

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

**EL BENEFICIARIO
DE LAS VIVIENDAS
SOMETIDAS A UN RÉGIMEN
DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

Grupo Consolidado de Investigación ADESTER
Universidad de Zaragoza

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2012

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO.....	9
ABREVIATURAS.....	13
NOTA PRELIMINAR.....	19
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	21

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL BENEFICIARIO EN ESPAÑA

I. LA DELIMITACIÓN DEL BENEFICIARIO HASTA LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA.....	26
1. Higienismo, política de ensanches y primeras medidas de política social en el contexto de la vivienda.....	26
2. La legislación de casas baratas: clases obreras y vivienda.....	32
3. Legislación de casas económicas y casas para funcionarios y militares.....	46
4. Viviendas de la Ley Salmón.....	49
II. RÉGIMEN FRANQUISTA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	51
1. Primeros años: las viviendas protegidas.....	51
2. Viviendas de la clase media y bonificables.....	60
3. Viviendas de tipo social: alojamientos para colectivos desfavorecidos y el surgimiento de los poblados de absorción y mínimos.....	65
4. Viviendas de renta mínima y de renta reducida.....	69
5. Viviendas de renta limitada: colectivos preferentes del régimen franquista.....	72
6. Viviendas de protección oficial.....	81
III. EL BENEFICIARIO TRAS LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	86

	Pág.
1. Incidencia del derecho a la vivienda	87
2. El derecho a la vivienda como derecho subjetivo	91
3. Vivienda digna y adecuada	95
IV. EL BENEFICIARIO EN LOS PLANES ESTATALES DE VI- VIENDA	100

CAPÍTULO II
LA DELIMITACIÓN DEL BENEFICIARIO EN EL MARCO
DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ACTUALES.
LA INCIDENCIA DE LOS GRUPOS PREFERENTES

I. CONDICIONES GENERALES DE LOS DEMANDANTES DE VI- VIENDA Y FINANCIACIÓN EN EL PEVR Y LA INCIDENCIA DE LOS REGISTROS PÚBLICOS	110
1. Requisitos económicos	110
2. Necesidad de vivienda	115
3. Registro de demandantes	117
II. LA PREFERENCIA COMO EJE EN EL ACCESO A LAS ACTUA- CIONES PROTEGIDAS	124
1. Grupos de beneficiarios con derecho a protección preferente en el PEVR	125
2. Marco general de actuaciones para los colectivos especialmente vulnerables	127
3. Alojamientos protegidos	129
III. GRUPOS PREFERENTES DE SOLICITANTES	133
1. Jóvenes	134
2. Personas mayores de sesenta y cinco años	149
3. Mujeres víctimas de la violencia de género	155
4. Víctimas del terrorismo	160
5. Afectados por situaciones catastróficas	168
6. Familias numerosas y familias monoparentales con hijos	177
7. Chabolismo y medidas de realojamiento	183
8. Personas dependientes o con discapacidad	192
9. Personas separadas o divorciadas	198
10. Las personas sin hogar	204

CAPÍTULO III
EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LAS VIVIENDAS
SOMETIDAS A UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PÚBLICA

I. PROCESOS DE ADJUDICACIÓN	215
1. Sistema de baremación: la adjudicación de viviendas de promo- ción pública en el contexto de las viviendas de protección oficial.	217
2. Sistema de antigüedad o lista de espera	223

	Pág.
3. <i>First come, first served</i> : sistema de anticipación.....	228
4. El sistema de sorteo: ¿medio idóneo?	229
II. PROBLEMÁTICA DE LA ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS: LA BÚSQUEDA DE UN PROCEDIMIENTO ADECUADO DE ASIGNACIÓN	237
III. REVISIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DE UNA VIVIENDA: LA MEJOR FORTUNA DEL BENEFICIARIO.....	239
IV. LOS BENEFICIARIOS DE VIVIENDAS MILITARES EN LA ACTUALIDAD.....	245
1. Procesos de adjudicación.....	246
2. Enajenación de viviendas. La compra por los beneficiarios.....	251
 CAPÍTULO IV LOS BENEFICIARIOS ANTE EL RÉGIMEN LEGAL DE PROTECCIÓN DE PROTECCIÓN	
I. EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PÚBLICA.....	256
1. Calificación provisional.....	259
2. Calificación definitiva.....	267
3. Descalificación	271
II. INCIDENCIA DEL RÉGIMEN LEGAL DE PROTECCIÓN EN LOS BENEFICIARIOS	274
1. La vivienda protegida como domicilio habitual y permanente del beneficiario	274
2. Limitaciones a la facultad de disponer: autorización para la transmisión de la vivienda.....	277
3. Transmisión de la vivienda tras el periodo de limitación legal	280
4. El derecho de tanteo	285
5. El derecho de retracto.....	296
6. Transmisión <i>inter vivos</i> de viviendas militares y ejercicio del derecho de tanteo y retracto	297
III. RÉGIMEN SANCIONADOR	299
1. Sanciones.....	299
2. La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y el desahucio	303
IV. EL COMPORTAMIENTO CÍVICO COMO ELEMENTO BÁSICO EN EL DISFRUTE DE UNA VIVIENDA PROTEGIDA.....	308
1. Comportamientos antisociales.....	309
2. Mantenimiento y obras en la vivienda	313
V. LA CONTRAPRESTACIÓN POR PARTE DEL BENEFICIARIO....	316
REFLEXIONES FINALES	321
BIBLIOGRAFÍA	327

PRÓLOGO

La preocupación por la dificultad de acceso a la vivienda es una constante entre los motivos esgrimidos para justificar multitud de normas urbanísticas y base esencial de la inmensa mayoría de las normas que han impulsado las políticas de vivienda en nuestro país. No es preciso remontarse más allá del siglo XIX para constatarlo. La mejora de las viviendas existentes, concretada inicialmente en la normativa de salubridad, saneamiento y reforma interior de los núcleos históricos de las ciudades, o la producción de nuevas viviendas, que dio lugar a los ensanches, generaron un conjunto normativo que, a mediados del siglo XX, cristalizó en una normativa urbanística cuyos fundamentos, todavía hoy, son los que soportan el entramado normativo y operativo del urbanismo español. En ese contexto, sorprendentemente, la vivienda pasó a un segundo plano y, como resultado final de los procesos urbanísticos, acabó convertida en producto final sobre el cual cargar todas las plusvalías que los diferentes operadores, públicos o privados, fuesen capaces de generar y adquirir durante el proceso. Queda así sometida la vivienda a una permanente tensión entre su configuración como instrumento de política económica, del cual obtener plusvalías que sus adquirentes sufragan mediante préstamos hipotecarios, y bien fundamental para el desarrollo de la vida en sociedad, de primera necesidad pudiera decirse, al menos cuando constituye residencia habitual y permanente.

Nicolás GUILLÉN, un joven investigador formado en la escuela de administrativistas de Zaragoza bajo la atenta tutela de Fernando LÓPEZ RAMÓN, construye el libro que el lector tiene entre sus manos, donde recoge el núcleo de la que fuera su tesis doctoral, sobre las bases expuestas. Para ello, se centra en el beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen

de protección pública, es decir, en el destinatario final de las políticas públicas que tratan de facilitar el acceso a la vivienda. El autor estructura su obra, tras realizar un estudio histórico de la figura del beneficiario en la normativa española, analizando su actual configuración normativa sobre la base de requisitos económicos, la identificación de la necesidad de vivienda y los nuevos (en España) registros de demandantes de vivienda, la forma de llegar a ser beneficiario y el peculiar estatuto al que queda sujeto atendiendo al régimen de protección de las viviendas. Su forma de abordar la cuestión es novedosa, por cuanto tradicionalmente ha sido la intervención administrativa, concretada en técnicas de fomento y policía, fundamentalmente, incluso prestacionales, el eje de la mayoría de estudios sobre vivienda protegida o, en términos más amplios, accesible. Y además de novedoso, el acercamiento al tema del beneficiario resulta sugerente, por los paralelismos que apunta, aunque no se desarrolle en la obra, con otros ámbitos de acción administrativa como los servicios sanitarios, educativos en los diferentes niveles o la atención a la dependencia. En todo caso, se traslada la tradicional atención prestada a la vivienda, como producto u objeto de regulación pública, al promotor o al ciudadano en tanto receptor de ayudas públicas, al destinatario del conjunto de la acción administrativa desarrollada para favorecer el acceso a la vivienda.

Son muchas las cuestiones abordadas en la obra que, aun desde la discrepancia en algún caso, resultan merecedoras de la mayor atención. Entre ellas me limitaré a mencionar el atento estudio de los grupos preferentes de beneficiarios, del concepto de necesidad de vivienda, la búsqueda de un procedimiento adecuado de asignación de las viviendas y la posibilidad de construir un estatuto legal del beneficiario. A mi juicio, la amplitud de los grupos preferentes prueba las enormes dificultades a que se enfrentan los planes de vivienda para ocuparse de lo que realmente debiera centrar su atención, que es la identificación de los colectivos realmente necesitados de ayuda para disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en la modalidad de disfrute que resulte conveniente en cada caso. Concebida la política de vivienda como un instrumento de política económica, incluso competencialmente, no es de extrañar que la previsión de producción masiva en cada plan cuatrienal, especialmente en la modalidad de venta, dé lugar a una ampliación igualmente masiva de sus potenciales destinatarios. El alquiler u otras formas de acceso alternativas a la propiedad resultan simbólicos en el cómputo global, circunstancia que responde al sistema de financiación de los planes, basado en el préstamo hipotecario, y a la propia concepción de tal tipología como un producto de inversión antes que como un elemento de regulación del mercado de la vivienda y de acceso de quienes no pueden hacerlo en propiedad. La ampliación sin fin de los destinatarios hace que la preferencia misma resulte ineficaz, como lo es la producción de una vivienda en alquiler; que es la na-

turalmente dirigida a tales grupos, contingente en el tiempo e inaccesible en términos económicos. No existe inversión pública real dirigida a la creación de un parque permanente de vivienda en alquiler.

La gran amplitud de los grupos preferentes se ve mitigada en parte por la exigencia de requisitos económicos y, muy especialmente, por la concurrencia de necesidad de vivienda en quien aspira a resultar beneficiario. No basta con cumplir los requisitos económicos de acceso exigibles para cada tipología sino que, además, resulta imprescindible necesitar una vivienda, ya sea por no disponer de otra o, en otro caso, por resultar inadecuada ésta para atender las necesidades de alojamiento de quien aspira a resultar beneficiario de una vivienda protegida. No se limita la exigencia, por otra parte, a la vivienda protegida, como en el precedente de las casas baratas o, respecto del acceso a ayudas, en diversos planes de vivienda. La regla se enuncia con gran fuerza, no disponer de otra vivienda, sea protegida y se ubique donde se ubique. La razón última que la funda no se concreta sólo en la falta de cobertura de la necesidad de alojamiento, sino que remite también a la existencia de un patrimonio que puede servir para cubrir autónomamente tal necesidad. Desde esta segunda perspectiva, por tanto, la necesidad de vivienda complementa a los requisitos económicos, que se centran en la renta anual disponible, aunque no llega a abarcar otros elementos patrimoniales que pudieran servir para atender la necesidad de alojamiento. Estamos ante un requisito general, cualificado en el caso de los grupos preferentes de beneficiarios. En todo caso, de nuevo la tradicional tendencia de las políticas de vivienda en España a facilitar el acceso en propiedad resulta distorsionadora. A la postre, la actual exigencia de necesidad de vivienda, en su doble dimensión de necesidad de alojamiento e indicador de capacidad autónoma para atenderla, adquiere su pleno sentido cuando de acceso en propiedad se trata.

Algo parecido puede afirmarse respecto al procedimiento de asignación de vivienda. En permanente tensión entre baremación y sorteo, la adjudicación de vivienda protegida ha devenido hoy imposible porque, sin financiación, no hay posibilidad alguna de acceso. Los planes de vivienda aparecen así como un desiderata subordinado al momento financiero, a la posibilidad y voluntad del sistema financiero de continuar impulsando un modelo de acceso a la vivienda que parte, como presupuesto necesario, de la posibilidad de acceso al crédito hipotecario. En tanto la vivienda protegida típica continúa siendo la vivienda en propiedad, y en ello acierta plenamente el autor al cuestionar antes el régimen de cesión que el de adjudicación, las políticas de vivienda resultarán ineficaces para atender a unos beneficiarios que, por lo demás y según he afirmado, en este contexto se identifican con colectivos tan amplios que resultan casi universales. En todo caso, ciertamente, en la diversidad de sistemas de adjudicación es donde conviene insistir, pues diversos han de ser los sistemas para atender circunstancias diferentes y no es la mis-

ma situación la de los jóvenes como grupo preferente que la del colectivo de los ciudadanos sin hogar. Pero la objetividad, incluso para la apreciación de complejas circunstancias subjetivas, es siempre un objetivo deseable de estas políticas cuya legitimidad arraigará en su eficacia y su descrédito deriva en gran medida de la arbitrariedad en la elección de sus beneficiarios.

Construir un estatuto legal del beneficiario no es empresa fácil. Basta una lectura atenta de la normativa vigente en la materia para entenderlo. No está concebida centrándose en sus destinatarios finales sino, más bien, en el producto a promover y en los que han de promoverlo y financiarlo. De la normativa reguladora de la vivienda protegida en España se deduce con naturalidad un estatuto de ésta, sujeta a un régimen jurídico especial con respecto a la vivienda no sujeta a régimen de protección. Con tales mimbres el esfuerzo para lograrlo resultaría ímprobo y, de nuevo, estaría fuertemente condicionado por el sesgo de las políticas de vivienda hacia el acceso en propiedad. La propuesta del autor es confrontar a los beneficiarios con el régimen de protección aplicable a la vivienda. Es posible, a mi juicio, avanzar más conformando un estatuto especial de derechos y obligaciones del titular o usuario de viviendas protegidas, un estatuto que afecta, desde la perspectiva de la propiedad, a las facultades de uso y disposición, pero que llega incluso a incidir sobre las relaciones contractuales que se entablan entre promotor o arrendador y adquirente o inquilino en materias tales como la resolución por incumplimiento, garantías, régimen de los pagos a cuenta u otras. Queda pues camino continuando el ya abierto y recorrido por Nicolás GUILLÉN.

Esta obra, en suma, constituye una aportación relevante para los estudiosos del derecho a la vivienda, con unas conclusiones valientes. Los últimos años han puesto de manifiesto, en lo alto y en lo bajo del ciclo, cuando el incremento del precio y del esfuerzo para acceder a la vivienda crecía sin límites aparentes y cuando se reduce porque pocos disponen de recursos o financiación para acceder, que el problema de la vivienda en España es estructural, que nuestro modelo de políticas de vivienda está subordinado a las políticas económicas y a la utilización del sector inmobiliario como instrumento de política económica y de generación de negocio hipotecario, es decir, bancario. Desde la perspectiva que interesa al autor, la conclusión también parece clara: la figura del beneficiario se diluye ante la razón económica y, en ese contexto, casi cualquier ciudadano, como grupo preferente o no, aparece identificado como posible destinatario de la vivienda protegida. Nicolás GUILLÉN ha sabido ponerlo de manifiesto. Sólo por esa razón, aunque hay muchas otras que cada lector descubrirá por sí mismo, su trabajo ha merecido la pena.

Julio TEJEDOR BIELSA

Profesor Titular de Derecho administrativo
Universidad de Zaragoza

NOTA PRELIMINAR ¹

El presente estudio tiene su origen en la tesis doctoral que, bajo la dirección de mi maestro, el profesor Dr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN, defendí el 29 de septiembre de 2011 en la Facultad de Derecho de Zaragoza, obteniendo la calificación de sobresaliente *cum laude*. El Tribunal encargado de enjuiciar la memoria presentada estuvo presidido por el profesor Dr. D. José BERMEJO VERA, e integrado por los profesores Dres. D. Julio TEJEDOR BIELSA, D. Andrés Avelino BLASCO ESTEVE, D. Miguel BELTRÁN DE FELIPE y D. Juli PONCE SOLÉ. A todos ellos tengo que agradecer las observaciones y sugerencias realizadas en el acto de defensa que han ayudado a enriquecer el estudio original.

Deseo aprovechar las presentes líneas para hacer constar que este trabajo ha sido realizado en el seno del grupo consolidado de investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio) de la Universidad de Zaragoza, donde he contraído numerosas deudas de gratitud que quisiera hacer constar con ocasión de su publicación. El agradecimiento ha de personalizarse en primer lugar al director de este estudio, el catedrático de Derecho administrativo, Dr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN, el cual a través de sus sabios consejos, su constancia y buen hacer, me ha encaminado con criterio en la senda de la investigación. Él es un modelo a seguir en mi trabajo. Tengo que materializar también mi agradecimiento a los miembros que componen el Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, porque el poder trabajar a su lado es un auténtico privilegio.

¹ El presente libro ha sido co-editado por el Grupo Consolidado de Investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio) financiado por el Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo.

Igualmente tengo que hacer mención específica a los compañeros investigadores, la mayoría ya doctores, con los cuales he compartido estos años de dura labor.

Asimismo debo agradecer al Ministerio de Ciencia e Innovación la oportunidad que me brindó en 2007 con la concesión de la beca FPI asociada al proyecto SEJ 2006-14184 «Derecho constitucional a una vivienda digna y políticas públicas», gracias a la cual he podido introducirme en el mundo de la investigación y de la docencia, así como realizar dos estancias de investigación, la primera en la University of Sheffield bajo la tutela de la profesora Jane BALL y la segunda en la University of Texas at San Antonio, en la cual fui acogido por la profesora Anne WILLIAMSON. De ambas quiero destacar su amabilidad, cercanía y ayuda en mi investigación.

Por último, y no menos importante, quiero manifestar mi agradecimiento a mis padres y a mi hermano. Ellos han estado siempre a mi lado en los buenos y en los malos momentos, animándome a no desesperar y haciéndome comprender que todo sacrificio tiene su recompensa.

Zaragoza, septiembre de 2011

INTRODUCCIÓN GENERAL

El hecho de contar con un lugar digno y adecuado en el que poder desarrollar la vida personal y familiar va unido a la naturaleza humana; no obstante, en muchas ocasiones la situación económica de las personas conlleva que las aspiraciones de contar con una vivienda se vean frustradas.

La dificultad que presentan muchos ciudadanos en el acceso a un alojamiento no ha pasado desapercibida por los poderes públicos, los cuales han ido articulando diferentes mecanismos que respaldaran estos deseos habitacionales. En este sentido, la vivienda sometida a un régimen de protección se ha convertido en la respuesta pública más común, destinándose desde su origen a satisfacer las necesidades de los habitantes con menos recursos económicos y que no poseen un hogar digno en el que residir.

El que estas actuaciones se financien con recursos públicos hace necesario delimitar con claridad quiénes son o deben ser los beneficiarios de las mismas y cuáles son los deberes y obligaciones que tienen que asumir éstos como contraprestación. Hay que advertir previamente que en las políticas de vivienda, la figura del beneficiario tiende a recaer en el promotor como destinatario real de todas las ayudas económicas dirigidas a incentivar la construcción, pero no debemos llevarnos a engaño. Ello se debe a que éste sólo es un engranaje más en el sistema y que lo verdaderamente importante aquí es el análisis de los beneficiarios de las actuaciones protegidas, más en concreto, de los ciudadanos que el sector público considera que son merecedores de una inversión pública en sus vidas.

Por otra parte, para entender la figura del beneficiario debemos tener en consideración la importancia que han tenido y tienen las viviendas someti-

das a un régimen de protección dentro de la economía española. Se puede afirmar que las políticas de vivienda son unos buenos mecanismos en el impulso de la economía, pero también origen de muchos males. Durante años, el beneficiario ha servido para dar salida a la ingente construcción de viviendas, importando poco que éstas fueran a parar a personas que no presentaban una necesidad acuciante de alojamiento. No obstante, en los últimos años, sobre todo durante la bonanza económica, la identificación de cada vez más ciudadanos que presentaban problemas en el acceso a una vivienda libre supuso un impulso en la articulación de estas políticas. A ello debe sumarse el hecho de que la figura del beneficiario se ha delimitado con claridad, al diferenciar entre todos los solicitantes, colectivos que por su situación son merecedores de una especial protección. A pesar de todo ello, no hay que obviar el peligro que tiene para el beneficiario, entendido como persona realmente necesitada de alojamiento, el desplazamiento producido en la actualidad de la demanda de viviendas en propiedad hacia las viviendas protegidas. Ello hace necesario plantear si las políticas de vivienda han logrado crear un sustitutivo de las viviendas libres y con ello seguir manteniendo el ritmo en la construcción, justificándose en el apoyo a las personas económicamente desfavorecidas, pero con recursos suficientes para pagar una hipoteca, y discriminando por tanto a aquéllas que verdaderamente deben ser consideradas los ejes de estas políticas, es decir, las personas que presentan una situación de riesgo y que no disponen de recursos económicos para conseguir un alojamiento.

Con todo ello, este estudio se estructura en cuatro capítulos en los cuales se da una visión pormenorizada de la problemática con base en la doctrina, la legislación, la jurisprudencia y el Derecho comparado. Sobre este último aspecto, la realización de estancias de investigación en Inglaterra y en Estados Unidos me ha ayudado a elaborar nuevas ideas e iniciativas.

Adentrándonos en el mismo, el primer capítulo ofrece una visión de la evolución de la figura del beneficiario, a través de la cual se puede comprobar cómo las políticas de vivienda en España se han ido amoldando a los cambios de la sociedad mediante la adopción de iniciativas tales como la lucha contra los hogares insalubres, la aportación de viviendas a las clases obreras, la construcción de alojamientos para cubrir las necesidades de la población emigrante que llegaba a las grandes ciudades o, ya más recientemente, sentar las bases y medidas ejecutivas que hagan posible la consagración del derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el art. 47 CE. Este primer capítulo se apoya en el estudio de la diferente legislación aprobada en España en esta materia que ha dado lugar a la aparición de variadas tipologías de alojamiento como las casas baratas, las viviendas de renta limitada o las viviendas de protección oficial. Como consecuencia de ello, se ha dividido en diferentes bloques normativos hasta el Plan Estatal

de Vivienda 2009-2012 (PEVR), en los cuales se analiza quiénes eran los destinatarios de estas viviendas, los condicionantes subjetivos requeridos y los mecanismos de acceso y adjudicación.

El capítulo II parte del hecho de que la aprobación tanto del PEVR, como de la distinta normativa autonómica con base en las competencias en materia de vivienda atribuidas a las CCAA, ha ayudado enormemente en la delimitación del destinatario de las viviendas sometidas a un régimen de protección a través del establecimiento de diferentes requisitos que ya no sólo abarcan los condicionantes económicos. Así, la necesidad de vivienda o la existencia de registros de demandantes suponen mecanismos eficientes de filtro entre aspirantes a una vivienda. A ello debe sumarse la circunstancia de que las políticas de vivienda han ido introduciendo en los últimos años diferentes colectivos merecedores de especial protección cuando de vivienda hablamos, los cuales están llamados a ser el eje central de las políticas de vivienda tal y como ocurre en los países anglosajones.

Otro aspecto que es tratado es el relativo a los mecanismos de acceso a las viviendas sometidas a un régimen de protección (capítulo III). Como es lógico, no todos los ciudadanos pueden optar a una vivienda financiada con recursos públicos; es por ello que las políticas de vivienda han incluido diferentes sistemas que garantizan de manera objetiva su asignación. Aquí el análisis no sólo se centra en el caso español a través de la normativa estatal y del estudio comparado entre legislación autonómica, sino que también incide en las alternativas existentes tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, además de incluir un apartado dedicado a la adjudicación de las viviendas militares. Por otra parte, se hace también especial mención a un aspecto muy importante, y es la revisión de la adjudicación ante casos de ruptura de la finalidad social de la vivienda como consecuencia de una mejora en la situación económica del beneficiario (mejor fortuna).

El último capítulo se destina a estudiar la incidencia del régimen de protección sobre los beneficiarios de una vivienda. El hecho de ser adjudicatario lleva consigo la asunción de toda una serie de obligaciones y restricciones con el objeto de no alterar la finalidad social inserta en el propio destino de estas actuaciones (*vid.* destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, limitaciones a la enajenación, derechos de tanteo y retracto de la Administración). Aparte de la referencia a los regímenes sancionadores y a las acotaciones en las acciones de los beneficiarios, en este bloque se introduce el análisis de un elemento básico del sistema anglosajón del cual carece nuestro país, como es la regulación de los comportamientos antisociales.

Como se comprueba, el beneficiario es la pieza clave de cualquier política pública de vivienda que se intente llevar a cabo; por ello, la identificación de los colectivos más necesitados se convierte en el punto de partida básico

sobre el cual estructurar ésta. Con el paso de los años, la figura del beneficiario en España ha adquirido un matiz ambiguo que nos ha distanciado enormemente del resto de los países. El hecho de que la inversión pública se destine a ofrecer alojamientos a personas que tienden más a pertenecer a una clase media que a los estratos más bajos de la sociedad, es un matiz que no se da en países como Inglaterra o los Estados Unidos, donde el beneficiario se asocia principalmente a las personas sin hogar o a las familias que residen en guetos. No obstante, la configuración actual de este concepto no es algo baladí, ya que ha sido fruto de una evolución de cerca de cien años, en la cual se pueden apreciar importantísimos cambios en la sociedad española, ya sea por motivos económicos (movimiento obrero) o políticos (Guerra Civil, llegada del franquismo y ya más recientemente, la aprobación de la Constitución). Por todo ello, este estudio trata de hacer comprender la importancia de esta problemática y la necesidad de apertura a nuevas propuestas y alternativas que hagan factible el derecho a una vivienda digna y adecuada, siempre desde el punto de vista de que las políticas de vivienda deben incidir sobre aquellas personas llamadas a ser sin cualquier atisbo de duda, beneficiarias de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL BENEFICIARIO EN ESPAÑA

La figura del beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública está directamente relacionada con la evolución de las políticas de vivienda en España y el surgimiento de diferentes tipologías de alojamiento. Entendido como adjudicatario de las viviendas y por tanto diferenciándose del destinatario de las ayudas a la construcción de las mismas (dejando los casos de autopromoción), el beneficiario ha sufrido una importante mutación con el paso de los años. Para comprender su configuración actual, es indispensable estudiar cómo ha sido regulado a través de la normativa, aún más cuando en las ciudades españolas conviven viviendas con protección ideadas en distintos periodos históricos y que se asociaron a ciudadanos que en esos momentos, y por distintas circunstancias, se consideraban que necesitaban apoyo en el acceso a un alojamiento por parte de los poderes públicos.

Con todo ello, en este primer capítulo se analizará al beneficiario a través de distintos bloques normativos que llegan hasta el PEVR. El primer epígrafe contiene su evolución hasta la Guerra Civil española, en donde se recogen sus orígenes relacionados con los antecedentes higiénico-sanitarios, la regulación de casas baratas y su extensión con las económicas o las viviendas de la Ley Salmón. A continuación se estudia éste en el marco de las políticas de vivienda franquistas. En este segundo epígrafe, el beneficiario se perfila a través de los distintos modelos de viviendas surgidos como las viviendas protegidas, las de clase media y bonificables, de tipo social, de

renta mínima y reducida, de renta limitada, subvencionadas o las viviendas de protección oficial.

Para terminar, los dos últimos epígrafes se dedican a la delimitación del beneficiario en la democracia. Así, se analiza la incidencia del derecho a la vivienda en su configuración y cuál ha sido su evolución a través de los diferentes Planes de Vivienda aprobados hasta el actualmente vigente.

I. LA DELIMITACIÓN DEL BENEFICIARIO HASTA LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA

A la hora de establecer un punto de origen en el análisis del beneficiario, es interesante conexas diferentes medidas en materia de vivienda que tienen una relación directa y que siguen básicamente un mismo criterio hasta comienzos de la Guerra Civil. Sin duda, la identificación primigenia del beneficiario con las clases trabajadoras se va forjando desde la adopción de distintas medidas higiénico-sanitarias por parte de los poderes públicos con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población, todo ello en el marco de la revolución industrial. No obstante, es con la aparición de la legislación de casas baratas cuando surgen verdaderamente las políticas de vivienda en España, estableciéndose la necesidad de aportar alojamiento al proletariado urbano y con ello paliar la situación de pobreza y precariedad de los obreros. A pesar de esta clara identificación del beneficiario, las sucesivas políticas de vivienda aprobadas hasta el conflicto armado renunciaron equipar éste con las clases obreras, dando paso progresivamente a la clase media como destinataria de las viviendas, hecho que fue también acogido durante el periodo franquista.

1. Higienismo, política de ensanches y primeras medidas de política social en el contexto de la vivienda

A finales del siglo XIX, España se encontraba en pleno proceso de la denominada Revolución industrial. Por entonces, el éxodo rural y la llegada de gran cantidad de obreros a las ciudades industriales causaron graves problemas de hacinamiento y la degradación de las condiciones higiénicas de los barrios en los cuales residían.

Esta situación no pasó desapercibida para los poderes públicos, los cuales vieron la necesidad de articular diferentes mecanismos que aseguraran unas condiciones dignas de habitabilidad para los sectores de la población más afectados. En este contexto, la Real Orden de la sección de Beneficencia y Sanidad del Ministerio de la Gobernación, de 9 de septiembre de 1853,

supone la primera manifestación legislativa que atiende a esta situación. Dicha Real Orden iba destinada a los gobernadores de Madrid y Barcelona como intento de mejora de la situación de las viviendas de las «clases pobres» y en ella ya se dejaba constancia de la importancia de la vivienda para los ciudadanos:

«Persuadida S. M. de que la habitación es una de las cosas más importantes en la vida del pobre, y de que a procurársela en buenas condiciones higiénicas, aireadas, y sanas, deben encaminarse los esfuerzos de la Administración por lo que al bienestar de las clases desvalidas interesa, tanto por lo que afecta a la pública salubridad, desea que tan importante mejora se realice cuanto antes en bien de las clases desfavorecidas».

A pesar de esta declaración de intenciones, la preocupación por entonces no era tanto ofrecer un alojamiento, sino la mejora en las condiciones de salubridad. El caso español no era aislado si acudimos al marco comparado; así, en Inglaterra hay que aludir directamente a los *slums* como claro ejemplo de la situación acuciante en la que se subsumían muchas ciudades. Estas áreas, donde la mortalidad era elevada y en donde sus habitantes sobrevivían en un clima de inseguridad e insalubridad, fueron el detonante del impulso o, mejor dicho, el origen de la intervención pública como solución a este problema. En este sentido, hay que señalar que la primera Ley aprobada al efecto en Inglaterra, la *Labouring Classes' Lodging Houses Act* de 1851, tenía como precedente un informe acerca de las condiciones sanitarias de la población obrera (*Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of 1842* o Informe Chadwick), con lo que se comprueba claramente la gran relación que existía entre la vivienda y las mejoras en el entorno urbano¹.

Volviendo a España, si como he señalado anteriormente las condiciones sanitarias marcan las actuaciones en vivienda en esos años, no menos importancia tuvieron para el urbanismo al impulsarse la expansión de las ciudades como mecanismo para hacer frente al crecimiento desmesurado de la población en las mismas y, por ende, la creación de nuevos espacios habitacionales. En este sentido, hay que hacer mención obligada a las propuestas de ensanche para la ciudad de Madrid a través del Real Decreto de de 8 de abril de 1857, por el que se autorizó al Ministro de Fomento Claudio Moyano a que formulara un Proyecto de Ensanche, o a los estudios de Cerdá para Barcelona².

¹ Vid. KAUFMAN (1975: 9 y ss.); MALPASS y MURIE (1999: 26-27). A ello debe sumarse la aprobación de una serie de Leyes sanitarias (*Public Health Acts*), las cuales tuvieron influencia directa en el ordenamiento de las ciudades inglesas: RAVETZ (2001: 22); SOUTHWORTH y BEN-JOSEPH (2003: 45-46).

² Por lo que respecta al ensanche de Barcelona, se debe partir de la circunstancia de que durante años los anhelos de expansión se habían visto entorpecidos por la condición de ciudad amurallada. El hecho de que se produjeran los primeros antecedentes de desarrollo industrial en la ciudad y el derri-

Centrándonos en Madrid, y tratando de dar una visión global del porqué de su ejecución, en la redacción del preámbulo del Real Decreto de 8 de abril de 1857 podemos encontrar las claves básicas, de las cuales sobresalen las referidas a ornato y salubridad³:

«El aumento de población que en estos últimos años ha experimentado la capital de la Monarquía, las grandes mejoras que en breve deben plantearse en ella, transformándola, puede decirse, por completo, y, sobre todo, las nuevas necesidades creadas por los adelantamientos del siglo, reclaman imperiosamente el ensanche de la Corte, asunto en que vienen ocupándose hace largo tiempo la opinión pública y la municipalidad, sin haber obtenido hasta ahora resultado alguno inmediato.

Madrid es uno de los pueblos que, en proporción de su vecindario, menor superficie tiene destinada, en su recinto interior, a paseos, plazas y otros desahogos tan necesarios para el movimiento y el tráfico, como bajo el punto de vista del ornato y de la salubridad. Al paso que otras grandes ciudades, atravesadas por caudalosos ríos, cuentan en su parte céntrica hermosos parques y plazas espaciosas, la capital de España no contiene un solo paseo dentro de su caserío; y barrios formados por estrechas calles, sin más interrupción que algunas reducidas plazuelas, ocupan sus más pobladas localidades.

Otra circunstancia contribuye a agravar el mal que acaba de indicarse. No existiendo en Madrid más que un solo centro de población, en el que se aglomeran los habitantes, contribuyendo así a que en lugar de extenderse la construcción en sentido horizontal hacia los barrios extremos, como sería de apetecer, se mantenga estacionaria en un mismo punto, elevando de día en día el número de pisos de los edificios para hacerlos cada vez más estrechos, incómodos e insalubres».

bo parcial de las murallas, propició que a través de Autorización superior de fecha 27 de diciembre de 1854, el gobernador civil de Barcelona, Cirilo Franzuet, encargara a Cerdá el levantamiento del plano de los alrededores de la ciudad que más tarde conllevaría la materialización del ensanche. Sin duda, la Real Orden de 9 de diciembre de 1858 supuso un paso adelante en su realización, ya que a través de dicha norma se puso fin a las injerencias del Ministerio de la Guerra en todo lo relativo a estas actuaciones. Este hecho conllevó, como expone BASSOLS COMA (1973: 178-179), la creencia en el fortalecimiento de las competencias del Ayuntamiento de Barcelona en este aspecto, si bien la realidad fue que el Ministerio de Fomento, que había recogido el testigo del Ministerio de la Guerra en todo lo relativo a criterios sobre el ensanche, también decidió asumir competencias y, a su vez, un protagonismo destacable. *Vid.* ESTAPÉ RODRÍGUEZ (1971: 115-152) y SÁENZ RIDRUEJO (1972: 385-392). Dejando aparte esta problemática, el ensanche de Barcelona fue fruto de un profuso análisis de la ciudad y sus alrededores (topográfico, geológico e hidrográfico), deteniéndose en aspectos tan variados como la determinación y clasificación de sus habitantes, la superficie de ciudad correspondiente a cada uno, y dando soluciones ante las controversias surgidas en torno a los aspectos higiénico, moral, económico, político y administrativo. Con todo ello, como expone LÓPEZ RAMÓN (2009: 23), Cerdá trató de solucionar a través de la idea del ensanche, problemas tan diversos como los relativos a vivienda, circulación, higiene y calidad de vida.

³ *Vid.* BASSOLS COMA (1973: 169 y ss.). Esta norma hay que relacionarla directamente con la Real Orden de 6 de diciembre de 1846, mediante la cual se encargó al ingeniero Juan Merlo la elaboración de un plano de ensanche para la ciudad de Madrid, así como la formalización del presupuesto correspondiente. La grandes discrepancias entre los partidarios del ensanche frente a los que estaban a favor de la reforma interior de la ciudad (encabezados por Mesonero Romanos), hizo que el proyecto quedara paralizado hasta que la traída de aguas del río Lozoya, la llegada del ferrocarril y la expansión y formación de arrabales, como Chamberí o Yeseñas, conllevó que se retomara el mismo.