

B. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

B.2 El derecho a la vivienda en el derecho comparado europeo: modelos e imitaciones*

Sabrina Ragone

Profesora titular de Derecho público comparado

Universidad de Bolonia

sabrina.ragone2@unibo.it

Valentina Capuozzo

Investigadora postdoctoral en Derecho público comparado

Universidad de Bolonia

valentina.capuozzo2@unibo.it

Resumen: *Esta contribución analiza el derecho a la vivienda en el marco constitucional europeo. Tras un breve repaso preliminar de la problemática*

* El trabajo se enmarca en las actividades realizadas en el Proyecto de investigación I+D «La protección jurídica de la vivienda habitual. Un enfoque global y multidisciplinar», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID 2021-124953NB-I00). Aunque en el marco de una reflexión común entre las Autoras, los apartados 1, 3, 3.1, 3.2, 3.3 y 5 deben atribuirse a Sabrina Ragone, mientras que los apartados 2, 4.1, 4.2 y 4.3 deben atribuirse a Valentina Capuozzo.



afirmación de la protección social en Europa y el estudio del derecho a la vivienda en los principios sociales europeos y el CEDH, el análisis examina el derecho a la vivienda comparativamente en dos casos de estudio, Italia y Francia, analizando su fundamento constitucional y su evolución normativa y jurisprudencial, enfatizando el papel de los distintos formantes.

Abstract: *The paper analyzes the right to housing in the European constitutional framework. After a brief preliminary overview of the problematic affirmation of social protection in Europe and the study of the right to housing in European social principles and the European Convention of Human Rights, the analysis addresses comparatively the right to housing in the two case studies of Italy and France, examining its constitutional foundation, legal and jurisprudential developments, emphasizing the role of each legal formant.*

Palabras clave: *Derecho comparado europeo; Derecho a la vivienda; Francia; Italia.*

Keywords: *European Comparative Law; Right to Housing; France; Italy.*

Sumario.: 1. Introducción: la cuestión de la comparación constitucional europea. 2. El derecho a la vivienda en los principios sociales europeos y el CEDH. 3. El caso italiano. 3.1 Fundamento constitucional. 3.2 Evolución legal. 3.3 Evolución jurisprudencial. 4. El caso francés. 4.1. Fundamento constitucional. 4.2 Evolución legislativa. 4.3 Evolución jurisprudencial. 5. Breves conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN: LA CUESTIÓN DE LA COMPARACIÓN CONSTITUCIONAL EUROPEA

El espacio jurídico europeo presenta una serie de peculiaridades, la primera de ellas siendo la existencia de un entramado común de naturaleza constitucional, tanto que se ha hablado de una comunidad de derechos y no solo económica⁽¹⁾. Por ello, afrontar temas relacionados con los derechos –aunque de naturaleza social– exige una visión comprensiva de los distintos niveles «constitucionales» *lato sensu*, estatales y europeos. Asimismo, todos los formantes resultan esenciales para reconstruir

(1) RAGONE, S., «European Comparative law: Reasons for “Enhanced Comparison” and Role of the CJEU», *Revista de Derecho Politico*, 112, 2021.

críticamente el alcance y los corolarios del derecho a la vivienda, es decir, legal, jurisprudencial y doctrinal.

Este texto propone primero un sintético análisis del marco europeo, enfocando luego dos casos de estudio privilegiados, Italia y Francia, cuyo desarrollo constitucional se ha enmarcado sustantivamente en el constitucionalismo social e históricamente en su pertenencia a la Unión Europea.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS PRINCIPIOS SOCIALES EUROPEOS Y EL CEDH

El derecho a la vivienda ha encontrado protección tanto en los principios sociales europeos como en el ámbito del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Antes de describir la protección europea del derecho a la vivienda, es oportuno hacer una premisa. La naturaleza social de este derecho lo sitúa, a nivel de competencias, en el ámbito de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros (art. 4 TFUE). Al igual que los demás derechos sociales, también para la vivienda, la armonización encuentra el obstáculo de las especificidades de las normativas nacionales individuales, que los Estados custodian celosamente⁽²⁾. Ello, más la conocida discrepancia entre la política económica, en manos de la Unión, y la de la política fiscal, en manos de los Estados, dificulta la europeización del derecho a la vivienda. Una europeización que se realiza más fácilmente a través de la jurisprudencia, que incorpora los principios europeos, haciéndolos garantes al mismo tiempo en la protección de las especificidades de cada ordenamiento.

Con esta premisa, se puede decir que a nivel normativo son tres las fuentes más importantes a analizar: la Carta Social Europea (CSE), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDDFFUE) y el más reciente Pilar Europeo de Derechos Sociales.

La CSE reconoce de manera explícita este derecho en su artículo 31. Este artículo impone a los Estados firmantes la obligación de adoptar medidas adecuadas para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, prevenir la carencia de hogar y hacer asequible el acceso a la vivienda para quienes no disponen de los recursos necesarios.

(2) Sobre el punto véase AMATO, G., «Tra Stato sociale e dimensione europea», *Rivista AIC*, 13 maggio 2009; Ib., «La Convenzione sul futuro dell'Europa e la Carta di Nizza», *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, pp. 629 ss.; GIUBBONI, S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, p. 33; DE CABO MARTÍN, C., «Constitucionalismo del Estado social y Unión europea en contexto globalizador», in *RDCE*, 11, 2009, pp. 17-48.

Estas obligaciones se supervisan a través del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), que ha generado una relevante jurisprudencia mediante sus conclusiones y decisiones en el marco del procedimiento de reclamaciones colectivas⁽³⁾. En este contexto, el Comité ha destacado la necesidad de que los Estados implementen tanto medidas normativas como factuales que aseguren la protección efectiva del derecho a la vivienda, incluyendo la provisión de vivienda alternativa en casos de desalojo forzoso.

Por otro lado, la CDDFFUE, proclamada en el año 2000 y con valor jurídico vinculante desde el Tratado de Lisboa en 2009, no incluye un derecho explícito a la vivienda, pero su artículo 34.3 reconoce el derecho a ayudas de vivienda para garantizar una existencia digna, en particular para quienes no dispongan de recursos suficientes. Sin embargo, esta disposición actúa como un principio, más que como un derecho subjetivo plenamente exigible, porque precisamente se aplica dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión.

A pesar de estas limitaciones, la Unión Europea ha manifestado un interés creciente por la protección de los derechos sociales a nivel comunitario. En este sentido, la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 representa un hito importante. Aunque no tiene fuerza vinculante⁽⁴⁾, este documento establece un marco de derechos sociales que incluye el acceso a una vivienda asequible y de calidad como una condición fundamental para la cohesión social.

El Pilar, compuesto por 20 principios fundamentales, se ha convertido en un punto de referencia para las políticas sociales de la Unión y para la evaluación de las acciones de los Estados miembros, especialmente tras la crisis pandémica, que ha tenido un impacto significativo en las políticas de vivienda a nivel europeo. En el contexto posterior a la COVID-19, la Unión Europea ha lanzado el programa Next Generation EU, cuyo objetivo es financiar la recuperación económica de los Estados miembros y promover las inversiones en sectores clave, incluidas la vivienda y las infraestructuras sociales. Sea claro, las dudas para saludar ‘de manera simplista’ estos recursos como el giro en la trayectoria de integración son más que una. Baste destacar que no se trata de políticas comunes, sino de meros fondos vinculados y limitados a la emergencia pandémica⁽⁵⁾. Sin embargo, la gestión del gasto público que se deriva de

(3) Sobre el CEDS, véase MACHO CARRO, A., *Tutela multinivel del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*, Madrid, 2024, pp. 99 ss.

(4) Cf. las consideraciones críticas de GIUBBONI, S., «Appunti e disappunti sul Pilastro europeo dei diritti sociali», *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, pp. 953 ss.

(5) Para profundizar, véase AA. VV., «Il Forum. Verso un futuro (più) sociale dell'Europa?», *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2021, pp. 230 ss.

ello, unido a los instrumentos de financiación como el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), puede considerarse como un estímulo para reconsiderar los niveles mínimos de protección común con el fin de ampliar la protección social.

En lo que respecta al CEDH, el derecho a la vivienda no aparece recogido explícitamente, pero ha sido protegido de manera indirecta a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), principalmente bajo el artículo 8 del Convenio, que garantiza el derecho al respeto del domicilio⁽⁶⁾.

El TEDH ha desarrollado una interpretación amplia de este precepto, considerando que cualquier interferencia en el derecho al hogar, como los desalojos forzosos, debe estar justificada y cumplir con los principios de proporcionalidad. El caso *Bjedov c. Croatia* es particularmente indicativo en este sentido⁽⁷⁾. En él el TEDH ha afirmado una garantía también a nivel procesal por la cual cada individuo en riesgo de desahucio tiene derecho a plantear la cuestión de la proporcionalidad de la medida. El Tribunal ha afirmado que la pérdida de la vivienda habitual constituye una injerencia especialmente grave en el derecho al respeto del domicilio, por lo que cualquier medida de desalojo debe ser sometida a un control de proporcionalidad realizado por un tribunal independiente, incluso en situaciones donde el derecho de ocupación haya expirado legalmente.

Además, el Tribunal ha dictado medidas cautelares, de conformidad con el artículo 39 de su Reglamento, en casos donde el desalojo de personas vulnerables podría causarles un daño irreparable, ordenando en algunos casos la suspensión temporal del desalojo o la provisión de una vivienda alternativa.

3. EL CASO ITALIANO

3.1 Fundamento constitucional

Al buscar el fundamento constitucional del derecho a la vivienda, hay que remitirse a un fundamento «generalizado», compuesto por muchas disposiciones, ya que en la Constitución italiana no existe ningún artículo específicamente dedicado a su reconocimiento. En un principio, se buscó el anclaje constitucional del derecho a la vivienda en la única referencia expresa a la vivienda, contenida en el artículo 47 ap. 2, pero la evolución jurisprudencial

(6) Cf. *amplius* MACHO CARRO, A., *Tutela multinível del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*, Madrid, 2024, pp. 154 ss.

(7) TEDH, *Bjedov v. Croatia*, 29 de mayo de 2012, recurso núm. 42050/09.

y doctrinal ha llevado a la identificación de una base más amplia dentro de la carta fundamental⁽⁸⁾. En efecto, el derecho en cuestión se ha ido configurando progresivamente como una necesidad social del individuo que se remonta también y sobre todo a los artículos 2 y 3 ap. 2 de la Constitución⁽⁹⁾.

En la Constitución, la vivienda se menciona una sola vez, en el artículo 47 ap. 2, que señala que «la República [...] favorece el acceso del ahorro a la propiedad de la vivienda»⁽¹⁰⁾, como corolario y especificación del artículo 42 de la Constitución (que se refiere generalmente a la propiedad privada), estableciendo un *favor* para la compra de una vivienda que sea domicilio principal. El ahorro, desde esta perspectiva, representa el instrumento a través del cual acceder a la propiedad de un determinado bien: la llamada primera vivienda –y no otras inversiones inmobiliarias–, a la luz del vínculo inseparable con las necesidades del individuo que ese bien satisface.

La intervención legislativa que implementa el principio constitucional ha regulado medios y categorías de referencia específicos, concretando la protección especial garantizada para la satisfacción de esta necesidad primaria. Sin duda, se puede y se debe reconocer que la disposición tiene al menos un valor «negativo», es decir, evitar que algunas personas se queden sin un lugar que les sirva de vivienda (y esto, probablemente, independientemente de la relación con el bien, sea ella de propiedad, alquiler, etc.).

Pese a ello, el artículo 47 parece regular, incluso antes que un derecho a la vivienda, un derecho *sobre* la vivienda, viéndose el derecho de propiedad en su función social. Sin embargo, esta regla atañe a un perfil específico y bien definido, por lo que, analizada de forma independiente, resulta insuficiente para fundamentar reclamaciones de derechos por parte de los interesados.

Precisamente por ello, se ha afirmado con fuerza la necesidad de configurar este derecho tomando en consideración otras demás disposiciones constitucionales. Es un texto en el que se reconoce la plena centralidad del individuo incluso en su dimensión relacional, en el que se refleja la aspiración a la igualdad en relación con aspectos sociales, laborales, económicos, etc.

(8) CIOCIA, M., *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009, p. 43, afirmaba que el artículo 47 crea un derecho subjetivo público por su valor en la formación y desarrollo de la persona.

(9) BRECCIA, U., *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980; BILANCIA, F., «Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione», *Istituzioni del federalismo*, 3, 2010; CVITARESE MATTEUCCI, S., «L'evoluzione della politica della casa in Italia», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 2010; OLIVITO, E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017.

(10) Véanse MERUSI, F., «Artículo 47», en BRANCA, G. (coord.), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980, pp. 153 ss.; SALERNO, G., «Artículo 47», en CRISAFULLI, V., PALADIN, L. (coord.), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 1990, pp. 318 ss.; BARONCELLI, S., «Artículo 47», en Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (coord.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 945 ss.

Algunos autores, por ejemplo, consideran oportuno hacer referencia a la inviolabilidad del domicilio (art. 14 de la Constitución), a la que los poderes públicos solo pueden acceder en presencia de requisitos específicos y que, en general, representa un lugar en el que rige la intimidad. Hay, pues, una serie de disposiciones que tienen relación con el derecho a la vivienda, si se consideran instrumentales respecto de la satisfacción de necesidades ulteriores y diferentes: la protección de la familia (art. 31), así como la protección de la salud (art. 32 de la Constitución, según el cual la salubridad del entorno en el que se vive es relevante a los efectos de proteger el estado de salud). Pero igualmente se podría hacer referencia a la «existencia libre y digna» a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, a la configuración de los derechos de propiedad implementada por el artículo 42 de la Constitución también y sobre todo mediante la referencia a su función social, o incluso al derecho a estudiar y las consiguientes necesidades de vivienda derivadas de los viajes de estudiantes.

En general, sin embargo, la interpretación del derecho deriva principalmente del artículo 2 de la Constitución (conforme al cual la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo como en los grupos sociales donde se desarrolla su personalidad [...]) y artículo 3 ap. 2 de la Constitución, que reconoce el principio de igualdad sustancial.

El artículo 2 de la Constitución se ha interpretado como cláusula abierta y no cerrada: no todos los derechos están expresamente regulados por las disposiciones constitucionales, sino que son tantos como la protección de la persona requiere, en un proceso evolutivo que permite (es más, exige) superar la tipicidad de los derechos. A través de esta interpretación extensiva podemos reconocer relevancia jurídica a libertades que, si bien no están incluidas explícitamente en la Carta fundamental, se abren paso en la conciencia social y dan lugar a una exigencia ante la jurisprudencia y la legislación.

La elaboración jurisprudencial y los estudios realizados sobre el tema también han hecho hincapié en el artículo 3 ap. 2 de la Constitución sobre la estructura concreta de las relaciones económico-sociales.

Desde el punto de vista de las referencias «externas», situadas en el derecho internacional o europeo, desde 2001, el artículo 117 ap. 1 de la Constitución establece que el poder legislativo debe ser ejercido por el Estado y las Regiones respetando no solo la Constitución, sino también las limitaciones derivadas del sistema comunitario y de las obligaciones internacionales. Ello ha llevado a una superposición e integración de estándares, con referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de ddf de la UE y la Carta social europea.



3.2 Evolución legal

Han sido numerosas las intervenciones estatales relativas a la implementación del derecho a la vivienda a lo largo de los años, y presentan una sustancial falta de homogeneidad entre ellas, debido a las diferentes medidas y propósitos que se plantean. Sin intención de exhaustividad, se van a revisar las más significativas⁽¹¹⁾. Cabe señalar que las políticas de vivienda a menudo han perseguido, al mismo tiempo, objetivos individuales, sociales y/o macroeconómicos, como la recuperación de las actividades en el sector de la construcción.

La primera intervención orgánica, bajo el régimen constitucional anterior, que tuvo como objetivo remediar los problemas de vivienda fue la ley núm. 254 de 1903 (la llamada ley Luzzatti), que utilizaba principalmente el instrumento de préstamo para la construcción de viviendas para alquiler o venta, seguido por una medida de 1908 que llevó a los Municipios a obtener préstamos de la Cassa Depositi e Prestiti para construir viviendas públicas. En 1919 se amplió la lista de sujetos que podían solicitar las mencionadas hipotecas y potenció el papel de los Municipios. Además, surgió una tendencia que luego se mantuvo bastante constante: la referencia a diferentes categorías de sujetos, no solo en función de los ingresos, sino también de las características personales (por ejemplo, discapacidad) y de las laborales (ejemplo, funcionarios).

El fascismo no impulsó cambios sustanciales en las políticas de vivienda, aparte de la vinculación del Ministerio de Obras Públicas, y hubo otro decreto del Rey en 1938 (n. 1165), donde se prestó gran atención a las sociedades cooperativas y de bienestar, y en particular a los aspectos organizativos, los criterios de cesión de las viviendas construidas por las propias cooperativas, etc.

Como no podía ser de otra forma, después de la Segunda Guerra Mundial, la ayuda proporcionada por el Plan Marshall se utilizó principalmente para la reconstrucción del país.

Se adoptó de un plan plurianual (que duró siete años y luego se prorrogó por otros siete) denominado «Ina-casa», ya que contaba con el apoyo del Instituto Nacional de Seguros (INA). Este plan, previsto por la ley no. 43 de 1949, reguló la construcción de viviendas para trabajadores, financiada mediante gravámenes sobre los salarios de los trabajadores y empresarios, con la intervención del Estado.

(11) GIORGIS, A., «Il diritto costituzionale all'abitazione», *Questione Giustizia*, 2007, pp. 1130 ss., proponía que los poderes públicos se planteasen una actuación «equivalente», con la asignación de los recursos económicos necesarios para comprar la vivienda.

En 1963 (con la ley núm. 60), en sustitución de INA-casa, se inició la experiencia del plan Ges.ca.l. (Instituto de Gestión de Hogares de Trabajadores), con base en los recursos obtenidos de la liquidación del patrimonio de Ina-casa y aportes de los trabajadores, las empresas y el Estado. El plan, que duró diez años (1963-1973), no tuvo éxito y la organización fue abolida.

Una de las razones del fracaso de esta iniciativa se debió a los retrasos en la implementación de las reformas urbanísticas (que comenzaron con la ley nacional de urbanismo, n. 1150 de 1942). Mientras tanto, empezaron a desarrollarse las medidas sobre viviendas de protección oficial.

Con la ley n. 1179 de 1965, se lanzaron importantes líneas de crédito para el sector de la construcción, con la posibilidad de otorgar hipotecas subsidiadas para la implementación de un programa extraordinario en favor de la construcción y compra de viviendas «no de lujo».

Sin embargo, en el medio de protestas generalizadas, la cuestión de la vivienda estalló en todo su dramatismo, alcanzando su punto máximo con la huelga nacional de la vivienda del 19 de noviembre de 1969.

La década de 1970 se abrió con una ley sobre la construcción pública residencial (n. 865 de 1971) que pretendía reorganizar el sector, mediante la disolución de numerosos organismos y la asignación de tareas relevantes al Comité de Construcción Residencial, creado en el Ministerio de Obras Públicas. Esta ley, en el artículo 48, estableció que los programas de construcción de viviendas públicas residenciales debían estar dirigidos a una serie de categorías: trabajadores en general; aquellos «que ocupan viviendas inadecuadas, insalubres y en ruina que necesitan ser demolidas»; los que vivían en «zonas afectadas por desastres naturales»; estudiantes, trabajadores inmigrantes y personas mayores; trabajadores que han emigrado al extranjero y refugiados; los «ciudadanos más necesitados». Posteriormente (decreto 1035 de 1972) se definió la vivienda pública residencial: aquellas «viviendas construidas o por construir por organismos públicos con cargo exclusivo o con asistencia o contribución del Estado, con exclusión de las viviendas construidas o por construir en ejecución de programas de vivienda protegida y protegida» (más tarde, ley núm. 412 de 1991).

Los años 70 están caracterizados por otra evolución esencial: la creación de las Regiones, cuyas competencias en la materia son extremadamente relevantes. El decreto 616 de 1977 (art. 93) preveía la transferencia a las Regiones de funciones administrativas estatales en materia de planificación regional, localización, actividades de construcción y gestión de «intervenciones de vivienda residencial y pública, vivienda protegida, vivienda social protegida, así como la funciones relacionadas con los procedimientos de financiación relacionados». A la vez, se regularon hipotecas

con condiciones subsidiadas y contribuciones para los grupos de población de menores ingresos y se activaron programas extraordinarios de intervención (ej. leyes núm. 513 de 1977 y núm. 457 de 1978).

También hubo las primeras medidas relativas a las viviendas en alquiler (ley núm. 392 de 1978), demostrándose una mayor atención al *disfrute* del bien, que a su propiedad.

En la década de 1990 se produjo una inversión parcial de la tendencia: basta pensar en la ley núm. 179 de 1992 (modificada e integrada con la ley núm. 85 de 1994), sobre ordenamiento territorial de la vivienda, o la ley núm. 560 de 1993, sobre compraventa de vivienda pública residencial (sobre el derecho de compra: podían acogerse a él los cesionarios, así como sus familiares convivientes, siempre que hubieran disfrutado de la vivienda en alquiler durante más de cinco años y no estuvieran en mora en el pago de las tasas. y gastos a la presentación de la solicitud de compra, artículo 1 c. 6). Posteriormente, para atender las necesidades de las familias con dificultades para pagar el alquiler, se creó un fondo social que se dividirá entre las Regiones.

El legislador también decidió mejorar aún más la construcción residencial pública, especialmente la realizada por cooperativas de construcción, también con la provisión de incentivos financieros (ver ley núm. 136 de 1999).

Sin embargo, el nuevo milenio se abrió ante la persistente cuestión de la vivienda, a la que las distintas mayorías que se sucedieron dieron respuestas diferentes.

El propio nombre de la ley núm. 21 de 2001, «Medidas para reducir las dificultades habitacionales e intervenciones para aumentar la oferta de alojamiento en alquiler», lo demuestra. Y todos los gobiernos posteriores han avanzado medidas, como la modificación de la ley de quiebras para excluir la vivienda habitual de la lista de bienes sujetos a revocación por quiebra (Decreto Legislativo núm. 5 de 2006) o los incentivos para el acceso al crédito.

Con la ley núm. 9 de 2007 («Intervenciones para la reducción de las dificultades habitacionales para determinadas categorías sociales») se estableció una suspensión de los procedimientos de liberación coactiva para determinadas categorías y la aplicación de beneficios fiscales a los propietarios de los activos arrendados. Se reconoce un papel fundamental a los Municipios, responsables de preparar un plan extraordinario trienal que será transmitido a la Región y, a través de ésta, al Ministerio competente, para remediar la situación de los sujetos identificados en la ley.

Han seguido varios planes, tal y como el «Plan Nacional de Vivienda» y el llamado «Plan de Vivienda» (2008), para superar «de manera orgánica y estructural las penurias sociales y la degradación urbana resultantes de

los fenómenos de alta tensión habitacional», con medidas para mejorar la oferta de vivienda residencial destinada a vivienda habitual, para la recuperación de inmuebles o para implementar la vivienda social para satisfacer las necesidades primarias.

Todo ello en conexión con las Regiones y las autoridades locales. A tal fin, se firmó el acuerdo entre el Estado y las Regiones, que parte de la asunción de la necesidad de hacer frente a las emergencias habitacionales vinculadas, *en primer lugar*, a las familias más necesitadas y de la obligación de acción conjunta, a la luz de la jurisprudencia constitucional que ha adscrito la planificación relativa a la vivienda social residencial a materias de competencia concurrente. Se prevén acuerdos programáticos entre el Ministerio y las Regiones y Municipios para la ejecución de intervenciones específicas y coherentes con la situación de sus territorios.

El «Plan casa» de 2014 (decreto ley núm. 47) asimismo preveía intervenciones por valor de casi dos billones de euros con tres objetivos: apoyo al alquiler a un precio acordado, ampliación de la oferta de vivienda de protección oficial, desarrollo de la construcción residencial social⁽¹²⁾. También durante la emergencia pandémica de COVID-19 se ha protegido la casa con una medida especial que ha suspendido los desahucios y determinados pagos⁽¹³⁾.

A lo largo de la última década, las Regiones han desempeñado un papel fundamental adoptando, prorrogando y financiando sus propios «planes», para promover la reutilización y recuperación de las viviendas existentes en detrimento del consumo de suelo nuevo.

3.3 Evolución jurisprudencial

En correspondencia a las principales innovaciones normativas en materia de vivienda, la Corte Constitucional ha ido recibiendo cuestiones de legitimidad constitucional relativas a las medidas más conflictivas. Con respecto, por ejemplo, a la citada ley núm. 392/1978, se nota la intención de preservar el «bien primario del hogar» (sentencia núm. 33/1980), tal y como la vivienda como necesidad, aún sin enfocarlo en su valor constitucional.

Con referencia a esta cuestión, los jueces ordinarios que han ido planteando las cuestiones habían sostenido que el legislador ordinario debería

(12) Sobre el tema, ya PACIULLO, G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008.

(13) Con problemas aplicativos, como lo subraya BIFULCO, R., «Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali», *Open.luiss.it*, 2021.

haber regulado la operación en cuestión como un contrato permanente y permitir al arrendador recuperar el disfrute del bien exclusivamente en presencia de una «causa justa», ya que la vivienda sería la premisa – o requisito previo – para el disfrute de cualquier derecho fundamental de otra naturaleza. Esta última tesis es rechazada por la Corte, que no considera posible establecer prerequisites (sentencia núm. 252/1983).

Sin embargo, según la Corte, es sin duda deber de toda la comunidad impedir que las personas sean privadas de una vivienda, con lo cual es (era) admisible que el Estado interviniese en materias de competencia regional, en el respeto del interés nacional (sentencia núm. 49/1987).

Es a partir de finales de los años 80, sin embargo, que la Corte reconoce y protege la dimensión constitucional de la vivienda. En la sentencia núm. 217/1988, establece el derecho a la vivienda como una connotación de la forma constitucional de un Estado de bienestar, ya que se encuentra «entre los requisitos esenciales que caracterizan la socialidad a la que se ajusta el Estado democrático deseado por la Constitución». Por lo tanto, «crear las condiciones mínimas de un Estado de bienestar, contribuir a garantizar al mayor número posible de ciudadanos un derecho social fundamental, como es el derecho a la vivienda, contribuir a que la vida de cada persona refleje cada día y en todos los aspectos la imagen universal de la dignidad humana, son tareas a las que el Estado no puede renunciar bajo ninguna circunstancia». Y es éste un compromiso de todos los niveles territoriales, es decir, del Estado en su conjunto⁽¹⁴⁾.

En la sentencia núm. 404/1988., la Corte Constitucional sancionó el derecho a la vivienda como un derecho humano inviolable de conformidad con el artículo 2 de la Constitución y como expresión del Estado de bienestar. Asimismo, la dimensión colectiva emerge posteriormente (sentencia núm. 559/1989), ya que existe un «deber colectivo de impedir que las personas individuales, y más aún si forman parte de una unidad familiar» permanezcan sin vivienda, aún más fuerte para los órganos exponenciales de una comunidad, como Municipio. Parecido es el enfoque de la sentencia núm. 217/2021, donde la Corte ha incluido en el catálogo de derechos inviolables de la persona el derecho a la vivienda, que «está entre los requisitos esenciales que caracterizan la socialidad a la que se ajusta el Estado democrático diseñado por la Constitución».

La dimensión social se va reforzando a su vez (sentencias núm. 520/2000, o 209/2009)⁽¹⁵⁾ y hay una serie de líneas jurisprudenciales relativas a las viviendas de protección oficial, como situación jurídica distinta al

(14) FERRARI, G. F., «“Diritto alla casa” e interesse nazionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1988, pp. 833 ss.

(15) SCAGLIARINI, S., «Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale», *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2012, pp. 1 ss.

arrendatario de una vivienda particular (la citada 419/1991), puesto que en el primer caso el objetivo es proporcionar viviendas públicas a categorías de ciudadanos menos favorecidos con alquileres inferiores a los actuales en el mercado. Más recientemente, la Corte ha intentado reducir los requisitos de acceso a estas viviendas (véase por ej. la sentencia núm. 67/2024, donde se ha declarado inconstitucional el requisito de la residencia durante cinco años a estos efectos).

4. EL CASO FRANCÉS

4.1 Fundamento constitucional

A diferencia de la Constitución italiana, que aunque no dedica un artículo específico al derecho a la vivienda sí hace alguna referencia implícita, la Constitución francesa no contiene ni siquiera una mención indirecta a dicho derecho⁽¹⁶⁾. No obstante, el reconocimiento del derecho a una vivienda digna en el orden constitucional francés ha sido posible gracias a la interpretación de algunos principios generales presentes en el Preámbulo de la Constitución de 1946.

En particular, el párrafo 10 establece que «la Nación garantiza a los individuos y a las familias las condiciones necesarias para su desarrollo». Este enunciado, aunque expresado de manera general y sin especificar los derechos que se derivan de él, consagra un compromiso del Estado para con el bienestar y el progreso social de las personas y de las familias. La noción de «desarrollo» aquí es clave, ya que implica no solo una mejora material, sino también el acceso a bienes y servicios fundamentales para una vida digna. Este enunciado, al no limitarse a enumerar derechos concretos, ha permitido una interpretación amplia que abarca diversas áreas de la vida social y económica, entre ellas, la vivienda.

El párrafo 11 del mismo Preámbulo complementa esta visión al afirmar que «toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la seguridad, el descanso y el ocio». Este texto incluye de manera explícita

(16) Esta ausencia se debería a que el derecho a la vivienda, a pesar de su naturaleza económica y social, no pertenece a la segunda generación de derechos, sino a la tercera: así lo dicta el *Juris Classer Administratif*, 219-16, *Droit au Logement – Régulation des rapports juridiques*, 26 octubre 2017. Sobre la clasificación de los derechos según el criterio generacional, véase VASAK, K., *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, Parigi, 1977; DOMARADZKI, S.; KHVOSTOVA, M., y PUPOVAC, D., «Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse, *Human Rights Review*», 2019. Más en general, para una explicación más amplia, véase PEGORARO, L., y RINELLA, A., *Sistemi costituzionali*, Torino, 2024, pp. 196 ss.

derechos que afectan la calidad de vida y el bienestar general de los ciudadanos, como el acceso a la salud y la seguridad, pero también introduce la noción de descanso y ocio, elementos que requieren un entorno vital adecuado. Aunque el derecho a la vivienda no es mencionado directamente en ninguno de estos dos párrafos, la articulación de estos principios refleja la preocupación por asegurar condiciones de vida que permitan a las personas desarrollarse plenamente y vivir en un entorno seguro y saludable⁽¹⁷⁾.

La conjunción de estos dos párrafos ha sido utilizada por el *Conseil constitutionnel*, de acuerdo con el cual, el acceso a una vivienda adecuada es una condición previa y necesaria para que los individuos y las familias puedan disfrutar de los derechos y protecciones garantizados en los párrafos 10 y 11. De esta manera, la vivienda se convierte en un factor indispensable para garantizar el «desarrollo» que el Estado promete asegurar y para facilitar la protección de otros derechos, como la salud y la seguridad.

En su Decisión relativa a la Ley sobre la lucha contra las exclusiones, el Consejo estableció que la posibilidad de que cualquier persona pueda disponer de una vivienda decente constituye un objetivo de valor constitucional y que para ello el legislador puede restringir el derecho de propiedad⁽¹⁸⁾. Este reconocimiento está alineado con la misión del legislador de asegurar condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos, en consonancia con los principios recogidos en el Preámbulo de 1946.

Sin embargo, este reconocimiento no ha sido absoluto ni exento de limitaciones. La misma Decisión subraya que, si bien el derecho a la propiedad tiene un carácter fundamental, puede ser objeto de restricciones cuando se persigue la consecución de objetivos de interés general, como lo es garantizar el acceso a una vivienda decente para el individuo. No obstante, el *Conseil constitutionnel* también ha especificado que estas restricciones no pueden llegar al extremo de desnaturalizar el derecho de propiedad, el cual debe seguir siendo protegido. En otras palabras, el derecho a la propiedad, aunque no es ilimitado, conserva su núcleo esencial y cualquier limitación debe ser proporcional y justificada por la necesidad de salvaguardar otros derechos o principios de valor constitucional, como el acceso a una vivienda digna.

(17) Sobre el derecho a la vivienda como necesidad esencial de la persona y condición previa para el disfrute de otros derechos fundamentales, véase OLIVITO, E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017.

(18) *Conseil constitutionnel, Décision núm. 98-403 DC du 29 juillet 1998*, sobre la cual véase GUISELIN, E. «L'accès à un logement décent et le droit de propriété: ni vainqueur, vaincu», *Les Petites Affiches*, 51, 2000, pp. 6 ss.

4.2 Evolución legislativa

La primera referencia legislativa al derecho a la vivienda en Francia se encuentra en la Ley núm. 85-526 del 22 de junio de 1982 (*Ley Quillot*), que lo define como un derecho fundamental. Sin embargo, esta definición ha resultado insuficiente, ya que se limitaba a regular las relaciones de arrendamiento y no abordaba otros aspectos más amplios del problema habitacional. Posteriormente, el 6 de julio de 1989, se promulgó la *Ley Mermaz-Malandin*, que mantuvo el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho fundamental. No obstante, lo que cambia entre ambas leyes es la terminología: mientras la *Ley Quillot* se refería al «derecho a la vivienda», la nueva norma hablaba de «derecho a un alojamiento». Esta definición está vinculada a cuatro categorías principales de derechos: el derecho a la duración y la estabilidad, el derecho al confort, el derecho a la moderación, y la uniformidad en los derechos y deberes de los inquilinos.

Durante la década de los 90, la legislación ha comenzado a centrarse en los aspectos sociales y financieros del derecho a la vivienda, superando el marco exclusivo de las relaciones de arrendamiento. En este contexto, la *Ley Besson* de 1990 ha sido un hito al establecer, por primera vez, una conexión explícita entre el derecho a la vivienda y las políticas públicas de vivienda social y asistencia. Además, la *Ley Besson* ha ampliado la categoría de beneficiarios, incluyendo a aquellas personas que enfrentaban dificultades para acceder y mantener una vivienda adecuada. También introdujo un marco de referencia novedoso, implicando a las autoridades locales en el nivel departamental y permitiendo la ejecución de planes contractuales en colaboración con propietarios públicos y privados, representantes del Estado y organizaciones no gubernamentales.

El derecho a la vivienda se ha reforzado aún más con la Ley núm. 98-657 del 29 de julio de 1998, relativa a la lucha contra la exclusión. Un aspecto clave en la evolución legislativa ha sido la cuestión de la ejecutabilidad del derecho a la vivienda.

La Ley sobre Solidaridad y Renovación Urbana de 2000 ha otorgado más poderes a las autoridades locales, promovido la intercomunalidad y reconocido a los organismos de vivienda social (*habitation à loyer modéré*) como servicios de interés general, estableciendo compromisos específicos para la construcción de viviendas sociales, siguiendo la línea de la Ley de Orientación para la Ciudad de 1991.

Un avance crucial en la protección del derecho a la vivienda se produjo con la Ley DALO de 2007. Esta ley, impulsada por la movilización de la asociación *Les Enfants de Don Quichotte*, reconoce el derecho de toda persona que resida en Francia de forma estable y regular, que no pueda



acceder o mantener una vivienda por sus propios medios, a una vivienda decente y autónoma.

A diferencia de la legislación previa, la Ley DALO ha transformado el derecho a la vivienda de una obligación de medios a una obligación de resultado, convirtiendo al Estado en el garante de este derecho. Se establecieron dos vías de recurso para los solicitantes que vieran vulnerado su derecho: el *recours amiable* (mediación) ante una comisión de mediación departamental, que puede solicitar al prefecto que proporcione una vivienda en casos urgentes; y el *recours contentieux* (recurso contencioso) ante el Tribunal Administrativo, en caso de que la comisión no respalde la solicitud o el Estado no provea un alojamiento.

A pesar de los avances, la implementación de la Ley DALO ha enfrentado dificultades. En grandes ciudades como París, Lyon y Marsella, donde la demanda de viviendas es significativamente más alta, el programa de vivienda ha sido limitado y no ha garantizado una protección efectiva del derecho⁽¹⁹⁾. Para abordar estos problemas, se ha promulgado la Ley núm. 2014-366 del 24 de marzo de 2014, que introdujo medidas para mejorar la DALO, como la provisión de viviendas sociales mediante contratos de arrendamiento flexibles (*bail glissant*), facilitando así la transición de familias vulnerables de inquilinos a arrendatarios. La Ley de Igualdad y Ciudadanía de 2017 reiteró la obligación de los municipios de reservar un cuarto de las viviendas sociales para los beneficiarios de la DALO, aunque la implementación de esta medida ha sido irregular en muchas localidades.

Así pues, a pesar de la evolución legislativa, muchos estudiosos señalan que el derecho a la vivienda en Francia se traduce en un mero programa estatal de acceso a lo alojamiento, entre otras cosas con escasos resultados, y no en la consagración de un derecho a la vivienda⁽²⁰⁾.

4.3 Evolución jurisprudencial

En el desarrollo del derecho a la vivienda, el *Conseil constitutionnel* ha desempeñado un papel fundamental, contribuyendo a consolidar su protección en el marco de las políticas sociales en Francia.

(19) Sobre este punto, cf. *ex aliis* DUTREY, R., «Bilan du DALO: efficacité et limites du dispositif», *Après-damin*, 33/NF, 1/2015; LEVY-VROELANT, C., «The Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation», *Journal of Law and Social Policy*, 24, 2015, p. 11. Véanse a continuación los datos en République française, Direction de l'information légale et administrative, disponible en <https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement-opposable/>.

(20) Cf., *ex multis*, BROUANT, J. P., *Un droit au logement ... variablement opposable*, ADJA, 2008. Véase a continuación los datos INSEE, «Enquête auprès des sans-domicile», disponible en <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/sources/serie/s1002> que registran a más de doscientas mil personas sin hogar.

Para empezar, la jurisprudencia del *Conseil constitutionnel* ha trabajado para equilibrar dos aspectos fundamentales en la protección del derecho a la vivienda en Francia. Por un lado, el Consejo ha reconocido que el acceso a una vivienda digna no es solo una necesidad social, sino un objetivo de valor constitucional que el Estado debe promover activamente, con base en el Preámbulo de la Constitución de 1946. Sin embargo, a la vez, la protección de la propiedad privada sigue siendo un principio fundamental, y cualquier intervención estatal que limite el derecho de propiedad debe ser proporcional y justificada.

A lo largo de los años, entonces, el Consejo ha subrayado que las políticas habitacionales no deben limitarse a situaciones de emergencia, sino que deben concebirse como un pilar estructural para la cohesión social. Este enfoque ha sido clave en varias decisiones jurisprudenciales en las que se ha puesto de relieve la función del Estado en garantizar un acceso equitativo y continuo a una vivienda digna, sobre todo para las personas más vulnerables⁽²¹⁾.

Entre los años 2010 y 2020, el Consejo ha emitido varias sentencias que han ampliado el alcance del derecho a la vivienda, expandiendo su protección especialmente para categorías vulnerables como los refugiados, las personas sin hogar y las familias de bajos ingresos. Durante este periodo, se ha reafirmado que el derecho a una vivienda adecuada tiene valor constitucional, subrayando que las políticas estatales deben priorizar a quienes se encuentran en situaciones de mayor precariedad, incluidos inmigrantes y refugiados. Además, se ha puesto un énfasis particular en la protección de las familias de bajos ingresos frente a los desalojos, estableciendo que no pueden realizarse sin ofrecer una alternativa de alojamiento adecuada, especialmente para quienes dependen del apoyo público.

Asimismo, se ha insistido en que las políticas de vivienda deben garantizar una distribución equilibrada de los recursos habitacionales en las regiones más afectadas por la crisis de vivienda, como las grandes ciudades. En este contexto, el acceso a la vivienda ha sido planteado como un asunto clave de cohesión social, más allá de ser una mera respuesta a situaciones de crisis o emergencia.

Es importante destacar que los principios del derecho europeo, así como las disposiciones del CEDH, han jugado un papel determinante en la evolución de la jurisprudencia francesa sobre el derecho a la vivienda. Estas interpretaciones han influido significativamente en las sentencias del *Conseil constitutionnel*, que ha incorporado estos principios en su

(21) Véase, por ejemplo *CA París*, 14e ch., 17 sep. 1993, *Sylla Diabe c/Mayor Ville Paris et a.*

propia doctrina para garantizar una protección más robusta del derecho a la vivienda en Francia.

Por ejemplo, la influencia del TEDH se observa en la sentencia *Winterstein y otros c. Francia* de 2013, en la que el Tribunal ha condenado a Francia por no proporcionar alternativas adecuadas antes de proceder con desalojos de comunidades nómadas, violando así el artículo 8 del CEDH. Este fallo subraya la obligación del Estado de garantizar que las personas en situaciones vulnerables no sean privadas de su hogar sin un apoyo y alojamiento alternativo adecuados. Entonces, se puede decir que la jurisprudencia del *Conseil constitutionnel* ha seguido una tendencia cada vez más incluyente y protectora, alineándose con las directrices europeas y las resoluciones del TEDH, y consolidando el derecho a una vivienda adecuada como un componente esencial de las políticas de bienestar social en Francia, confirmando el éxito de la armonización europea a través de los Tribunales, tanto más cuando están en juego derechos sociales.

5. BREVES CONCLUSIONES

El tema que nos ocupa es sintomático de las tendencias y las contradicciones del constitucionalismo europeo: por un lado, la cada vez mayor interdependencia de los Estados europeos; por el otro, el mantenimiento de identidades y valores constitucionales parcialmente distintos. Dentro de este marco se sitúa asimismo la escasa vocación social de la integración supranacional, que solo a lo largo del tiempo y con las transformaciones «constitucionales» de la UE ha empezado a afirmarse.

Los casos analizados demuestran además aquella necesaria participación de todos los formantes en la construcción del derecho a la vivienda. Tanto en Italia como en Francia, ambos Estados sociales con cartas de derechos amplias (aunque en la segunda la vivienda no se mencione en el texto), el desarrollo de las políticas habitacionales se ha visto determinada tanto por medidas normativas como por sentencias de las jurisdicciones ordinarias y constitucionales, además de haber sido objeto de estudios doctrinales difusos.

Por ello, se confirma que se trata de un terreno resbaladizo, donde se dan avances, retrocesos, cambios radicales según la orientación de las mayorías gobernantes, siempre bajo la vigilancia del poder judicial, especialmente en los tiempos de crisis económicas que han caracterizado las últimas dos décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., «Il Forum. Verso un futuro (più) sociale dell'Europa?», *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2021.
- AMATO, G., «Tra Stato sociale e dimensione europea», *Rivista AIC*, 13 maggio 2009.
- «*La Convenzione sul futuro dell'Europa e la Carta di Nizza*», *Quaderni costituzionali*, 3, 2020.
- BARONCELLI, S., «Articolo 47», en Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (coord.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 945 ss.
- BIFULCO, R., «Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali», *Open.luiss.it*, 2021.
- BILANCIA, F., «Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione», *Istituzioni del federalismo*, 3, 2010.
- BRECCIA, U., *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980.
- BROUANT, J. P., «Un droit au logement ... variablement opposable», *ADJA*, 2008.
- CIOCIA, M., *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009.
- CIVITARESE MATTEUCCI, S., «L'evoluzione della politica della casa in Italia», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 2010.
- DE CABO MARTÍN, C., «Constitucionalismo del Estado social y Unión europea en contexto globalizador», in *RDCE*, 11, 2009.
- DUTREY, R., «Bilander DALO: efficacité et limites du dispositif», *Après-demain*, 33/NF, 1/2015.
- FERRARI, G. F., «“Diritto alla casa” e interesse nazionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1988.
- GIORGIS, A., «Il diritto costituzionale all'abitazione», *Questione Giustizia*, 2007.
- GIUBBONI, S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.
- «Appunti e disappunti sul Pilastro europeo dei diritti sociali», *Quaderni costituzionali*, 4, 2017.
- GUISELLIN, E., «L'accès à un logement décent et le droit de propriété: nivainqueur, nivaincu», *Les Petites Affiches*, 51, 2000.
- LEVY-VROELANT, C., «The Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation», *Journal of Law and Social Policy*, 24, 2015.
- MACHO CARRO, A., *Tutela multinivel del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*, Madrid, 2024.
- MERUSI, F., «Artículo 47», en Branca G. (coord.), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980.
- OLIVITO, E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017.
- PACIULLO, G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008.
- PEGORARO, L., y RINELLA, A., *Sistemi costituzionali*, Torino, 2024.
- RAGONE, S., «European Comparative law: Reasons for “Enhanced Comparison” and Role of the CJEU», *Revista de Derecho Político*, 112, 2021.



SALERNO, G., «Artículo 47», en Crisafulli, V., Paladin, L. (coord.), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 1990.

SCAGLIARINI, S., «Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale», *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2012.