

## LA MALTRATADA PROPIEDAD Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

En el verano pasado, la "Unión Internationale de la Propiété Foncière Batie", celebró el Congreso de Berna. En las resoluciones que adoptó se expansiona destacadamente una impresionante preocupación de mantener a la sociedad basada en la libertad y en la dignidad humanas; redacta la quinta de sus conclusiones en estos patéticos términos: "El Congreso recuerda a todos los países que el derecho del hombre a la propiedad privada es el fundamento de la civilización."

Este recordar, de manera tan solemne y rotunda, una verdad de tan elemental conocimiento, que puede decirse que es como el eco de la voz general del linaje humano, revela cómo alarma a los juristas del Congreso que no sólo en los países comunistas y socialistas, sino también en los de nuestra civilización occidental, se vulnera la institución tan fundamental como la propiedad, sometiéndola a vejámenes, restricciones y ataques no justificados por un interés social superior, sino simplemente inspirados en un afán de sustituir la libertad individual por una intervención abusiva del poder, por un exceso de acción oficial no sólo del Estado, sino, además, de autoridades de todo orden y de organismos burocráticos, que, resbalando sobre el plano inclinado de una demagogia desorientada, sin obstáculos que la contenga, llega a desconocer derechos esenciales, que, por ser en gran parte del patrimonio de la clase media, no ha provocado ninguna "rebelión de masas".

No es que el Congreso preconice una absoluta y ciega inhibición del Estado ante el problema de los aprovechamientos de

la propiedad urbana, ante el problema de la vivienda, al que fenómenos desgraciados, como la guerra y las revoluciones, hicieron angustiosos; lo acuciante del problema y la extensión de sus repercusiones reclaman su intervención, pero con carácter de provisionalidad, como mal inevitable y con sincero designio de alzarla cuanto antes sea posible. Además debe esta intervención conceder a la propiedad urbana un trato igual al que se dé a otras fuentes de riqueza, como la agricultura, la industria y el comercio, a las que nunca llegó a ahogar por completo cuando ha tenido que reglamentar subsistencias, cupos, racionamientos, etc.

Contra lo que claman las autorizadas voces del Congreso es contra las disposiciones legales que derrumban, o deforman, o por lo menos se apartan, al regular el régimen jurídico de la propiedad urbana, de los principios básicos del Derecho. De ese Derecho que constituye el más gigantesco invento de la especie humana, porque, compatibilizando intereses, logró que vivieran con relativa paz millares de generaciones.

La idea del derecho de propiedad llegó a nosotros, a los españoles, depurada y acrisolada por la mirada rectificadora de generaciones de teólogos y de juristas, de los teólogos-juristas nuestros, que, después de bien instruidos en las páginas del Evangelio, estudiaron la Ética y la Política de Aristóteles, los tratados filosóficos de Cicerón, las obras morales de Séneca, los escritos de los Santos Padres, de los grandes jurisconsultos romanos, de los que recibieron, en herencia, el punzón y las tablillas, sustituyéndolos en el magisterio de las cuestiones "*de justitia et jure*" y explicando una doctrina que desde las aulas pasó a adueñarse del pensamiento popular y, en proceso lógico, subió a las esferas del Estado presidiendo la gobernación del país.

El sentido jurídico del concepto de lo propio se orientó a la *plena in re potestas*, claro que en cuanto compatible con las ideas básicas de orden público y de moral, que se mantienen con cierta permanencia y generalidad en cualquier grado de civilización; una potestad plena, pero limitada en su ejercicio por la Moral y por el Derecho, que pueden llegar hasta anularla por entero, por subordinación a una necesidad extrema "*in extremis bona sunt communia*".

Y la elaboración técnica del legislador fué concretando y for-

malizando en leyes el sentir nacional de cada época. No es moderna la distinción del dominio directo del útil, que unía a clases sociales desiguales en la propiedad de los mismos bienes; ni el otorgar al trabajo productivo mayor consideración que al título inerte del propietario. La posición de las Partidas es francamente contraria a la propiedad improductiva; la del Fuero viejo, también; llega a autorizar a cualquier labrador a labrar la tierra ajena yerma y establece el patrimonio inembargable compuesto de casa, era, muradal y huerto. Los fueros señoriales humanizan las relaciones entre señores y vasallos cuando no se podía ser más que una cosa u otra: el señor, preocupado en competir con el rey y en luchar con sus rivales, y el vasallo, adscrito a la tierra, trabajando aquel campo cuyo paisaje aparecía recortado por la airosa silueta del castillo feudal. Los fueros municipales, la Nueva y la Novísima Recopilación y toda nuestra legislación tradicional contienen preceptos que reconocen la potestad dominical, pero también las prudentes limitaciones que le impone la coexistencia de derechos semejantes. Y hasta nuestras gloriosas leyes de Indias, que, por carecer de experiencias ajenas y propias, hubieron de ser enteramente originales, contenían paternas preceptos de gobierno, cristiano y español, que otorgaba a los indios un trato igual al de un labrador de Castilla.

De ahí que aparezca manifiesta la impericia de los que hablan con morbosa ligereza del despotismo del Código, atribuyéndole ser herencia del *jus abutendi* romano, que únicamente un literalismo desatinado pudo traducir por derecho de abusar desconociendo la racional limitación del complemento inseparable del "*quatenus juris ratio patitur*", traducido en las Partidas en la bella frase de "segund Dios e segund fuero", que se refieren a las prescripciones de la Ley natural y de la Ley escrita; y al Código pasó en la conocida expresión de "sin más limitaciones que las establecidas en las leyes" y al Fuero de los españoles al expresar como destino de la propiedad el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales.

El arrendamiento de cosas tampoco es en el Derecho una improvisación, es uno de los aprovechamientos de la propiedad elaborado también en el crisol del Derecho romano y vivificado en las gloriosas tradiciones de nuestro Derecho histórico.

Conforme a ellas, el sentido jurídico que preside la reglamentación de nuestro Código consiste en mostrar al arrendamiento como un medio jurídico de proporcionar a quien no es propietario de ellas el uso o disfrute de cosas por tiempo determinado y precio cierto.

Mientras estas normas legales fueron el régimen jurídico de la propiedad y del arrendamiento, regulando relaciones entre propietarios e inquilinos, la iniciativa privada iba dotando al país de los edificios que precisaba, hasta que un fenómeno, triste por su origen y de extraordinaria gravedad por sus consecuencias, la primera guerra europea, rompió el equilibrio entre el ritmo normal de construcción de viviendas y el de las necesidades de ocuparlas. En los países beligerantes, los gobiernos, convencidos de que dictaban disposiciones transitorias destinadas a cesar una vez liquidada la guerra y recuperada la vida civil, impusieron a la propiedad urbana un régimen legal contrario al Derecho y también a la Economía.

En España, neutral, pero proveedora de los beligerantes, el problema no era el mismo, aunque la crisis de vivienda se produjera; pero más que por la escasez de ellas, simplemente por encarecimiento de las mismas, originado por la depreciación de nuestra moneda.

Pero la tendencia de mimetismo que caracteriza a nuestro país respecto al extranjero determinó que nuestros gobernantes emprendieron exóticos caminos, sin aranceles ni aduanas, y con imaginación carente de originalidad, importaban leyes y decretos inspirados en un celo paternalista impremeditado, del que hubo de nacer el auténtico problema de la falta de viviendas.

Se inició el sistema de intervencionismo represivo, que fué agravándose de disposición en disposición legal, hasta constituir una abrumadora colección de ellas, faltas de técnica y hasta de corrección gramatical, en cuya interpretación se pierden, a menudo, los abogados que han de solicitar su cumplimiento y hasta los tribunales que han de aplicarlas, y que por los perfiles de rigidez sancionadora que contienen resultan un verdadero Código Penal de la propiedad.

Sin ánimo de inventariar exhaustivamente los agravios legales a la propiedad, citaremos algunos como índice y confirmación de que de las facultades que la doctrina clásica enumeraba

como integrantes del dominio prácticamente no le queda ninguna al arrendador: la de disponer reducida a transferir la propiedad por herencia, pues la enajenación a título oneroso se halla restringida por los tanteos, retractos y por la impugnación, de los que, por no justificar su existencia el ligamen arrendaticio, no se percibe de qué fuente de justicia podrían provenir; la facultad de usar se concreta en recibir un alquiler irrisorio gravado con unas obligaciones y responsabilidades notoriamente desproporcionadas a su cuantía, como las obras de conservación y reparaciones, cuyo coste, por no estar sus precios bloqueados, como los alquileres, absorben, en muchos casos, las rentas de años enteros.

Por eso son escasísimos los inquilinos que ejercitan los tanteos o retractos para adquirir su vivienda, ni aun estimulados por la insignificancia del precio resultante del irrisorio alquiler capitalizado, ni por el ventajoso préstamo que les hace el Estado. Nadie quiere ser comprador de casas, piedras improductivas; ni aun esos aquejados de pánico económico, pues prefieren adquirir cuadros o joyas antes de convertirse en la sarcástica condición de propietarios de casas, de las que el único beneficio estimable está en su hundimiento, por el superior valor del solar y de los materiales de derribo. ¡A qué terribles consecuencias puede estimular el pensamiento de que en la ruina, en el incendio, por ejemplo, del edificio, esté el beneficio del dueño!

Y mientras la vida económica sigue un curso atormentado de creciente desvalorización de la moneda y de constante aumento del coste de la vida en varias decenas, el Estado, que reconoce expresamente la notoria variación de las condiciones económicas, impone un bloqueo de los alquileres que supone una represión concentrada sobre la propiedad, tan dura e inflexible, que no tiene paridad con ningún otro ordenamiento para otras fuentes de riqueza. El Derecho, para evitar tan patentes injusticias, había inventado la cláusula "*rebus sic stantibus*", olvidada en estos ordenamientos.

Esta cristalización de rentas no tiene precedentes en nuestras leyes anteriores, que, por justas, sabias y eminentemente nacionales, no suscitaban contra ellas movimientos de opinión y lograron larga y venerable vida; ahí está la vigente Ley de

Enjuiciamiento civil del año 1881, que para regular el beneficio de pobreza no fijó cifra invariable de pesetas: la refiere al jornal de un bracero; el Código civil, que, sin que contenga precepto expreso de carácter general, muestra dispersos varios ejemplos de flexibilidad equitativa, como en las obligaciones con cláusula penal, en las responsabilidades del mandato, en las posibles reducciones de cantidades cruzadas en juegos prohibidos, etc.; y hasta una Ley tan severamente represiva como la conocida por de la usura, de 1909, no tasa inflexible el interés del dinero, cuyo exceso viene a corregir: se refiere sencillamente a que sea "notablemente superior al normal".

Las leyes, para no producir monstruosidades en su aplicación, han de ser flexibles; deben ser, decía Ihering, como los alfabetos que proporcionan al idioma los elementos simples para componer las palabras; deben hacer posible que por esos principios generales de la buena o mala fe, del justo precio, de las circunstancias del caso y otros llamados por los juristas "conceptos-válvulas", porque impiden que llegue a ahogar la excesiva presión legal, se dé base suficiente para la aplicación de la justicia o equidad por la ciencia y la conciencia de los tribunales, por cierto salvadas en la crisis de prestigio de la hora presente.

Sin relacionar más agravios legales a la propiedad, que tiene la modalidad de urbanas, puede decirse, como en la prestigiosa *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, que la legalidad arrendaticia vigente impone una "verdadera expropiación forzosa por causa de la utilidad privada del inquilino", y puede añadirse que crea una rara y moderna institución: la del empobrecimiento injusto del casero. Pero las cosas en la vida no son porque sí; tienen sus causas, su explicación. Y la razón de esas injustificadas injerencias del Estado en las relaciones entre propietarios e inquilinos fué el temor a que, ante la escasez de viviendas, los propietarios elevaran abusivamente los alquileres.

Pero frente a los abusos, reales o posibles, la sabiduría romana nos había legado el apotegma de "*abusus non tollit usum*", que imponía reprimir los abusos con severidad, vengan de donde vinieran, de los propietarios codiciosos o de los inquilinos desaprensivos, ya que no está vinculada a ninguna clase

social la tendencia a los abusos, pues ni las virtudes cardinales ni los pecados capitales tienen relación exclusiva con la posición económica de las personas.

Mas si con olvido de esa máxima del arte de gobernar a los pueblos se reglamentan con exceso los usos, se corre el peligro de lo que previó el sutil jurista Tomás Reynal con visión casi profética: "Si el Estado se constituye en juez del abuso, no tardará en constituirse en juez del uso, y se perderá toda idea verdadera de propiedad y libertad."

Algo parecido debió temer Castán cuando dijo que "si el problema de la propiedad es cuestión de límites, pocos quedan que imponer al propietario, si no quiere darse acogida, ni franca ni subrepticia, a una concepción colectivista de la propiedad". Y ello se parece gran cosa a la planificación de la Rusia soviética, que convierte la economía del país en una sola y monstruosa empresa, regida, en sus diversos aspectos, por una burocracia omnipotente. A fuerza de Estado dirigente, nos acabaremos por dar cuenta de que, entregados a la ilusión de quitar la bandera al comunismo, imitando sus métodos, preparamos un Estado colectivista, en el que bastará cambiar la bandera, pues va siendo de día en día más invasor en el control sobre la economía del país, en ruta de la atroz conversión de una nación de ciudadanos en un Estado de administrados.

Esta perspectiva es la que parece impresionar al Congreso de Berna, hasta hacerle acordar la patética resolución de "pedir insistentemente a los poderes públicos que restablezcan la libertad de rentas, mediante la supresión, lo más pronto posible, de las medidas de excepción".

No son sólo razones de justicia, de suyo decisivas, las que claman por el alzamiento progresivo y sincero de las humillaciones y trabas a la propiedad urbana, que la convierten en la cenicienta de las fuentes de riqueza, como si fuera desvinculada de las demás; son también motivos de orden social los que están pidiendo que se devuelva la paz y la armonía a las relaciones entre los propietarios y los inquilinos, que sólo es posible sobre la base de una elemental justicia que excluye las granjerías que, en favor de los arrendatarios, hizo posible la propia legalidad.

Para atender a la alta misión de afrontar el problema de la vivienda en la integridad de sus complejidades económicas, so-

ciales y jurídicas, nació el Ministerio de la Vivienda, que, en la plena dedicación a su cometido, coordinó orgánicamente otras instituciones dedicadas al mismo fin: Instituto de la Vivienda, Reconstrucción Nacional, Regiones Devastadas, etc., y realizó un esfuerzo gigantesco ciertamente fecundo.

En marcha hacia sus realizaciones, desechó, con positivo acierto, la idea de crear la extraña institución del Estado-casero, de sabor socialista y prácticamente ineficiente, pues por ingenues que sean sus recursos, son notoriamente inferiores al volumen formado por la suma de modestas iniciativas particulares; en cambio, convoca al pequeño ahorro y a los capitales que, hostigados por el régimen represivo de la propiedad, habían huído de la construcción refugiándose, paralizados, en los Bancos, estimulándolos con subvenciones, préstamos complementarios, exenciones tributarias, suministro de materiales y la movilidad anual de las rentas, a volver a las inversiones de la edificación.

Con ser de gran monta este estímulo mercantil para la construcción, necesítase que atienda también otra faceta del problema: a evitar que se derrumben las casas construídas porque las rentas bloqueadas no pueden con las obras de conservación.

Es que el problema de la vivienda no es sólo un problema económico; tiene con lo social y lo jurídico una conexión muy estrecha, casi de efecto a causa, pues es evidente que se produjo el círculo vicioso de *represión por escasez, escasez por exceso de represión*. Para romperlo, restableciendo el indispensable equilibrio entre las necesidades demográficas y la edificación, es preciso sacar a la propiedad urbana del laberinto legislativo en que se halla sumida y encaminar su regulación hacia la normalidad jurídica con el alzamiento y supresión progresivos de las inmoderadas represiones que alocadamente, aunque bien intencionado, le impuso un intervencionismo miope y populachero. Ello es, ciertamente, difícil; de las situaciones anti-jurídicas, lo más difícil es salir de ellas. Pero por ser imprescindible y porque en dos años de actuación con el prestigio del recuento de sus realizaciones, puede reclamar este Ministerio la unidad de acción, con eliminación de otras direcciones, posiblemente entorpecedoras, en la regulación de las relaciones entre los titulares de arrendamiento y los de la propiedad, debe pasar a él el manejo exclusivo de las iniciativas y refrendos legislati-



vos de la propiedad, que es un concepto homogéneo y solitario que no puede regularse sino unitariamente. El Ministerio de la Vivienda adquirió ante el país la responsabilidad de la actuación política en orden al problema de la vivienda, y es justo que no se le imponga compartir con otros organismos de dirección la facultad de promover leyes y decretos adecuados a las posibilidades y necesidades de cada momento respecto a los distintos elementos que integran la complejidad del problema, como lo referente al suelo, por ejemplo.

El retorno a la normalidad jurídica es preciso; la injusticia, nociva siempre en la comunidad, acaba, a la corta o a la larga, por perjudicar incluso a aquellos que se tuvo intención de favorecer. Buscando en la regulación de la propiedad urbana que la justicia habite entre nosotros, vendrá por añadidura un auge notable en las edificaciones, que contribuirá grandemente a la solución del problema de la vivienda.

JOSÉ M.<sup>a</sup> FERNÁNDEZ FAES

MAGISTRADO

AUDIENCIA TERRITORIAL DE OVIEDO