

La sección cuarta trata de los "pactismos jurídicos y leyes paccionadas", concretamente, con la incidencia práctica del "pactisme" en la teoría de las fuentes del Derecho, el valor jurídico de las leyes paccionadas en el Principado de Cataluña y el pactismo de ayer y los consensos de hoy.

La segunda parte de esta amplísima obra corresponde al tema del método, comenzándose en la Sección quinta por "algunas consideraciones generales", al referirse específicamente al Derecho natural como arte jurídico, a los diversos círculos del Derecho, sobre las advertencias ante los abusos del legalismo y la exégesis literalista, concluyéndose con unas observaciones en torno al método conceptualista.

En la sección sexta se reúnen los "trabajos de historia de la doctrina acerca del método jurídico", las observaciones de orden metodológico en torno a la concepción del Derecho natural de Santo Tomás de Aquino, la lógica de lo razonable y la razón vital e histórica en Santo Tomás de Aquino, para concluir con la jurisprudencia y su relación con la tópica concepción de Giambattista Vico.

Abundando desde la perspectiva temporal, la sección séptima continúa con el tema de la "historia e historicismo en la búsqueda del Derecho", abordando la posición sobre la historia laboratorio para la comprobación del orden natural, historia e interpretación de las normas del Derecho, revolución, historicismo y tradición en el hallazgo, conservación y progreso del Derecho y divorcio de actitudes metódicas ante la historia y el Derecho de las escuelas histórica alemana y jurídica catalana.

Por último, la sección octava comprende las "consideraciones filosóficas jurídicas en torno al método de hallazgo y aplicación del Derecho" sobre el legislar como "legere" al legislar como "facere", el método de interpretación e integración en la perspectiva de las fuentes del Derecho según el pensamiento de Castán Tobeñas, el método clásico del Derecho natural, contrastado en la aplicación a través de los juristas catalanes y el método de Ramón María Roca Sastre.

Dos índices, uno de autores y otro de materias, además del sistemático, cierran esta gran obra que nos muestra una manera señera del entendimiento y la manera de ejercitar la justicia.

J. BONET CORREA

VILLAR EZCURRA, José Luis: "La protección pública a la vivienda".
Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1981. 467 páginas.

La actuación administrativa en materia de vivienda viene expresamente exigida por la Constitución española, cuyo artículo 47, tras declarar que todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna, llama a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho. Se trata, sin embargo, de un ámbito en el cual el fenómeno que Karl Schmitt calificó como "motorización normativa" resulta particularmente llamativo. Tal vez ello obedezca a un encomiable perfeccionismo en el diseño de los instrumentos jurídicos, pero quizá y más probablemente

la razón deba buscarse en el vano intento de encontrar, a través de las sucesivas y continuadas reformas, una fórmula mágica que incremente la capacidad adquisitiva de la demanda, dé salida a los "stocks" existentes, relance la oferta y reactive, en suma, el sector de la construcción.

En cualquier caso, desde el punto de vista jurídico no hay más remedio que convenir con el autor de la obra que se comenta: "La ausencia de un sistema de categorías, coherente y estable, en el ámbito de la intervención administrativa en la vivienda es imputable, en una buena medida, a esta apatía por enfrentarnos de una vez por todas con este "mare magnum" de disposiciones cambiantes e inconexas. Precisamente en esto consiste la labor del especialista en Derecho Administrativo, si no queremos que esta disciplina se convierta en un mero repertorio legislativo o en una crónica del quehacer de la Administración". A pesar de que la regulación en materia de vivienda, por su misma proliferación y por desbordar los linderos del Derecho Administrativo, alcanzando una incidencia no desdeñable en el Ordenamiento tributario o en instituciones jurídico-privadas (modalidades singulares de precontratos y contratos de venta; especialidades en orden a préstamos y garantías hipotecarias...), debiera haber merecido una mayor atención científica, lo cierto es que hasta la fecha han sido escasos los trabajos dedicados al tema, predominando además los tratamientos puramente recopiladores y descriptivos.

Sin abandonar del todo ese plano —y desde luego nadie que haya tenido necesidad de acercarse a la regulación jurídico-positiva de las viviendas de protección oficial en España tendrá el atrevimiento de minusvalorar el esfuerzo y el mérito que la mera recopilación supone en este campo (1)— Villar Ezcurrea nos propone un análisis de los sucesivos regímenes de protección pública a la vivienda en el Ordenamiento español.

Se arranca para ello de una breve caracterización dogmática del título de la intervención administrativa en materia de vivienda. Atendiendo al tipo de vinculación a que queda sometida la actividad de los particulares, "la cual no dependerá directamente de un mandato normativo, sino de las directrices marcadas por una actuación basada en la planificación (con independencia de que exista un plan, o de la obligatoriedad del mismo)", concluye Villar Ezcurrea que en este campo se siguen

(1) El propio Villar Ezcurrea, que a su condición de profesor universitario une la de asesor letrado del Banco Hipotecario de España, ha acreditado su interés por esta materia, abundando en trabajos sobre la misma. Junto a una crónica sobre la intervención administrativa en la vivienda publicada en la Revista de Administración Pública, es autor de "Nuevas orientaciones en el régimen jurídico de protección a la vivienda" (Ediciones G. Manzanares, Madrid, 1980) y de "El promotor de viviendas de protección oficial" (Publicaciones del Banco Hipotecario de España, Madrid, 1981). A destacar también, por lo reciente de su fecha, la recopilación anotada de la legislación de viviendas de protección oficial preparada por Rodríguez Landrove, L. e Hipólito Lancha, F. y editada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Madrid, 1982).

criterios basados en la planificación respecto de la cual las formas clásicas de policía, fomento y servicio público, se convierten en meras técnicas instrumentales. “El establecimiento de objetivos (en número de viviendas o en cifras de absorción de paro) y la canalización de los recursos financieros para hacer frente a estos objetivos será lo que motive la modificación de las disposiciones reguladoras de la intervención en este sector”.

Seguidamente, se pasa revista a los antecedentes de la intervención pública en vivienda, concretados a la protección de las clases obreras: el Proyecto de Ley de 1878 sobre construcción de barriadas de obreros y los primeros proyectos de casas baratas —de 1908—, elaborado por el Instituto de Reformas Sociales; el que en ese mismo año presentó al Senado D. Juan de La Cierva, y el de 1910, presentado al Congreso por D. Fernando Merino, Conde de Sagasta. Se analizan a continuación las distintas etapas de la legislación de casas baratas, comenzando por la Ley de 1911 sobre habitaciones higiénicas y casas baratas, que en sus artículos 43 y 44 y en el artículo 137 de su Reglamento de 12 de junio de 1911 introducía determinadas modificaciones respecto al régimen general sucesorio establecido en el Código civil, conteniéndose en el artículo 5 del propio Reglamento una regulación específica para los contratos de compraventa. La Ley de 1922 ya previó la concesión de préstamos por el Estado. El Decreto-Ley de 1924 acentuó y explicitó el carácter de estas viviendas como propiedad vinculada, no siendo transmisibles a título oneroso ni a título lucrativo en favor de personas distintas de los herederos. El Decreto-Ley de 1925 sobre “casas económicas”, destinadas a las llamadas clases medias, no sustituyó al régimen de casas baratas, sino que, como nueva categoría, se adicionó a ellas. El Decreto-Ley de 1927 extendió aquellos beneficios a las casas para funcionarios del Estado y otros organismos. La Ley Salmón de 1935 se dirigió primordialmente a combatir el paro mediante el fomento de la construcción, comprendiendo tanto las viviendas libres como las viviendas acogidas a alguna modalidad de protección.

Entrando ya en la legislación de la postguerra y a partir de la Ley de Viviendas Protegidas de 1939, la actuación administrativa en materia de vivienda girará fundamentalmente en torno al Instituto Nacional de la Vivienda (a cuyas diferencias de criterio con la Obra Sindical del Hogar alude Villar Ezcurra), dándose prioridad a la construcción de viviendas, de promoción pública o privada y con independencia de quién fuese el destinatario de la misma. Coexistiendo con las casas baratas se introdujeron las viviendas de “clase media” (Ley de 1944) y “bonificables” (Decreto-Ley de 1948), para llegar en 1954 al sistema de viviendas de “renta limitada”, que aumentó el protagonismo del I.N.V. hasta el punto de originar el nacimiento del Ministerio de la Vivienda (1957). Como modalidades específicas dentro de este régimen surgen las viviendas subvencionadas y las viviendas de tipo social. Frente al balance global positivo de esta normativa, que motivó un fuerte crecimiento en el sector de la vivienda, es de destacar el juicio negativo que al autor merece la congelación de rentas: “En muchos casos el con-

trol de alquileres parece ser la técnica más eficaz conocida hasta el presente para destruir una ciudad, a excepción de los bombardeos" (2).

Se llega así a las viviendas de protección oficial, categoría establecida por el Texto Refundido de 24 de julio de 1963, cuya norma habilitante, la Disposición Final de la Ley de 23 de diciembre de 1961, difícilmente amparaba la introducción de nuevas normas con rango de ley formal. De esta prolija normativa, algunos de cuyos preceptos —singularmente el Reglamento de 24 de julio de 1968— continúan en vigor aunque con la usual fórmula tautológica del "en todo aquello en que no esté derogado por la regulación posterior". Concluye Villar Ezcurra un nuevo éxito cuantitativo, pero con graves errores cualitativos. En palabras de Maestre Yenes: "Una política de vivienda que otorgaba incentivos y beneficios fiscales para construir viviendas de hasta 200 metros cuadrados de superficie y que hasta el año 74 establecía un precio máximo único para todo el país, ocasionó casos tan paradójicos como el de que en las zonas más caras de capitales de provincias no demasiado importantes prácticamente todas las viviendas fuesen de protección oficial del "Grupo Primero", estando exentas del impuesto sobre transmisiones y con un 90 por 100 de bonificación en la contribución urbana, mientras que en las grandes áreas metropolitanas donde los costes de construcción y suelo habían disparado el precio de las viviendas, se hizo absolutamente imposible construir a partir de un determinado momento "viviendas de protección oficial", y por tanto muchas familias necesitadas se veían obligadas a acudir al mercado de viviendas libres, las cuales no disponían de ningún incentivo financiero ni de ninguna exención ni bonificación fiscal".

El agotamiento del modelo conduce así a la introducción de las viviendas sociales en 1976 que, sustituyendo en principio al grupo II de las viviendas de protección oficial, acentúa la atención a las condiciones personales de los adquirentes mediante la exigencia de la calificación subjetiva. Es quizá en relación a esta regulación donde con mayor detenimiento analiza Villar Ezcurra el desfase entre los objetivos pretendidos y los medios puestos a su servicio. La defectuosa regulación técnica de la financiación (muy especialmente de los llamados apoyos financieros del I.N.V., que para cada adquirente en concreto requerían acuerdo expreso del Consejo de Ministros) y la desacertada estructuración de los circuitos de financiación con un criterio inverso a toda lógica (los préstamos al promotor se canalizaban a través de la Banca Oficial, mientras que la financiación al adquirente —comercialmente más arriesgada— se pretendía hacerla recaer sin incentivos suficientes sobre la Banca privada y las Cajas de Ahorro), el vano intento de afrontar las revisiones de precios impuestas a los promotores por el proceso inflacionario a través de préstamos adicionales (sin tener en cuenta que lo que interesa al particular no es tomar más dinero a préstamo, manteniendo constante el porcentaje de financiación pública privilegiada, sino adquirir la vivienda en unas condiciones que, unidos precio y amor-

(2) La frase es de Assar-Lindbek: "The political Economy of the New Left.". Ed. Harper and Row, 1972.

tización, no excedan de su capacidad financiera) son razones que para el autor explican el estruendoso fracaso del sistema de las viviendas sociales.

El Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, reestableció la denominación de viviendas de protección oficial ahora de categoría única. La exposición de esta normativa, que quiere mantener la atención simultánea a la oferta y a la demanda, pero corrigiendo algunas de las deficiencias del régimen de viviendas sociales (así, por ejemplo, introduce la revalorización de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes) ocupa la última parte de la obra. Se apuntan en ella algunas de las modificaciones que fueron introducidas y desarrolladas con posterioridad (3), lo que nuevamente pone de relieve el extraordinario dinamismo de este sector del Ordenamiento.

Se trata, en conclusión, de un libro interesante en el que por encima de las concretas regulaciones coyunturales se quiere dar razón de las líneas de evolución apreciables en las sucesivas actuaciones administrativas en materia de vivienda. La descripción de cada uno de los regímenes es detallada, aunque tal vez el análisis no tenga siempre la misma profundidad (así en relación al vigente régimen de viviendas de protección oficial no se examinan los problemas que plantean las casi simultáneas reformas de la normativa de Viviendas de protección oficial y de las Haciendas Locales —tasa o derecho de licencia; Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos...—, o del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; se despacha con suma brevedad la problemática de la reducción en los derechos arancelarios de Notarios y Registradores de la Propiedad, Real Decreto-Ley 15/1979, de 21 de septiembre, y artículo 8 de la Ley 41/1980, de 50 de julio, sin exponer los criterios sentados por la Dirección General de los Registros y del Notariado ni contrastarlos con la regulación administrativa sobre la financiación de viviendas de protección oficial). Por el contrario, es destacable la especial atención prestada a los problemas de derecho transitorio y a los derivados de la superposición de los distintos grupos normativos.

Confiemos en que la futura política en materia de vivienda tenga

(3) Sin ánimo exhaustivo cabe destacar entre esas innovaciones la extensión de la protección a actuaciones de preparación de suelo (Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de octubre); la nueva regulación de la ayuda económica personal (Real Decreto 1.707/1981, de 3 de agosto, y Ordenes Ministeriales de 11 de enero y 23 de abril de 1982); la puesta en funcionamiento del mercado hipotecario (fundamentalmente Ley 2/1981, de 25 de marzo y Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo), y el conjunto de actuaciones comprendidas dentro del Plan Trienal, tales como la ampliación de la subsidiación de intereses a determinadas viviendas (Real Decreto 372/1982, de 12 de febrero y Orden Ministerial de 27 de mayo de 1982), la financiación para viviendas libres de menos de 120 metros cuadrados (Real Decreto 373/1982, de 12 de febrero y Orden Ministerial de 27 de mayo de 1982) las actuaciones de rehabilitación de viviendas (Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero y Orden Ministerial de 23 de abril de 1982) la promoción de viviendas en el medio rural (Real Decreto 1.614/1981, de 3 de julio y Real Decreto 1.156/1982, de 14 de mayo).

en cuenta las experiencias que ofrecen las regulaciones estudiadas en esta obra, ya que no para sustraerse a la tentación de una nueva ordenación normativa (la anunciada Ley de Protección pública a la vivienda), sí al menos para evitar la reproducción de errores ya detectados.

Edmundo ANGULO RODRÍGUEZ