actúan a favor de sectores diversos, advirtiéndose cierta relación entre los sujetos activos y los sujetos pasivos de esta forma de acción. Conviene por ello, sistematizar nuestra exposición.

Por lo que se refiere a los sujetos activos, hay que señalar que si son numerosas las normas que regulan la materia de la construcción de vi-

(11) Esta ley ha tenido carácter general, pero tiene sus precedentes en la ley ya citada de 17 de mayo de 1952, núm. 619, para la supresión de los «Sassi di Matera», y en la ley de 28 de marzo del mismo año, núm. 200, que permitía la construcción en Nápoles de viviendas «popularísimas» totalmente a cargo del Estado, destinadas a familias alojadas en grutas, bodegas, escuelas, cuarteles, edificios públicos, etc.

viviendas populares, numerosos son también los sujetos que pueden actuar en este sector, así como son igualmente abundantes las formas de intervención del Estado. En este grupo es preciso recordar, desde luego, en primer lugar al Estado, bien como sujeto que se impone la obligación de construir directamente algunas clases de alojamientos populares o la de financiar parcialmente construcciones ajenas, bien como sujeto que se reserva la tarea de controlar las actividades de los demás.

Dicho esto, hay que aclarar, por lo que respecta a la competencia, que el Estado interviene en primer lugar por medio del Ministerio de Obras Públicas, al que corresponde la parte principal de la acción administrativa en este sector, pero interviene, además, por medio de otros departamentos: los del Tesoro, Interior, Defensa, Trabajo y Previsión Social, Transportes, Correos y Telecomunicaciones, etc.

Dejando aparte las funciones de simple control, que indudablemente tienen notoria importancia, puede señalarse cómo son diferentes los destinatarios de la actividad de estas diversas Administraciones. Mientras, de hecho, los Ministerios del Tesoro, Interior, Defensa, Transportes y Correos, actúan en virtud de leyes o normas especiales, en favor solamente de sus propios empleados, y mientras el Ministerio del Trabajo desarrolla sólo algunas funciones de vigilancia sobre la Administración INA-Casa, al Ministerio de Obras Públicas se le confían, además de la función de vigilancia, por un lado la misión de distribuir las diferentes ayudas económicas (créditos, subvenciones, etc.), de que hablaré más adelante y que benefician a un amplio sector de sujetos (precisamente a los que se dirige la actividad de los entes que habremos de estudiar en su momento): por otro lado, le corresponde también construir, totalmente a cargo del Estado, alojamientos para determinadas categorías de ciudadanos: los desprovistos de vivienda a causa de la guerra (D. L. n.º 261 de 1947), o por efecto de calamidades naturales (leyes especiales que son emanadas cada vez que tales calamidades ocurren): los prófugos (Ley de 4 de marzo de 1952, n.º 137); aquellos alojados en habitaciones insanas (Ley de 9 de agosto de 1954, n.º 640), etc.

Al margen de la organización del Estado, los sujetos que la ley toma en consideración con el fin de consentir que gocen de los beneficios previstos para quienes construyan casas populares, pueden tener naturaleza pública o privada.

Pertencen a la categoría de los entes de Derecho público, principalmente:

1. El Instituto nacional de casas para empleados del Estado, cuya finalidad, como se deduce del propio título, está en proporcionar viviendas poco costosas a los empleados estatales. Se trata de un ente público que opera en todo el territorio nacional, pero que tiene una organización limitada: órganos propios únicamente los tiene de carácter

central (presidente. Comité Central, secretario general), ya que en la periferia se sirve de otros órganos de la Administración del Estado, concretamente de las Delegaciones de Hacienda.

El Instituto está sujeto a control del Ministerio del Tesoro, por lo que respecta a la gestión administrativa y financiera, y del Ministerio de Obras Públicas, por lo que se refiere al aspecto técnico-administrativo.

Destinatarios de la actividad de este ente pueden ser tan sólo los empleados de la Administración estatal.

El Instituto tiene como fin esencial el facilitar el funcionamiento de la Administración estatal, viniendo al encuentro de las exigencias económicas del personal, que puede, al menos en parte, contar con viviendas a precio módico, y eliminando así también tales preocupaciones a la propia Administración. Efectivamente, la Administración, por un lado, necesita disponer del propio personal con cierta libertad y, por tanto, debe poderlo trasladar por razones de servicio en cualquier ocasión sin encontrar inconvenientes ni obstáculos; pero también con frecuencia la propia Administración no goza de libertad plena debido a las graves dificultades que dicho personal tiene de encontrar un alojamiento adecuado para él y su familia en el nuevo lugar de destino. Tal finalidad, evidente de por sí, encuentra además una mayor y más notable manifestación en dos circunstancias: por una parte, que el INCIS (*N. del T.*) está facultado para construir casas destinadas exclusivamente a algunas categorías concretas de empleados estatales, concretamente para el personal militar, y tales viviendas, muy frecuentemente, se construyen en regiones en las que es casi imposible para el personal encontrar alojamiento (cfr. art. 243, párrafo segundo, y art. 345 del Texto Único, n.º 1.165); la otra circunstancia es que debiéndose preferir en la adjudicación de las viviendas a los empleados dotados de menor sueldo, la misma norma (art. 378 del Texto Único, n.º 1.165, modificado con el art. 2.º del D. L. L. de 9 de junio de 1945, n.º 387), hace excepción en «los casos señalados por las Administraciones del Estado por exigencias de servicio», exigencias que, conforme a la finalidad propia del Instituto, deben prevalecer.

Consecuente con estas premisas, la Ley (art. 347, párrafo segundo, del Texto Único citado) establece incluso que el INCIS puede conceder las propias viviendas solamente en arrendamiento, como suele decirse con expresión impropia.

Sin embargo, de tales premisas debe deducirse que el INCIS, aun habiendo sido tradicionalmente incluido en el sector examinado, sólo de manera impropia y parcial puede ser considerado como sujeto activo para la construcción de viviendas populares: lo es simplemente en cuanto los alojamientos que está facultado para construir deben poseer (ar-

N. del T.—Se trata de las iniciales del «Istituto Nazionale per le case agli impiegati».

título 347, párrafo primero) los requisitos propios de la llamada casa popular; los destinatarios, sin embargo, no pueden *sic et simpliciter*, ser considerados como pertenecientes a la clase de los menos dotados y de los pobres.

Evidentemente, aún se aleja más de estas premisas la Ley de 21 de marzo de 1958, n.º 447, cuando al consentir la cesión en propiedad a los adjudicatarios de los alojamientos populares, comprende en el ámbito de esta disciplina incluso los alojamientos del INCIS: con la cesión, aunque no total, de tales viviendas, el Instituto queda en condiciones de no poder satisfacer íntegramente las exigencias superiores de la Administración estatal, y además, por otro lado, los concesionarios de las mismas no tenían y no podían tener ninguna expectativa o esperanza de llegar a ser un día propietarios de la casa objeto de la cesión.

2. Carácter nacional tiene también la Administración INA-Casa, que tiene un ordenamiento particular y más complejo, sobre el que será conveniente detenerse.

La Ley de 28 de febrero de 1949, n.º 43, ha establecido un plan para el aumento de la ocupación obrera mediante la construcción de casas para los trabajadores, confiándolo a un Comité especial de actuación, que está constituido (art. 1.º) por un presidente de designación gubernativa, por representantes de los Ministerios interesados (Finanzas, Tesoro, Obras Públicas, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión social) y por representantes de los trabajadores. Se trata de un órgano de la Administración del Estado al que corresponde la tarea de cuidar del empleo de los fondos recogidos, preparar el plan de construcción de las viviendas y el de su amortización, así como vigilar sobre la total realización del plan. Tal actuación, en conformidad con las deliberaciones del Comité, está confiada (art. 2.º) a una Administración (llamada *Gestione INA-Casa*), constituida en el seno del Instituto Nacional de Seguros, pero que tiene propia personalidad jurídica. Organos de este ente son, el Consejo directivo (compuesto por representantes ministeriales, de los trabajadores y de otros miembros), que elige dentro de sí un presidente, y un colegio de revisores de cuentas.

El ente está bajo la vigilancia del Ministerio del Trabajo y Previsión social, y su presupuesto anual debe ser aprobado por el Ministerio del Tesoro, debiendo ser presentado al Parlamento junto con la rendición de cuentas generales del Estado.

En el ámbito periférico y para la ejecución práctica de sus cometidos, la Gestión no tiene órganos dependientes, pero puede servirse de una numerosa serie de distintos organismos ya existentes, públicos o privados: el art. 11 de la Ley citada establece que el Comité puede servirse para la construcción de las viviendas, del Instituto Nacional de Seguros, del Instituto Nacional para la Previsión Social, de las Administraciones del Estado, del Instituto nacional de casas para los emplea-

dos del Estado, de los Institutos para las casas populares y de otros entes públicos, de cooperativas y consorcios de cooperativas, así como, finalmente, de empresas industriales y comerciales. De este modo la actividad de la Gestión puede estar, por así decir, enormemente descentralizada y confiada—en el caso de cooperativas—directamente a los mismos interesados.

Una mitad de las viviendas construídas por la Gestión INA-Casa son adjudicadas en arrendamiento; la otra mitad en propiedad (art. 13 de la Ley n.º 43).

Destinatarios de tales viviendas son, en líneas generales, los trabajadores, manuales o intelectuales, dependientes de empresarios privados o de entes públicos, pudiendo sólo concurrir a la adjudicación quienes hubieren pagado al menos, una mensualidad de la parte puesta a su cargo (art. 13).

La adjudicación se efectúa a través de un procedimiento particularmente complejo y delicado que, recogido en la Ley (art. 13), encuentra su disciplina concreta en normas complementarias (D. P. R. 22-VI-1949, número 340: arts. 13 y ss.) y en el correspondiente reglamento de ejecución (D. P. R. 4-VII-1949, n.º 436: arts. 34 y ss.).

3. Institutos especializados para la construcción y gestión de este tipo de casas, son también los llamados Institutos para casas populares.

Se trata de entes públicos con carácter provincial, si bien existen también algunos de tipo municipal.

El Estado confía con mucha frecuencia a tales Institutos la gestión de casas populares construídas por él (casas para los desprovistos de techo a causa de acontecimientos bélicos o naturales; casas para las personas alojadas en locales malsanos, etc.); análogamente, como ya vimos, la Gestión INA-Casa les confía en ocasiones la construcción y gestión de casas para los trabajadores.

Tales Institutos tienen por ello mismo, por una parte, naturaleza de personas jurídicas, y bajo este aspecto administran un patrimonio propio; por otra, funcionan como órganos de otros sujetos y, por tanto, administran un patrimonio ajeno.

Estos entes están sometidos a la vigilancia, no especificada en la Ley de manera demasiado clara, del Ministerio de Obras Públicas v. por lo que se refiere a las viviendas construídas por cuenta de la Gestión INA-Casa, al control de ésta.

Destinatarios de la actividad de tales Institutos, según resulta del artículo 22 de la Ley de 1938, son, en general, todos los necesitados, salvo que se trate de casas propiedad del Estado o de la Administración INA-Casa, pues en este supuesto los destinatarios son solamente categorías particulares de necesitados, contempladas específicamente en las leyes que regulan la materia.

En vista de lo que llevamos dicho, hay que señalar cómo los Institutos para las casas populares constituyen, aunque solamente en el ámbito provincial, entes de carácter general, mientras que los órganos antes señalados tienen más bien un carácter especial, siendo destinada su actividad a categorías específicas de personas.

4. Los entes que hasta ahora hemos examinado tienen como finalidad exclusiva la construcción de viviendas. Sin embargo, además de éstos, otros entes pueden construir y administrar casas de tipo popular: en este caso, la construcción de casas no constituye ni la finalidad exclusiva y ni siquiera la principal de tales entes, ya que se trata de una actividad que se añade a la de carácter principal, aunque sea de naturaleza diversa.

En un primer grupo se pueden comprender algunos entes públicos que al ejercer actividades de construcción de viviendas populares, pueden tener como destinatarios a los más necesitados en general. En tal categoría se encuadran los Ayuntamientos y las instituciones públicas de asistencia y beneficencia que aun teniendo distinta naturaleza jurídica, pueden construir indistintamente a favor de todos los pobres.

En un segundo grupo se deben comprender las demás entidades públicas, que pueden construir sólo casas destinadas a sus propios dependientes: se trata de una actividad similar a la del INCIS. Se encuadran aquí todas las entidades públicas que tiendan a actuar a favor de sus propios empleados: la Ley no pone límites en este punto, ya que el n.º 6 del artículo 16 del Texto Unico se refiere explícitamente a los «entes públicos que se propongan construir casas populares o económicas a favor de sus propios socios». De este modo, cualquier ente de derecho público tiene facultad de proveer a la construcción a favor de sus propios empleados.

Junto a los sujetos de derecho público, como ya se dijo, las leyes sobre construcciones populares toman en consideración como sujetos activos, también a sujetos de derecho privado.

En primer lugar, hay que recordar las cooperativas constructoras que construyen viviendas a favor de sus propios asociados. El fenómeno de la construcción por medio de cooperativas ha tenido en Italia un notable desarrollo y ofrece aspectos diversos, por lo que necesariamente había de ocuparse de ella la legislación sobre construcción de viviendas populares.

En líneas generales, se puede decir que cualquier persona física puede formar parte de una cooperativa constructora de viviendas, si bien no siempre pueda gozar de los beneficios concedidos a estas asociaciones, beneficios que con frecuencia no son pocos ni despreciables.

Si para aquellos beneficios de carácter menor (fundamentalmente los tributarios), la ley no exige requisitos especiales, a no ser de carácter

objetivo y relacionados con las características de la vivienda, para cualquier otro tipo de beneficio, se exige que el sujeto, permaneciendo en la cooperativa, sólo podrá gozar de los mismos en tanto, en cuanto posea determinadas condiciones de orden subjetivo.

En relación con las características de los beneficios y con los sujetos que de ellas pueden disfrutar, se puede establecer la siguiente distinción:

a) Algunas cooperativas sólo pueden gozar de ciertas facilidades tributarias, pudiendo formar parte de tales cooperativas cualquier persona física. Se trata de aquellas cooperativas que están sujetas a la legislación general sobre este tipo de sociedad, y sujetas, por tanto, a la única vigilancia del Ministerio de Trabajo y Previsión social; según el artículo 124 del T. U. n.º 1.165, cuyo contenido es más bien vago e impreciso, en orden a estas cooperativas, el Ministerio de Obras Públicas se interesa sólo de los servicios relativos «a los problemas técnicos o administrativos de las obras».

b) Otras cooperativas pueden disfrutar de créditos de favor; así las que obtienen los préstamos previstos por la Ley de 10 de agosto de 1950, n.º 715. De estas cooperativas puede formar parte cualquier persona, pero para gozar del beneficio del préstamo, es preciso que el socio no disfrute de ningún otro beneficio del Estado en relación con la vivienda, y que no sea propietario de otro alojamiento adecuado ya para las necesidades de su propia familia.

c) Otras cooperativas pueden disfrutar, además, de la ayuda del Estado prevista en el T. U. n.º 1.165, de 1938. En este caso, le es libre también a cualquier ciudadano el ingreso en la sociedad; la ley somete sin embargo a ciertas condiciones la posibilidad de conseguir la vivienda: requisito general y esencial es el de no hallarse en las condiciones establecidas en el artículo 31 de la Ley n.º 1.165, de 1938, que ha sido sustituido por la Ley n.º 113 de 1952 (12). Se exigen algunas otras condiciones, aunque tienen más bien un cierto carácter particular.

(12) En su última formulación establece dicho artículo que no pueden ser asignadas casas económicas o populares construidas con subvención o con ayuda del Estado:

a) A quien en el mismo centro sea propietario de otra vivienda adecuada ya a las necesidades de su propia familia. Se estima como adecuada aquella vivienda compuesta de un número de huecos, excluidos los servicios, igual al número de los componentes de la familia, con un mínimo de tres y un máximo de cinco.

b) A quien haya obtenido en propiedad otra vivienda construida con subvención o con ayuda del Estado o con los créditos previstos en la ley de 10 de agosto de 1950, número 715.

c) A quien figure inscrito en las listas de impuestos complementarios por una renta que, excluida totalmente la parte referente a rentas de R. M. de Categoría C-1 y C-2, y por mitad aquella de categoría B, resulte superior a 150.000 liras.

Condiciones análogas han sido establecidas para aquellos cuyo cónyuge no separado legalmente se encuentre en la misma situación.

d) La última categoría de cooperativas está constituida por aquellas que pueden disfrutar conjuntamente tanto de la ayuda del Estado como del préstamo de favor de la Caja de depósitos y préstamos. Mientras que de todas las cooperativas anteriormente analizadas puede formar parte cualquier individuo, con las condiciones ya señaladas, de las cooperativas de esta categoría sólo pueden formar parte quienes, además de tener tales condiciones, sean empleados, civiles o militares, o jubilados del Estado (art. 91 de la Ley n.º 1.165 de 1938).

En todos estos casos las cooperativas son sujetos de derecho privado, pero desarrollan funciones particularmente interesantes para el Estado, por lo que ha habido quien ha afirmado la naturaleza pública de tales entes (13).

e) El artículo 2 de la Ley de 2 de julio de 1949, n.º 408, establece la posibilidad de que la ayuda del Estado sea concedida a cualquier ente moral o sociedad que se proponga construir, sin finalidad de lucro, casas populares, que hayan de atribuirse con pacto de venta futura.

f) Las personas físicas. En la búsqueda ansiosa de cualquier medio idóneo para favorecer la construcción de viviendas populares, el legislador, no ha querido, en los últimos años, olvidar a las personas físicas. Dos son las leyes que se ocupan de la materia. En primer lugar, la Ley de 2 de julio de 1949, n.º 408, que en los artículos 13 y siguientes, concede una serie de ventajas tributarias a favor de las casas que no sean de lujo, independientemente de quien las construya: de esta manera el beneficio tributario asume carácter objetivo, sin referencia alguna a condiciones de carácter personal. En segundo lugar, la ya citada Ley n.º 715 de 1950, consiente la concesión de los préstamos especiales que establece, no sólo a favor de sociedades cooperativas, sino también de personas individuales, como explícitamente se señala en el primer párrafo del artículo 2.

V

Se puede ahora pasar a exponer brevemente la que bajo cierto punto de vista puede ser considerada la parte más importante de todo el sector que estudiamos de la acción administrativa; esto es, la forma que la intervención del Estado presenta en la legislación positiva. Puede afirmarse que se trata de una gama particularmente rica, que va de un mínimo, constituido por una forma de intervención simplemente negativa, hasta llegar a un máximo, representado por la posibilidad de concentrar varios de los beneficios contenidos en las leyes, siempre que no resulten

(13) Cfr. sobre este punto, ROEHRSEN: *L'edilizia cooperativistica*, 26 ss., y las referencias allí recogidas de doctrina y jurisprudencia.

incompatibles entre sí. Y es fácil señalar, incluso, cómo esta gama amplísima (que probablemente podría, desde un punto de vista teórico, encontrar todavía nuevas formas y, ciertamente, ulteriores desarrollos), constituye el fruto de una preocupación constante, diaria, el fruto de una voluntad intensamente dirigida hacia la consecución de una situación constructiva que responda a criterios de normalidad en un país como el nuestro, particularmente deficitario de viviendas como consecuencia, sobre todo, de dos factores, uno contingente, las destrucciones bélicas, y otro permanente, constituido por el incremento continuo y constante de la población.

Una primera forma de intervención indirecta, o más bien negativa, está constituida por el sistema de las ventajas tributarias. Este modo de intervención, que creo poder llamar negativo en el sentido de que a través de tales ventajas y exenciones fiscales, el sujeto activo de la pretensión tributaria renuncia del todo o en parte a tal pretensión, ha sufrido una evolución reciente en el ordenamiento positivo italiano.

En líneas generales, puede afirmarse que no existe ley en materia de construcción de viviendas populares o económicas, que no prevea exenciones o beneficios fiscales más o menos extensos, por lo que desde tal punto de vista se puede decir que a esta primera forma de intervención, hay que atribuirle el carácter de general. Pero, tras un examen más detallado, puede llegarse a la conclusión de que, según el T. U. n.º 1.165 del 28 de abril de 1938, las ventajas tributarias, diversamente determinadas según las características de las entidades constructoras de viviendas económicas y populares, están concedidas, principalmente, a aquellos entes que ya tienen otros beneficios, por ejemplo, la ayuda del Estado o el crédito de la Caja de depósitos y préstamos. En este sistema, no faltaban, sin embargo, algunas ventajas de carácter más amplio, si bien eran pocas.

El cuadro anterior ha sido modificado radicalmente con la entrada en vigor de la Ley de 2 de julio de 1949, n.º 408, con el fin de atraer hacia la construcción popular la mayor actividad posible: continuando en vigor las mayores facilidades concedidas por el T. U. de 1938, los artículos 13 y sucesivos de la Ley n.º 408, no se refieren ya a entidades constructoras determinadas, ni se refieren tampoco a otros beneficios, sino que conceden las ventajas fiscales independientemente y las otorgan a cualquiera que construya casas habitables «no de lujo».

Tres son las características esenciales de esta Ley: extensión casi ilimitada de los sujetos que puedan beneficiarse de los beneficios establecidos, beneficios que no se reservan a personas determinadas, sino a cualquier sujeto, incluidas las personas físicas, como ya se dijo, que construyan casas populares; ampliación del objeto del beneficio, que no es ya la casa popular, como resultaba definida por las leyes concretas, sino, como objeto de una visión más amplia, la «casa que no sea de lujo»

en general, disfrute o no de otros beneficios; por fin, extensión notabilísima del alcance de los beneficios fiscales, que comprenden el impuesto inmobiliario y sus correspondientes recargos (exención de 25 años), impuesto de registro, que se determina de modo fijo; impuesto hipotecario, reducido a la cuarta parte; impuesto sobre la riqueza mobiliaria, que no se aplica sobre los anticipos que, al comienzo de la construcción, hagan los socios a la cooperativa constructora a la que pertenezcan; impuesto de consumo, del que vienen exentos los materiales empleados en la construcción.

Sin detenernos sobre el alcance concreto de tales ventajas, es necesario subrayar su enorme importancia: los beneficios de carácter tributario se han manifestado siempre, más que de particular eficacia, de insustituible virtualidad, sobre todo como estímulo a la construcción por parte de los particulares. Y bien puede decirse que si tal forma supone un sacrificio del Estado a través de su renuncia a la expectativa tributaria, tal sacrificio se compensa en mucho, ya que si el Estado deja de percibir abundantes impuestos que le corresponderían según el ordenamiento vigente, no es menos cierta la constatación de que, si faltasen tales facilidades, muchas construcciones no se hubieran verificado, por la que la renuncia es más bien puramente teórica. Hay que añadir, además, que, aparte los efectos sobre la situación urbanística nacional, tales facilidades, incluso las más amplias, son siempre parciales y limitadas, y de haber continuado la inercia en el sector de la construcción, el Estado no percibiría todos los demás impuestos indirectos, de carácter diverso, establecidos sobre todas las operaciones y transmisiones de mercancías y de bienes relacionados con la actividad constructora.

Se impone, por tanto, la consideración de que una revisión en sentido restrictivo de la política de facilidades tributarias debe ser llevada a cabo con mucha cautela y buen sentido, teniendo presentes las circunstancias indicadas y la situación de la construcción en general, con el fin de evitar posibles rémoras: creo, por tanto, que puede afirmarse que queriendo fortalecer la actividad constructora no pueden darse pasos atrás por lo que respecta al aspecto fiscal del problema. A menos que se quiera, en actuación de direcciones políticas bien precisadas, evitar directamente la construcción de casas de un determinado tipo (no de lujo) y dedicar las modestas sumas recaudadas con los impuestos sobre las pocas construcciones de tal género, a casas destinadas a los estratos más bajos de la población. En todo caso, el planteamiento debe ser siempre ponderado con el fin de evitar soluciones desacertadas y contraproducentes.

Una segunda forma de intervención también de carácter indirecto —efectuada por el Estado no con una participación activa en la gestión de las entidades constructoras, sino sirviéndose de sus poderes originarios relacionados con el logro de los fines públicos—, se refiere a la ad-

quisición de áreas edificables. Se trata de un problema particularmente importante, ya porque la adquisición de los solares constituye elemento absolutamente indispensable para la realización de la construcción, ya porque el costo de tales superficies, por una serie de circunstancias normales y anormales, pero en todo caso fundadas en datos de sobra conocidos por la ciencia económica, tiende constantemente a crecer, determinando, por tanto, un aumento de los costes de construcción y la reducción del volumen de las propias construcciones.

También en este campo ha intervenido el legislador concediendo al Estado la posibilidad de dar lugar a expropiaciones, o más exactamente, concediendo a la Administración del Estado particulares poderes aptos para acelerar el procedimiento expropiatorio: en efecto, el amplísimo alcance de la Ley de 23 de junio de 1865, n.º 2.359, consiente la aplicación de la expropiación, incluso para la construcción de casas populares, no pudiéndose negar en orden a las mismas la existencia de la «utilidad pública» o del «público interés» que justifica la intervención de la potestad expropiatoria: se trataba de hacer más rápida, más expedita, más simple, la posibilidad de llegar a la expropiación, aplicada a nuestra finalidad, reduciendo contemporáneamente, en la medida de lo posible, el costo de los solares.

Varias han sido las fórmulas adoptadas. Así, el Texto Unico n.º 1.165 de 1938, se remite, por un lado, a la conocida Ley de 25 de junio de 1885, n.º 2.892, sobre el saneamiento de la ciudad de Nápoles (*N. del T.*) por lo que se refiere a la medida de la indemnización expropiatoria (cuarto párrafo del art. 46), y por otro, se limita a establecer (art. 47) que la aprobación de los proyectos de construcción de casas populares con ayuda o subvención del Estado lleva consigo la declaración de utilidad pública con tal que el proyecto estuviera dotado de un plano general de los terrenos a expropiar y de la correspondiente relación justificativa (14).

Sucesivamente, la Ley ya citada n.º 408 de 1949 ha tratado de dictar normas de más amplio alcance, ya extendiendo las indicadas disposiciones de los artículos 46 y 47 a todas las entidades constructoras de casas populares y estableciendo que la urgencia de las obras sea pronunciada por el prefecto, ya estableciendo (con normas que, por otro lado, han cesado de tener vigor) la posibilidad de particulares formas expropiatorias a favor de cualquier sujeto que intentase construir casas de tipo popular, cuando tal construcción fuera calificada como útil al interés general.

Dejando aparte otras disposiciones específicas sobre la materia, se puede decir a este respecto, que mientras las normas anteriores a la Ley

N. del T.—Se trata de las medidas adoptadas a raíz del cólera de 1884.

(14) Cfr. ROEHRSEN: *Le espropiazioni in materia di edilizia popolare e l'art. 47 del T. U. 28-IV-1938*, núm. 1.165, en «Rivista Amministrativa», 1954.

de 1949 se habían preocupado sólo de aspectos particulares y limitados, la Ley indicada n.º 408, ha extendido por vez primera el ámbito de intervención del legislador: de acuerdo con lo actuado a propósito de los beneficios tributarios, esta Ley, también para la expropiación ha extendido el campo de su aplicación más allá de las específicas intervenciones del Estado, como son las subvenciones, ayudas, créditos u otras semejantes.

A pesar de esto, el problema ha seguido planteándose con particular carácter de urgencia, a medida que las intervenciones financieras del Estado a favor de la construcción popular se han ido haciendo mayores y, por tanto, a medida que la actividad de construcción de viviendas populares ha ido creciendo en intensidad, e incluso porque los órganos encargados de las expropiaciones, no obstante todos los intentos (15), no han creído oportuno acceder a las peticiones solicitadas de expropiación. Así las cosas, se impone una intervención más orgánica y unitaria; es decir, una intervención no limitada al caso concreto, a cada edificación en particular, para ser más exactos, sino capaz de fijar en cierto sentido, a favor de todos los que intentan construir viviendas de tipo popular, la posibilidad de obtener, de manera inmediata, rápida y a bajo coste, los solares necesarios. A este fin responde el proyecto de ley presentado por el Gobierno a las Cámaras el 13 de octubre de 1955 y que fué aprobado con notables modificaciones por el Senado el 12 de febrero de 1957, habiendo caducado posteriormente con motivo del cierre de la segunda legislatura, siendo presentado de nuevo al Senado, con modificaciones, el 10 de noviembre de 1958. Sin entrar en detalles que no son del caso, este proyecto prevé, en primer lugar, la formación, para determinados municipios, de planos con las áreas edificables, planos de carácter netamente urbanístico; en segundo lugar, la posibilidad de adjudicar los solares comprendidos en el plano, mediante pago de la normal indemnización, reducida en un cuarto, a las entidades constructoras de casas populares. La ley tendría vigencia solamente por un decenio, es decir, durante el período de tiempo que se estima necesario para colocar el número de viviendas del país en un nivel mucho más elevado y adecuado a las exigencias de la población.

Tal sistema, una vez aprobada la ley, daría lugar a una nueva y decisiva intervención del Estado en pro de la construcción de viviendas populares, intervención que, si se presta indudablemente a críticas bastante numerosas y serias desde ciertos puntos de vista, tendría por lo menos el mérito (contemplado bajo el punto de vista de la necesidad de esta forma particular de actividad del Estado) de tomar en consideración las exigencias de la construcción de viviendas a favor de los más necesitados, de manera orgánica, con visión unitaria y con perspectivas

(15) Cfr. la Circular del Ministerio de Obras Públicas 24-XI-1953, núm. 3.534, en VARENESE: *Circolari e istruzioni ministeriali sulle opere pubbliche*, 1957, 722.

hacia el futuro: es decir, que incluso en este sector, y bajo este aspecto, se instauraría una actividad del Estado no ya aislada y esporádica y, por lo tanto, discorde e informe, sino unívoca y orgánica. lo que, en definitiva, supone una actividad más rentable y útil.

Pasando ahora al examen de las otras formas de intervención del Estado que podemos llamar directas, o más exactamente activas, esto es, a las intervenciones mediante las cuales el propio Estado financia con desembolsos de dinero público las construcciones en cuestión, trataré de exponerlas partiendo de las intervenciones de grado menor hasta llegar a la que puede considerarse la máxima, cual es la construcción totalmente a cargo del Estado.

A) En este sentido, una primera forma de intervención la ofrece el sistema del crédito.

Las normas sobre la construcción popular y económica dan por sentado que las entidades constructoras de casas de este tipo han de recurrir muy a menudo al crédito, buscando por todos los medios facilitar tal forma de financiación: el artículo 1.º del Texto Unico, n.º 1.165, de 1938 contiene una larga lista de las entidades que pueden conceder tales préstamos y tal lista tiene sobre todo valor en cuanto permite a los Institutos y entes allí comprendidos conceder créditos para la construcción de viviendas populares, aun en contradicción con las disposiciones de sus estatutos respectivos.

Pero no es de estos créditos de los que debemos ocuparnos, sino de aquellos a través de los cuales el Estado—y por él sus diversos organismos—proporciona a los constructores, en condiciones especiales, el dinero necesario para la construcción y que con el transcurso del tiempo le será devuelto. El beneficio no consiste tanto en facilitar la adjudicación del dinero y ni siquiera en consentir la restitución a largo plazo —cosa que se puede obtener igualmente de otros Institutos de crédito—, sino sobre todo en consentir un préstamo a interés notablemente inferior al practicado usualmente por los Institutos de crédito: en casos como éste, el Estado recupera su dinero y la construcción viene adjudicada al que será su propietario, pero el Estado renuncia a una parte del precio normal del dinero, cosa que puede hacer al no mediar finalidad de lucro.

Créditos de esta clase son otorgados por la Caja de depósitos y préstamos, en virtud de las leyes que regulan la actividad de tal organismo, que opera en general a favor de los entes públicos, con interés reducido, respecto de los demás Institutos de crédito. Pero, de acuerdo con las finalidades del organismo, tales préstamos son otorgados sólo a favor de determinadas personas jurídicas, como son los municipios, el INCIS, los Institutos autónomos para las casas populares y las cooperativas de construcción de casas de propiedad individual, compuestas exclusiva-

mente por dependientes de plantilla, en servicio o jubilados con pensión vitalicia, de la Administración estatal o de los Ferrocarriles del Estado (artículo 90 del Texto Unico, n.º 1.165, de 1938).

En tales hipótesis, los créditos de la Caja de depósitos y préstamos son concedidos o pueden ser concedidos, juntamente con el beneficio de la subvención o ayuda del Estado, de que hablaré en su momento: el préstamo constituye, por tanto, un segundo beneficio que se acumula al otro, concurriendo a hacer menos oneroso aún para el individuo el coste de la vivienda.

A este caso se puede equiparar otro, totalmente excepcional, constituido por los préstamos que la Administración de los Ferrocarriles del Estado (art. 92 del mismo Texto Unico) puede conceder a las cooperativas integradas exclusivamente por personal de plantilla, en servicio o jubilado, de los mismos Ferrocarriles.

Recientemente hay que señalar otra forma particularmente interesante de créditos, introducida por la Ley de 10 de agosto de 1950, número 715. Con esta Ley el Estado ha destinado una suma inicial, distribuyéndola entre numerosos Institutos de crédito, los cuales efectúan después los préstamos a los particulares con mayor rapidez y agilidad: de tal manera la relación crediticia se constituye no ya entre el particular y un organismo estatal, sino entre el particular y un Instituto de crédito normal. Este está obligado a efectuar los préstamos al interés del 4 por 100, considerablemente bajo, inferior incluso al interés legal señalado en el Código Civil. Tales préstamos, por otro lado, pueden concederse o a individuos concretos o a sociedades, y no pueden cubrir todo el coste de construcción de las viviendas, sino como máximo el 75 por 100: se trata, por tanto, de préstamos parciales.

Finalmente—y esto tiene gran importancia—, las sumas que se reintegran a los Institutos de crédito, en restitución del préstamo y de sus intereses, no se devuelven al Estado, sino que deben ser destinadas a sucesivos préstamos para nuevas casas populares: de tal manera el Estado abandona definitivamente, por así decirlo, dedicándola a la construcción de viviendas populares, la suma inicial y ésta constituye un fondo de rotación, prácticamente inagotable.

Es casi superfluo subrayar las ventajas de este sistema, caracterizado además por la notable simplicidad de formas y de procedimiento que hace que el mismo sistema sea más interesante, útil y agradable: la vivienda, en definitiva, es construída a cargo totalmente del que será propietario; el Estado no hace sino conceder un préstamo a interés de favor. De tal manera el ciudadano adquiere verdaderamente el sentido de la propiedad y nunca podrá considerarse como un mero donatario de la vivienda.

Este procedimiento reproduce, en mi opinión, como ya señalé hace tiempo, el antiguo sistema de «viviendas económicas» adaptándolo a las

modernas exigencias de los tiempos, incluso porque en algunos casos permite construir una vivienda no tan reducida (16).

Otras formas de intervención del Estado que facilitan enormemente la construcción de casas de tipo popular, son las ayudas y subvenciones, formas de carácter general, en el sentido de que las encontramos no sólo a propósito de la construcción de viviendas, sino también de cualquier otra obra pública o, simplemente, de utilidad pública, que no entrando en la competencia directa del Estado, considere éste oportuno y necesario fomentar: así, la Ley de 3 de agosto de 1949, n.º 589, dirigida a promover la realización de obras de interés de las entidades locales, está basada en este sistema de ayudas.

En ambos casos, el Estado asume a su cargo el costo de una parte de la obra a ejecutar, aunque con modalidades diversas.

En caso de la subvención (del que encontramos ejemplo en el artículo 41 del Texto Unico, n.º 1.165, de 1938, relativo a los Institutos autónomos para las casas populares), el Estado proporciona directamente al ente que trata de construir la obra (en nuestro caso la vivienda) una parte de la suma que éste debe gastar: el Estado puede pagarla en una o varias entregas, pero tales entregas no pueden ser muchas, ya que en caso contrario se pasaría al sistema de la ayuda en anualidades. El citado artículo 41 dispone que la subvención se abone en dos únicas entregas, la primera de las cuales—la mitad de la cantidad—debe hacerse al comienzo de las obras, y la segunda a su terminación.

Se trata, indudablemente, de un sistema particularmente útil para el sujeto que intenta proceder a la construcción, pero para el Estado representa un gasto considerable, de donde se deriva, lógicamente, que el Estado con tal sistema puede resolver muy pocas necesidades (17).

Se recurre, por tanto, mucho más frecuentemente al sistema de la ayuda, que consiste en lo siguiente: el Estado, reconocida la necesidad de la obra, asume a su cargo la obligación de pagar sobre los gastos admisibles reconocidos un tanto por ciento (por ejemplo, el 4 por 100, que constituye, en resumen, la medida corrientemente fijada para las ayudas en materia de construcción de viviendas populares) por un determinado período de tiempo (normalmente por treinta y cinco años). Tal ayuda puede ser concedida, tanto si el sujeto posea la suma necesaria para la construcción, como en el caso contrario, de que no poseyendo tal suma, deba recurrir a un crédito (art. 1.º de la Ley n.º 408 de 1949). Este sistema, que no difiere en su íntima sustancia del hecho

(16) El art. 2, núm. 1, de la ley núm. 715, permite la construcción de más de dos huecos para los locales necesarios para el ejercicio de la profesión o actividad artesanal del propietario.

(17) Se ha referido de nuevo, muy recientemente, a la subvención como medio para fomentar la construcción de viviendas populares el art. 18 de la ley de 24 de julio de 1959, núm. 622, que, por su parte, no contiene tampoco ulteriores concreciones sobre este punto.

de que un particular cualquiera recurra al pago por plazos, hace que el Estado pueda solucionar anualmente las necesidades de un número mayor de sujetos. De hecho, dado el caso de una obra que cueste cien millones para la que el sujeto constructor contraiga un préstamo a extinguir en treinta y cinco años, al interés del 6 por 100 y en el que el Estado contribuya en la medida constante del 4 por 100, la obra costará, en definitiva, 210 millones, de los cuales 140 serán a cargo del Estado y 70 a cargo del constructor. De esta manera, el gasto de una obra que financiada directamente costaría apenas 100 millones, viene a ser notablemente superior; por otro lado, sin embargo, dado que en cada ejercicio financiero se paga sólo el 6 por 100 del costo previsto, los sujetos que cargan con los gastos, pueden extender mucho más su actividad constructiva y realizar un número mucho mayor de obras cada año: refiriéndonos a las cifras indicadas, en lugar de realizar una sola obra de costo de 100 millones, con el mismo desembolso de 100 millones, la Administración del Estado puede contribuir a la realización de veinte obras. Esta es, sin duda alguna, la mayor ventaja del sistema de ayuda. No deben olvidarse, sin embargo, los inconvenientes: si se realizan más obras y de acuerdo con la política usual del pobre se consigue arrojar una parte del costo de las obras sobre las generaciones siguientes, no puede ocultarse que, por otro lado, el costo efectivo de la obra aumenta considerablemente (de 100 millones se eleva a 210), aunque haya que tener en cuenta la progresiva y normal depreciación de la moneda; por otro lado, el Estado, como los demás entes constructores (pero especialmente el Estado, que concede su ayuda a una amplia serie de obras de interés público y que sufraga con su aportación una parte muchas veces preponderante del costo de la obra), se cargan de anualidades muy considerables, capaces de inmovilizar prácticamente sus presupuestos. Y ello aun prescindiendo de las dificultades que las entidades constructoras pueden encontrar en la búsqueda de créditos necesarios para la efectiva financiación de la obra (18).

Ambos sistemas, tanto el de la ayuda como el que funciona mediante la simple subvención, pueden acumularse en el caso de que las desventajas y los inconvenientes puestos de manifiesto, aumenten de manera notable: podemos encontrar así un caso de tal acumulación en el Decreto-Ley de 8 de mayo de 1947, n.º 399, cuya técnica no ha sido seguida posteriormente. Así, quien quiere construir casas populares encuentra, desde luego, una mayor facilidad en la acumulación de los dos sistemas señalados, pero como es obvio, no hay que mirar al interés particular, que conduciría a tal situación, sino al interés general, que debe tender, sobre todo, a la posibilidad de extender las ayudas y de

(18) Sobre estos problemas, cfr. ROERSSEN: *I lavori pubblici*, ed. Zanichelli, 1956, 48 y ss.

realizar el mayor número posible de construcciones, aun a costa de dar a cada uno menores facilidades.

En el Derecho positivo italiano el Texto Unico n.º 1.165, de 1938, preveía, diferenciándolos, los dos sistemas de ayuda y de subvención: esta última (art. 41) podía ser concedida tan sólo a los Institutos para las casas populares y a los municipios, no pudiendo superar el 20 por 100 del desembolso contenido: la ayuda, en cambio, podía ser concedida indistintamente a todos los entes considerados en el artículo 16 del mismo Texto Unico. Según este sistema, las entidades consideradas más idóneas para la consecución de la finalidad propuesta y que afectaban a las clases más necesitadas, obtenían una ayuda en cierto sentido mayor; en cambio, para los demás era considerablemente menor.

Terminada la guerra, el Estado, en un primer momento, creyó poderse comprometer a una carga particularmente onerosa y notablemente superior: el Decreto-Ley n.º 399 preveía la posibilidad de subvenciones equivalentes a la mitad de los gastos reconocidos admisibles y ayudas para los préstamos contraídos por la parte de gasto no cubierta con la subvención. Ello significa, de hecho, que el Estado asumía a su cargo una parte superior en mucho al 80 por 100 de la suma correspondiente al costo de la construcción. Este sistema fué abandonado por su excesiva onerosidad, y la Ley n.º 408, olvidando incluso la técnica subvencional, dedicó su atención únicamente a la ayuda que, como se dijo, se fija de ordinario en la medida del 4 por 100: la carga que así asume el Estado varía, estando, naturalmente, en función del tipo de interés practicado por los Institutos financiadores. Si tal interés, por referirnos al ejemplo ya indicado, es del 6 por 100, el Estado se impone alrededor del 66 por 100 del desembolso global que debe sostener el sujeto constructor.

No puede decirse que con la exposición realizada se agote la gama de intervenciones del Estado por medio de ayudas: si por ayuda entendemos la intervención del Estado consistente en la asunción a propio cargo de una parte del gasto de construcción de las viviendas populares, no podemos silenciar el sistema particular puesto en vigor por la Ley de 28 de febrero de 1949, n.º 43. Con ella el legislador, en el artículo 5.º, ha creado un sistema particularmente complejo, ya que se prevén aportaciones de los particulares (empresarios y trabajadores) y del Estado. Se establece que los empleados, incluso los de entes públicos, deberán abonar, a un ente instituido al respecto y denominado INA-Casa, una suma equivalente al 0,60 por 100 de sus retribuciones mensuales, los empresarios una suma equivalente al 1,20 por 100 también de las retribuciones mensuales pagadas a los empleados propios, y el Estado una suma que es el 4,30 por 100 del conjunto de las antes indicadas, además de una ayuda del 3,20 por 100 del costo de cada vivienda construída, hasta el importe máximo de 400.000 liras por piso (artículo 22). El sistema, como se decía, es ciertamente complejo, in-

cluso porque la ayuda del Estado asume dos formas diversas, determinándose la primera de acuerdo con el montante de las cantidades ajenas (o incluso propias, por la parte que se refiere a lo que el mismo Estado deba abonar como empresario), y la segunda por el costo de construcción de las distintas viviendas. Sin intentar afrontar siquiera los problemas referentes a la naturaleza jurídica de las sumas debidas por los trabajadores (incluso si no tienen derecho a la vivienda) y por los empresarios, sean públicos o privados, el hecho es que en este caso la ayuda del Estado, al menos en parte, se diferencia de las encuadradas en el sistema normal y general de construcción de viviendas populares. Se diferencia, ciertamente y de modo claro, la ayuda prevista en el artículo 5.º, que no hace referencia a las viviendas concretas o grupos de viviendas, ni tiene en cuenta su coste, sino que representa una ayuda general, de carácter apriorístico, en relación con la actividad general de la INA-Casa, al fin de permitirle desarrollar mejor su actividad: consecuentemente, el Estado no se reserva ningún poder específico, propio de los inherentes a las ayudas derivadas del Texto Único número 1.165, o de la Ley n.º 408: esto es, no se reserva la facultad de examinar caso por caso si convenga o no conceder la intervención, ni el poder de examinar y aprobar los proyectos de construcción. El Estado tiene la obligación jurídica, neta y precisa, de entregar la suma resultante de la aplicación del artículo 5.º de la Ley n.º 43, y ante tal obligación no puede existir sino un verdadero derecho subjetivo perfecto por parte de la Gestión INA-Casa.

Sólo en el caso del artículo 22 puede verse una forma de ayuda análoga a la del Texto Único de 1938, ya porque se hace referencia a las viviendas concretas, ya porque la ayuda viene a ser fraccionada en el tiempo, debiéndose durante veinticinco años consecutivos: existe siempre la diferencia notable de que incluso en el caso del artículo 22, el Estado tiene una verdadera obligación jurídica para proceder a la entrega.

En el sector de las intervenciones activas hemos tomado en consideración hasta ahora los diversos sistemas en virtud de los cuales el Estado asume a su cargo una parte tan sólo, aunque a veces importante, del desembolso necesario para la construcción de viviendas de tipo popular; sin embargo, no se ha detenido aquí el legislador, ya que bajo el impulso de necesidades particulares y de exigencias determinadas de carácter ineludible en consideración al estado económico de los destinatarios de las viviendas, ha estimado conveniente, en diversas circunstancias, poner a cargo de su presupuesto el coste total de la construcción.

A esta conclusión ha sido inducido normalmente el legislador por un doble orden de consideraciones.

Los sistemas de intervención señalados hasta ahora, útiles bajo el aspecto objetivo de la construcción de las viviendas, no dejan de tener

también su aspecto negativo cuando se piensa en la situación económica de los posibles beneficiarios de tales viviendas. Si exceptuamos las viviendas INA-Casa y las construídas al amparo del Decreto-Ley n.º 399 de 1947 (que disfrutaban de sistemas de financiación particularmente extensos), el sistema de ayudas no da la posibilidad de establecer alquileres tan bajos, que puedan ser holgadamente soportados por las clases más humildes y más necesitadas de la población; es decir, por quienes no tienen la posibilidad material de pagar alquileres que no sean realmente mínimos. Partiendo de simples criterios económicos, el alquiler, tal como resulta incluso de la norma general del artículo 21 del Texto Unico n.º 1.156, habría de responder al gasto de construcción y éste, como se ha señalado, es considerablemente mayor en el caso de viviendas que se han construído apelando al crédito. Aun contando con la ayuda del Estado, no puede olvidarse que si dejamos aparte la Caja de depósitos y préstamos que opera a intereses bastante bajos, la mayoría de los Institutos de crédito practican préstamos con intereses que oscilan del 8 al 9 por 100, de manera que el Estado puede cubrir sólo la mitad o incluso menos, del gasto. Este sistema puede ser justificado también desde otro punto de vista. El sistema anterior lleva consigo la elevación del precio de las construcciones, como ocurre cada vez que se debe recurrir al crédito o a la técnica de fijación de plazos de restitución. Por esta razón, el Estado, en determinadas situaciones particulares, puede sentirse inducido a sostener de manera inmediata una carga mayor y atribuirse un gasto superior que, por otra parte, si por un lado, desde un punto de vista rigurosamente económico, parece menor, por otro, como ya se indicó, permite afrontar más fácilmente la situación de las rentas verdaderamente pequeñas.

Este sistema se ha aplicado repetidamente en los años de la postguerra, para determinados grupos de personas. Ejemplos característicos los proporciona la legislación referente a los «sin techo» por motivos bélicos (Decreto-Ley de 10 de abril de 1947, n.º 261) y la referente a personas alojadas en viviendas malsanas. En relación con los que quedaron sin techo por causa de los tristes y trágicos acontecimientos de la guerra, el sistema se ha considerado justo, ya que el Estado no podía olvidar la situación, excepcionalmente grave, creada a raíz de las destrucciones y de la total necesidad de proporcionar un techo a todos los que habían sido privados de él por razones del todo independientes de su voluntad: se trataba, en definitiva, de un acto de auténtica y verdadera solidaridad social, además de moral: el hecho de poner a cuenta de la entera sociedad organizada como Estado, los gastos necesarios para dar a los siniestrados el elemento principal de subsistencia.

En la segunda categoría podemos encontrar fundamentalmente tres leyes: la Ley de 28 de marzo de 1952, n.º 200, que preveía en Nápoles la construcción de casas «popularesísimas» para las familias alojadas en cuevas, refugios, escuelas, cuarteles o edificios en peligro, y en otros

edificios públicos o destinados a obras de asistencia y beneficencia; la Ley de 17 de mayo de 1952, n.º 619, que, entre otras cosas, establece la construcción de viviendas populares para los establecidos en los llamados «Sassi de Matera»; por último, la Ley de 9 de agosto de 1954, número 640, que de manera más general y comprensiva, comprende indistintamente a todos los establecidos en cuevas, barracas, sótanos, edificios públicos, lugares malsanos -- similares.

VI

Como señalaba al comienzo, y resulta evidente de ésta no breve, aunque tampoco completa exposición, la gama de variedades y formas de intervención estatal en la construcción de viviendas populares, es notablemente amplia y comprende aspectos y figuras muy distintos entre sí; y esto que es cierto en el campo del derecho positivo, no excluye el que en teoría puedan admitirse además otras formas de intervención. Pero dejando aparte esta cuestión, podemos señalar cómo la complejidad del sistema se explica por el intento del legislador de dedicar toda la ayuda posible a este campo de la política social: señalaba antes cómo con este sucederse de leyes, Institutos, providencias, etc., hay que vincular el afán del poder legislativo y de sus componentes de dar solución a uno de los más grandes problemas de nuestra vida.

Sobre la base de esta situación será, sin duda alguna, muy útil e instructivo dirigir una mirada crítica al sistema para poder extraer después alguna consecuencia sobre la mayor o menor conveniencia de los diversos métodos adoptados por el legislador, teniendo en cuenta, naturalmente, todos los aspectos que en esta materia pueden presentarse y señalar también los resultados concretos que tales métodos han producido, así como los efectos ocasionados sobre la situación general de la construcción en nuestro país, tanto en relación con el erario público como con los interesados particulares. Parece, además, que no se ha llevado a cabo hasta ahora una encuesta de este género, lo que subraya todavía más su utilidad: pero aparte de cualquier otro tipo de consideraciones, un análisis de esta índole no conseguiría sino hacer más fatigosa aún esta exposición, por lo que creo que por lo menos en este momento, debo abstenerme de ello. Un solo aspecto creo necesario destacar, porque se trata de algo más próximo a mis aptitudes personales de estudioso del derecho y porque no contribuirá a hacer más tedioso este escrito.

El sistema expuesto, como he indicado, es extremadamente complejo: son numerosos los métodos adoptados y resultan ciertamente diversas las regulaciones específicas de los distintos tipos de viviendas de carácter popular; distinto es, igualmente el contenido de la intervención del Estado y de los restantes sujetos interesados, con la consecuen-

cia de un resultado diferente en el costo de las viviendas, así como en el canon que los destinatarios deben abonar, a título de uso, o bien a título de contraprestación por la propiedad de la vivienda. Y ello se da con mucha frecuencia; incluso, respecto de viviendas situadas en un mismo lugar y construídas al mismo tiempo, dando así ocasión a desajustes notorios y evidentes, que originan, a su vez, descontentos y malestares que no siempre encuentran explicación adecuada en la diferente potencialidad económica de los destinatarios de las viviendas.

Se trata, y es un deber reconocerlo, de defectos que no afectan ciertamente al *animus* que ha inspirado al legislador y que, además, son casi inevitables cuando, partiendo de una situación tan trágica como era la italiana de la postguerra, y bajo el estímulo del deber actuar, se está fatalmente empujado a la búsqueda de medios y sistemas nuevos, por el afán de llevar a cabo, en verdadera carrera contra reloj, realizaciones siempre mayores y siempre más ajustadas. Hay que reconocer que la pluralidad de criterios, de métodos y de sistemas, con todas las consecuencias que se derivan, no puede estabilizarse y durar para siempre: la multiformidad debe ceder paso, en un determinado momento, a la uniformidad; o, por lo menos, a la coordinación y reducción de las diferentes normas en un verdadero y propio sistema, en el que los distintos métodos, dispares y deformes, se puedan armonizar; es decir, que aunque continúen viviendo, sean dirigidos cada uno a metas específicas, enlazadas y coordinadas en una visión más orgánica. En otros términos: el método fragmentario seguido hasta ahora, deberá ser sustituido, finalmente, por un criterio unitario y centrípeto, y por ello no podemos sino desear que materia tan viva y vital pueda encontrar lo más pronto posible una reorganización tal, que elimine los inconvenientes que son consecuencia de una legislación frecuente, rápida y, sobre todo, no coordinada.

Las ventajas que pudieran derivarse no serían pocas y, desde luego, evidentes.

G. ROEHRSEN

(Traducción de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO.)

BIBLIOGRAFIA

Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line with a slight upward slope.

Horizontal line with a slight downward slope.

Short horizontal line segment.

Short horizontal line segment.

Short horizontal line segment.

Horizontal line with a slight upward slope.

Short horizontal line segment.