

CONSTRUYENDO EL DERECHO
A LA VIVIENDA

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
(Coord.)

CONSTRUYENDO EL DERECHO A LA VIVIENDA

AUTORES

ALONSO-PÉREZ, María Teresa	GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo
ALVES CORREIA, Fernando	GONÇALVES MONIZ, Ana Raquel
BERMEJO LATRE, José Luis	GUILLÉN NAVARRO, Nicolás A.
CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano	INSERGUET-BRISSET, Véronique
COMBARROS VILLANUEVA, V. E.	SALAS MURILLO, Sofia
ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor	SOLANA CABALLERO, Luis
TEJEDOR BIELSA, Julio	

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Los autores
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6. 28037 MADRID
☎ 91 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-9123-142-4

LISTA DE AUTORES

- ALONSO-PÉREZ, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.
- ALVES CORREIA, Fernando: Professor Catedrático, Universidade de Coimbra.
- BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano: Professore di Diritto Administrativo, Università di Pescara-Chieti.
- COMBARROS VILLANUEVA, Victoria Eugenia: Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Baleares.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Profesor Titular de Derecho Administrativo con acreditación de Catedrático, Universidad de Zaragoza.
- GONÇALVES MONIZ, Ana Raquel: Assistente, Universidade de Coimbra.
- GUILLEN NAVARRO, Nicolás: Becario de Investigación de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- INSERGUET-BRISSET, Véronique: Maître de conférences de droit public, Université Rennes 1.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- SALAS MURILLO, Sofía: Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.
- SOLANA CABALLERO, Luis: Abogado, Zaragoza.
- TEJEDOR BIELSA, Julio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

PRESENTACIÓN

Se reúnen en este volumen los principales trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación sobre el derecho constitucional a la vivienda subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia para el periodo 2006-2009 (referencia SEJ/2006/14184/IURI). La defensa y el contraste de opiniones sobre esos trabajos tuvo lugar en unas jornadas sobre el derecho a la vivienda organizadas en la Universidad de Zaragoza los días 28 y 29 de septiembre de 2009.

El objeto de los estudios es proporcionar materiales y reflexiones que ayuden a la construcción de un completo derecho a la vivienda. En la primera parte se incluyen exposiciones relativas a la evolución de las experiencias europeas que nos resultan más cercanas (Francia, Inglaterra, Italia y Portugal), así como de la relativa a España. En la segunda parte se recogen trabajos sobre diversos aspectos que inciden en el régimen general del derecho a la vivienda, de manera que se analizan contenidos relativos a la calidad de la edificación, la protección jurídica del comprador de vivienda, la utilidad de las fórmulas arrendaticias y la incidencia de la fiscalidad en la disponibilidad de vivienda. La tercera parte se dedica a las viviendas protegidas incluyendo colaboraciones sobre su régimen jurídico general, la planificación, las reservas de suelo y el régimen de acceso, uso y transmisión.

CAPÍTULO I

SOBRE EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA

Fernando LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: I. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.—II. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA.—III. CONTENIDOS Y CARENCIAS DEL DERECHO SUBJETIVO.—1. Acceso a la vivienda.—2. Conservación de la vivienda.—3. Calidad de la vivienda.—4. Mercado de la vivienda.

Aprovechando elementos proporcionados por los estudios aquí compilados vamos a tratar de exponer el aspecto más relevante del derecho a la vivienda: su configuración como derecho subjetivo. Comenzaremos considerando el derecho a la vivienda como un principio rector de las políticas públicas, aunque reivindicando el valor normativo del precepto constitucional que lo consagra (epígrafe I). A continuación analizaremos los fundamentos jurídicos que permiten afirmar la existencia en el ordenamiento español de un derecho subjetivo a la vivienda judicialmente exigible (epígrafe II). Una vez identificado el derecho subjetivo a la vivienda, expondremos algunos de sus contenidos y también las carencias jurídicas que para la realización de los mismos se observan en el ordenamiento español, todo lo cual nos permite terminar reclamando la necesidad de que el Estado emplee sus competencias para establecer el régimen jurídico básico que permita garantizar la efectividad general del derecho en cuestión (epígrafe III).

I. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoce el derecho a la vivienda en su art. 25.1:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, *la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*».

Sin embargo, ese derecho a la vivienda, que se reitera en términos prácticamente coincidentes por el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, carece de una acción judicial en el ámbito internacional que garantice su ejercicio. La inobservancia del mismo permitiría en todo caso que la violación fuera constatada por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pero sin que de ahí se dedujera otro efecto que el reproche moral de la comunidad internacional hacia el Estado que hubiera incumplido sus compromisos.

También encontramos el derecho a la vivienda en el art. 47 de la Constitución española de 1978, de tal manera que por imperativo constitucional las políticas públicas de vivienda han de asumir la realización de ese derecho:

«Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

No parece que pueda dudarse del carácter normativo del conjunto de titularidades, objetivos y obligaciones establecidos en ese precepto. Como todos los principios rectores de la política social y económica incluidos en el capítulo III del título I de la Constitución, su reconocimiento, respeto y protección «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» según se dispone en el art. 53.3 de la misma. La nota característica de estos principios estriba en que su vinculación normativa está dirigida únicamente a los poderes públicos (legislativo, judicial y ejecutivo resultan explícitamente concernidos), a quienes imponen deberes y atribuyen poderes. En cambio, no se permite su exigencia como derechos subjetivos por los ciudadanos al preverse en el citado art. 53.3 que «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Sin perjuicio de los matices que enseguida vamos a introducir en relación con el planteamiento anterior, por el momento lo que importa destacar es que el derecho a la vivienda ha de ser el hilo conductor de las políticas de vivienda. En la literalidad del precepto constitucional, el papel central del derecho a la vivienda se advierte tanto en su proclamación inicial como en la explícita subordinación de las normas pertinentes a la finalidad de «hacer efectivo ese derecho». Un planteamiento jurídico es pues preciso para construir adecuadamente las políticas públicas de vivienda.

Por añadidura, destacar el papel central del derecho a la vivienda en este ámbito resulta muy útil habida cuenta de la facilidad con la que el imprescindible elemento financiero parece justificar la más amplia discrecionalidad política y administrativa. Ciertamente, en ausencia de las variadas medidas de fomento que sirven para estimular la promoción, construcción y adquisición de los diferentes tipos de viviendas protegidas, quedarían sin cubrir buena parte de las prestaciones a los administrados que venimos considerando esenciales dentro de las políticas de vivienda. Pero una política integral del derecho a la vivienda no puede limitarse a proporcionar viviendas protegidas a conjuntos variables de destinatarios en función de los periódicos compromisos presupuestarios. Son precisos mayores contenidos jurídicamente protegidos que, además, en muchos aspectos afectan tanto a las viviendas protegidas como a las viviendas libres, conformando la ordenación general del derecho a la vivienda.

II. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA

El derecho subjetivo a la vivienda puede ser identificado por vía de la interpretación del texto constitucional o en todo caso como consecuencia del desarrollo legislativo producido en la materia.

Particularmente vengo entendiendo que el art. 53.3 de la Constitución sólo descarta el reconocimiento de los «principios» establecidos en el capítulo III del título I del texto constitucional como derechos subjetivos, sin que ello afecte a los «derechos» recogidos, dentro de ese mismo capítulo, en los arts. 43 (derecho a la salud), 44 (derecho a la cultura), 45 (derecho al medio ambiente) y 47 (derecho a la vivienda). Ciertamente, el art. 53.3 citado no permite la directa consideración como derechos subjetivos de los principios económico-sociales recogidos en el capítulo III del título I de la Constitución, pero no hay ninguna razón concluyente para entender que en esa ubicación constitucional sólo se contienen principios. Cabe comparar el supuesto con el de la sección 1.ª del capítulo II del título I de la Constitución («De los derechos fundamentales y de las libertades públicas»), entre cuyos contenidos pacíficamente se reconoce la existencia de principios que no pueden ser considerados derechos fundamentales ni libertades públicas y que, en

consecuencia, no gozan de los efectos establecidos en el art. 53.1 y 2 (reserva material de ley, garantía del contenido esencial y protección mediante recurso de amparo). De la misma manera, por tanto, que excluimos de las garantías constitucionales de los derechos fundamentales los principios incluidos entre los derechos, habrá que excluir de las limitaciones constitucionales de los principios económico-sociales los derechos recogidos entre los principios. El art. 53.3 de la Constitución únicamente se refiere a «los principios reconocidos en el capítulo tercero» sin aludir a los derechos reconocidos en el mismo capítulo.

En definitiva, cada vez parecen existir menos argumentos jurídicos para no concordar con quienes (especialmente en relación con el derecho al medio ambiente) propugnan que los derechos reconocidos en la Constitución son derechos y no otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas, por lo que ellas mismas significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos exigibles en torno a ciertos valores del texto fundamental, son elementos que justifican interpretar que la palabra «derecho» equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, a una situación de poder individual susceptible de tutela judicial. Por añadidura, la interpretación que niega la tutela judicial directa de estos derechos parece ignorar el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de «derechos e intereses legítimos» (art. 24.1 de la Constitución), en la medida en que niega la tutela judicial de derechos recogidos en el propio texto fundamental.

Al margen de la interpretación constitucional, el derecho subjetivo a la vivienda cuenta con explícitos fundamentos jurídico-positivos en la experiencia española. En tal sentido, cabe comenzar destacando que el derecho a la vivienda ha sido recogido en algunos de los nuevos estatutos de autonomía sin rodearlo de las limitaciones que figuran en el texto constitucional. Así, en el art. 26 del Estatuto de Cataluña de 2006 se afirma que «las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna»; y en el art. 16 del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, cuya redacción es seguida por el art. 22 del Estatuto de Islas Baleares de 2007, se garantiza «el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos (o de las Islas Baleares)»¹. En los tres estatutos las declaraciones se incluyen en

¹ Cabría, no obstante, entender que el derecho de acceso a la vivienda reconocido en el Estatuto de Cataluña depende de su configuración legal, puesto que el texto completo del art. 26 dice así:

«Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine».

Sin embargo, también podría interpretarse que la remisión a la ley tiene por objeto reforzar el derecho estatutario en todo caso reconocido con la plenitud que deriva de las garantías establecidas en los arts. 37 y 38 del mismo Estatuto de Cataluña. Este planteamiento parece evidente en relación con el derecho a la vivienda recogido en los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 16) y de Baleares (art. 22), cuyo texto completo es el siguiente:

el título de derechos y deberes sin condicionantes para su exigencia, planteamiento que alcanza particular énfasis en el Estatuto de Cataluña, donde se prevé expresamente la tutela judicial de los derechos estatutarios (art. 38.2) y, además, tales derechos se diferencian claramente de los principios rectores (que también comprenden una declaración en materia de vivienda en el art. 47 del Estatuto de Cataluña)². Por tanto, los ciudadanos de estas tres comunidades autónomas disponen de un derecho subjetivo a la vivienda garantizado en los respectivos estatutos cuyo desconocimiento por parte de los poderes ejecutivos concernidos podrá ser tutelado por los jueces y tribunales competentes.

En todo caso, la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en el ordenamiento jurídico español ya no puede ser por más tiempo desconocida a la vista de su reconocimiento en el art. 4.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008³:

«Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados».

No encontramos en la formulación legal de ese derecho ninguna restricción que impida identificarlo como un derecho subjetivo, esto es, siguiendo la clásica formulación civilista, como una situación de

«La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos (o de las Islas Baleares). Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

² En cambio, las declaraciones en materia de vivienda contenidas en los otros estatutos de autonomía aprobados en la misma época parece han de considerarse principios rectores de las respectivas políticas públicas, habida cuenta tanto de su tenor literal como de la ausencia de especiales cláusulas estatutarias de garantía.

Así, en el art. 25 del Estatuto de Andalucía de 2007 se establece:

«Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten».

Y en el Estatuto de Aragón de 2007, dentro de los «Principios rectores de las políticas públicas» (capítulo II del título I), el art. 27 (que viene a reproducir en buena medida el principio rector recogido en el art. 47 del Estatuto de Cataluña) dice:

«Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados».

³ Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El precepto transcrito coincide con el art. 4.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial. Se trata de un derecho personal explícitamente reconocido en una norma de rango legal que, además, lo incluye entre las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos con fundamento en el art. 149.1.1^a de la Constitución (disposición final primera, párrafo 1, del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008)⁴. Un derecho a la vivienda plenamente susceptible de la protección judicial al haberse garantizado constitucionalmente que «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos» (art. 24.1 de la Constitución).

De esta manera cabe también observar que el derecho constitucional a la vivienda cuenta ya con el desarrollo legal que se exige en el art. 53.3 de la Constitución para poder alegar dicho derecho ante la jurisdicción ordinaria. Ciertamente el desarrollo legal ha sido poco explícito al limitarse a establecer condiciones en buena medida indeterminadas de la vivienda, de forma que si ésta, en los términos del art. 47 de la Constitución, había de ser «digna y adecuada», conforme al art. 4.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo habrá de reunir cualidades de accesibilidad, diseño para todas las personas, ausencia de contaminaciones y situarse en un medio ambiente y un paisaje adecuados. Sorprende, por añadidura, que ese desarrollo legal no haya detallado elementos tan esenciales como los relativos a los sujetos titulares del derecho, las personas obligadas a prestarlo y los contenidos precisos del mismo derecho a la vivienda. Sin embargo, pese a las críticas y sorpresas que puedan producir la indeterminación y la parquedad de desarrollo legislativo, no cabe dejar de constatar que el derecho constitucional a la vivienda se ha hecho operativo por virtud de su consideración legal como derecho subjetivo susceptible de tutela judicial.

III. CONTENIDOS Y CARENCIAS DEL DERECHO SUBJETIVO

Constatado el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, bien directamente en la norma constitucional por vía de interpretación bien como consecuencia del desarrollo legislativo, trataremos de exponer algunas de sus principales manifestaciones. Sin perjuicio de que aquí optemos por referirnos a los elementos incluidos en el derecho subjetivo a la vivienda susceptibles de ser exigidos judicialmente, no deja de

⁴ El art. 149.1.1.^a de la Constitución reserva al Estado: «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

advertirse que la mejor vía de garantizar esos contenidos se encuentra en su asunción sistemática por las políticas públicas de vivienda mediante el establecimiento de un adecuado marco organizativo y de programación. En otro caso, esto es, si las prestaciones y beneficios correspondientes se abandonararan al ejercicio de acciones judiciales, las incertidumbres de la actuación caso a caso serían notables. De cualquier forma, a continuación vamos a tratar de exponer el alcance general de los principales contenidos del derecho subjetivo a la vivienda.

1. Acceso a la vivienda

Un derecho subjetivo de acceso a la vivienda en primer término parece imprescindible. Cabe incluso recordar en tal sentido que los anteriormente citados Estatutos de Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana reconocen precisamente «el derecho de acceso a una vivienda digna». Ello es así sin duda porque se trata del contenido más importante, en ausencia del cual el derecho subjetivo a la vivienda equivaldría simplemente al derecho de quienes dispusieran de vivienda a disfrutar de la misma. Comprendiendo el acceso a la vivienda, el derecho subjetivo conecta con la misma caracterización social de nuestro Estado de Derecho. Supone la asunción por el poder público de un deber de proporcionar vivienda a quienes no pueden obtenerla en el mercado.

Tan simple y tan esencial contenido del derecho subjetivo a la vivienda parece tropezar, sin embargo, con ciertas inercias interpretativas que consideran que el grado de exigibilidad de los llamados derechos sociales depende de la voluntad del legislador, de manera que sólo cabe reconocer el derecho a aquellas prestaciones públicas precisamente establecidas en las normas jurídicas.

La validez del anterior planteamiento habría de condicionarse en algunos extremos. Con carácter general, no cabe trasladar a todos los derechos sociales el reducido cuadro de efectos típico de aquellos derechos sociales que no están reconocidos como derechos subjetivos en los diversos ordenamientos jurídicos, esto es, de los que más precisamente conocemos como principios económico-sociales. Cuando la evolución del carácter social de un Estado lleva al reconocimiento normativo de la naturaleza de derecho subjetivo a un derecho social no hay razón para negar su exigibilidad inmediata. El ejemplo más claro en tal sentido dentro de la Constitución española puede apreciarse en el derecho a la educación, que es un derecho social reconocido en el art. 27 como un derecho subjetivo reforzado, al incluirse en el catálogo de los derechos fundamentales.

Lo que sí ha de comprenderse es que todos los derechos sociales, incluso los configurados como derechos subjetivos, están llamados a disponer de un desarrollo legislativo que precise su alcance, determi-

nando las concretas prestaciones por parte del poder público que han de generarse a favor de los administrados. Pero la ausencia o la parquedad de ese desarrollo legislativo no puede equivaler a negación del derecho subjetivo.

Tal es justamente la situación que presenta el derecho subjetivo a la vivienda en su manifestación esencial de acceso a la vivienda. Derecho de acceso que muchas familias e individuos pueden encontrar satisfecho en el mercado de vivienda. La garantía que presta el derecho subjetivo a obtener una vivienda ha de entenderse lógicamente dirigida a «las personas que no disponen de los recursos suficientes», tal y como se expresa en el art. 26 del Estatuto de Cataluña recogiendo lo que el sentido común impone de cara al alcance subjetivo del derecho.

Existe pues en el ordenamiento español un derecho subjetivo de acceso a la vivienda como elemento propio del derecho subjetivo a la vivienda reconocido en el art. 47 de la Constitución y desarrollado en el art. 4.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo, además de en algunos estatutos de autonomía, según hemos visto. Ahora bien, la rotundidad con la que nuestro ordenamiento reconoce ese derecho no equivale a simplicidad en los medios para lograrlo en todos los supuestos.

Sin duda hay casos en los que ni la indeterminación ni la parquedad de los textos normativos podrían evitar el reconocimiento judicial del derecho de acceso a la vivienda: ¿cómo cabría negarlo a una familia sin patrimonio y sin rentas de ningún tipo que careciera absolutamente de vivienda?, ¿no habría de considerarse en tal caso afectado incluso el derecho fundamental a la vida de los integrantes de esa familia? Pero aun en los supuestos de necesidad que nos pueden parecer más evidentes, casos cuya existencia lamentablemente no es escasa en la realidad, a nadie se le pueden ocultar las dificultades que entraña llevar a la práctica el derecho subjetivo de acceso a la vivienda digna y adecuada.

La realización efectiva del derecho de acceso, no necesariamente en propiedad, a una vivienda exige determinar el titular del derecho, el obligado por el mismo y las características de su objeto. Si sujeto activo del derecho de acceso a la vivienda no puede ser cualquier ciudadano, sino únicamente quien carezca de vivienda y de medios para lograrla, a partir de ese dato elemental surgen abundantes interrogantes sobre el nivel de renta, las condiciones familiares, el arraigo, la aplicación a los inmigrantes y otros aspectos que pueden resultar de imposible o muy difícil resolución en ausencia de una regulación detallada de desarrollo del derecho. Tampoco es fácil establecer quién estaría obligado a proporcionar la vivienda, pues aunque las comunidades autónomas, en su calidad de titulares de las competencias en la materia, pudieran configurarse como titulares genéricos del correspondiente deber, inmediatamente se nos plantean los problemas de determinación del alcance y de las condiciones del mismo. El establecimiento incluso de las características

de dignidad de la vivienda suscita amplios interrogantes en ausencia de una regulación, y ello al margen ya de que en relación con los niveles de calidad aplicables habría que contar con el derecho de los titulares de viviendas que no los alcanzaran.

El derecho subjetivo existe en términos formales, pero no parece haber seguridad de su reconocimiento judicial sino en casos extremos. Por eso TEJEDOR BIELSA habla de un derecho subjetivo «emergente» o «en construcción», proporcionando diversos ejemplos de recientes iniciativas legislativas autonómicas que se encaminan a consolidar el derecho a la vivienda como una prestación propia del Estado del bienestar. Nos encontramos ante un derecho individual cuyas prestaciones han de ser adecuadamente organizadas y programadas por los poderes públicos competentes.

La experiencia francesa, que no deja de presentar lagunas y problemas, como se pone de relieve en la crítica exposición de INSERGUET-BRISSET, nos muestra un modo de construir legislativamente el derecho subjetivo de acceso a la vivienda. En efecto, la Ley de 5 de marzo de 2007 ha instituido el «derecho a la vivienda» exigible a favor de «toda persona que, residiendo en el territorio francés de forma regular y en las condiciones de permanencia definidas por decreto del Consejo de Estado, no se encuentre en situación de acceder o mantenerse en el mismo por sus propios medios». El derecho puede ser ejercido en vía administrativa y si es necesario judicial: *a)* la primera se desenvuelve ante las comisiones de mediación creadas en los departamentos, que designan a las personas con prioridad para la atribución de una vivienda adecuada a sus necesidades y capacidades financieras por parte del prefecto en determinados plazos (seis meses en caso de urgencia reconocida por la comisión correspondiente); *b)* la vía jurisdiccional garantiza especialmente la ejecución de las decisiones de tipo favorable de las comisiones y genéricamente el control de legalidad de cualesquiera decisiones de dichas comisiones, aunque por ahora este control genérico se lleva a cabo exclusivamente mediante el recurso por exceso de poder, habiéndose rechazado la procedencia del contencioso de plena jurisdicción que permitiría la atribución judicial de la calidad de solicitante prioritario.

En todo caso, las carencias en la materia del ordenamiento español son de envergadura debido a que en ningún momento ha tratado de conectarse la proclamación normativa del derecho subjetivo a la vivienda con la intervención pública sobre las viviendas protegidas, que precisaría de profundos cambios en su orientación y contenidos. En efecto, la realización general del derecho precisaría centrar las actuaciones en las familias y personas socialmente marginadas arbitrando los adecuados medios de organización y programación para proporcionarles alojamientos temporales y definitivos o viviendas familiares en régimen preferentemente de alquiler o de uso gratuito cuando fuera preciso. Sin embargo, la trayectoria de las sucesivas políticas españolas de viviendas protegidas, como expone BERMEJO LATRE, aparece dominada por el fomento de

la construcción de viviendas como vía de desarrollo económico general, lo que requiere en buena medida prescindir de las clases marginadas y dirigirse a las amplias clases medias para que adquieran la propiedad de dichas viviendas protegidas.

2. Conservación de la vivienda

Entre los restantes contenidos del derecho subjetivo a la vivienda cabe identificar el relativo a la conservación de la vivienda, cuyas aplicaciones han de producirse en diversos ámbitos como la expropiación, la ruina, la ejecución de créditos, la tributación y, especialmente, en el régimen de los arrendamientos urbanos. Algunos ejemplos de esas vertientes del derecho encontramos en los estudios reunidos en este volumen.

En Francia INSERGUET-BRISSET nos informa de los sectores legislativos donde se desarrolla el derecho a conservar la vivienda. Así, el régimen de la expropiación prevé el derecho al realojamiento a cargo del expropiante como compensación por la pérdida de la vivienda, inicialmente sólo en beneficio de los arrendatarios de inmuebles expropiados (Ley de 1 de septiembre de 1948) y posteriormente incluyendo a todos los ocupantes, propietarios o no, que pierdan su vivienda en una expropiación (Ley de 18 de julio de 1985). En el mismo sentido las regulaciones sobre insalubridad y ruina de los edificios destinados a vivienda garantizan el derecho de los arrendatarios u otros ocupantes a ser realojados a costa de los propietarios tras la declaración de insalubridad o peligro del inmueble (Ley de 13 de diciembre de 2000).

En Portugal observamos también la producción de esas consecuencias en lo que ALVES CORREIA y GONÇALVES MONIZ denominan el contenido negativo del derecho a la vivienda reconocido en el art. 65 de la Constitución de Portugal. Así, el derecho a no ser privado de la vivienda ha podido servir para que el Tribunal Constitucional luso rechazara la inconstitucionalidad de las normas que mantienen al deudor y su familia en el uso de la vivienda embargada (Acuerdo 649/1999) o de las que consagran la renovación obligatoria y automática del contrato de arrendamiento de la vivienda (Acuerdo 420/2000).

Finalmente, en Alemania, como expone COMBARROS VILLANUEVA, el Tribunal Constitucional exige proteger, frente a la imposición sobre el patrimonio, a los bienes que sirven a la prosecución de la vida personal del obligado tributario y de su familia, entre los cuales destaca particularmente la casa unifamiliar de tipo medio (Sentencia de 22 de junio de 1995).

El derecho subjetivo a la conservación reclama contenidos cuya exigencia puede imponerse mediante el ejercicio de acciones judiciales. Sin embargo, cual cabe apreciar en los anteriores ejemplos comparados, el derecho subjetivo también puede y debe fundamentar el establecimiento por el legislador de limitaciones de otros derechos subjetivos (como el de

propiedad) e incluso de potestades públicas (como la expropiatoria). Al igual que hemos sostenido en relación con el derecho de acceso, también aquí cabe subrayar que la vía del desarrollo normativo del derecho a la conservación de la vivienda es la mejor forma de reconocer y potenciar sus contenidos. Un ámbito particularmente apto para ese desarrollo es el relativo a los arrendamientos urbanos, cuya regulación a lo largo del tiempo, sin embargo, tal y como advierte SALAS MURILLO, presenta un injustif cable «carácter pendular» entre la protección del arrendatario y la tutela del derecho del propietario.

3. Calidad de la vivienda

Un tercer gran contenido del derecho subjetivo a la vivienda ha de referirse a la calidad de la vivienda. Garantía de calidad de la vivienda que sólo parcialmente se encuentra establecida en nuestro ordenamiento a través del régimen establecido en la actualidad, fundamentalmente en la Ley de Ordenación de la Edif cación de 1999 y en el Código Técnico de la Edif cación de 2006, cuyos antecedentes, contenidos, exigibilidad y problemática son expuestos por ESCARTÍN ESCUDÉ. Se trata de requisitos fundamentalmente orientados a asegurar las prestaciones que en materia de seguridad, salubridad, comodidad y otras han de cumplir las nuevas construcciones, por tanto también las destinadas a vivienda. Cabría asimismo incluir en este bloque el desarrollo de las obligaciones de conservación de inmuebles que va imponiéndose, a través de técnicas variadas, en la legislación urbanística de algunas comunidades autónomas.

Sin embargo, de manera sistemática no se ha iniciado en nuestra experiencia el proceso de vinculación entre esa normativa y los contratos de compraventa y arrendamiento de viviendas, que cabe considerar los principales negocios jurídicos que legitiman la ocupación de viviendas. De manera que, con carácter general, la defensa del comprador o del arrendatario de viviendas ha de discurrir por las vías reparadoras que ofrece la responsabilidad civil contractual y extracontractual, como expone ALONSO PÉREZ en relación con el comprador de vivienda.

Fórmulas más novedosas ofrece en la materia el Derecho francés a través de las técnicas de diagnóstico en materia inmobiliaria que, según INSERGUET-BRISSET, hacen asumir al propietario la carga material y f nanciera de las investigaciones y de la comprobación del estado de las viviendas, condicionando a la realización del diagnóstico no sólo la construcción sino en algunos casos también las transacciones sobre las viviendas o, al menos, proporcionando información f able a compradores y arrendatarios. La multiplicación de los diagnósticos ha conducido a una racionalización normativa llevada a cabo mediante Ordenanza de 8 de junio de 2005, que ha impuesto la reunión de los elementos de comprobación en un documento único, el informe de diagnóstico técnico emitido por un profesional acreditado.

4. Mercado de la vivienda

El último contenido a referir es el derecho subjetivo al mercado de la vivienda como expresión individual de la necesidad de construir un sistema colectivo que permita resolver las necesidades de vivienda mediante el juego limpio y libre de la oferta y la demanda.

La limpieza del mercado de la vivienda se encuentra particularmente desarrollada bajo la óptica de la protección de los consumidores en el RD 515/1989 y otras normas cuyos contenidos se analizan por ALONSO PÉREZ. En ellas, con carácter preventivo, se establece la obligación del transmitente de proporcionar información sobre los sujetos, el contrato, la vivienda y el precio, obligación que resulta fortalecida mediante la posible anulación del contrato, la regla de exigibilidad de lo ofrecido en la información precontractual y la imposición de sanciones administrativas. En la fase de perfección de la compraventa las medidas protectoras del comprador pretenden asegurar que su consentimiento se ha formado libre y conscientemente y además que el contenido del contrato no resulta injusto por una situación de dominio en el mercado; a tales finalidades responden la acreditación de las exigencias de información a cargo del transmitente, la observancia de ciertos requisitos formales y la regulación sobre interpretación y efectos de las denominadas cláusulas abusivas. Finalmente, las medidas protectoras del comprador de vivienda atienden especialmente al retraso en la entrega de la vivienda y la presencia de defectos en la construcción.

En cuanto a la libertad del mercado de la vivienda, es un elemento que, adecuadamente entendido, nos proporciona una perspectiva esencial para comprender el alcance de la intervención pública en la materia. Por imperativo constitucional (art. 38 de la Constitución) y comunitario (arts. 81 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea), dicha intervención ha de dirigirse preferentemente a permitir la satisfacción de las necesidades de vivienda de los ciudadanos mediante el juego de la oferta y la demanda. No obstante, el mercado puede ser lícitamente encaminado hacia finalidades de carácter social, como demuestra la compatibilidad con el mercado común de las ayudas de ese tipo [art. 87.2.a) del Tratado]. Necesitamos un mercado de vivienda orientado a fin de impedir la especulación y robustecer las posibilidades de acceso al mismo de las personas económicamente más débiles, pero no un mercado libre ni un mercado intervenido.

En la experiencia española reciente, el mercado libre de la vivienda trató de potenciarse por el Estado mediante la llamada liberalización del suelo, parcialmente establecida en la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, cuyos antecedentes ideológicos hay que buscar en el conocido informe sobre los monopolios emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993. Como se recordará, los plantea-

mientos de la legislación liberalizadora en materia de urbanismo llevaron a generar un incremento espectacular de la oferta de vivienda que fue acompañada de un crecimiento brutal de los precios de los inmuebles. Esa incoherencia económica es fundamentalmente debida a que el funcionamiento del mercado de la vivienda se produce en ciclos mucho más largos de los que permitiría un adecuado juego de la oferta y la demanda. Por añadidura, otros factores contribuyeron a fomentar la especulación inmobiliaria, particularmente el artificial incremento de la capacidad adquisitiva de los demandantes de vivienda por un sistema de crédito hipotecario ajeno a las cautelas de la buena tradición bancaria.

Ahora bien, la alternativa al mercado libre no puede ser el mercado intervenido de la vivienda. Muchas de las regulaciones autonómicas producidas en los últimos tiempos, y especialmente las lideradas por el a la vez efacísimo e injusto sistema de empresario urbanizador de tipo valenciano, presentan el riesgo de producir una virtual eliminación del mercado de la vivienda. Supuestamente, estos sistemas habrían de haber producido la contención de la escalada de precios del suelo y la vivienda mediante la efectiva generación de suelo urbanizado por parte de los activos empresarios urbanizadores, que se consideraba más preparados que los pasivos propietarios de suelo. Ante la evidencia de la falta de obtención de los resultados esperados, en una especie de huida hacia delante, los sostenedores del sistema creyeron encontrar el complemento del empresario urbanizador en la figura de las viviendas protegidas o más genéricamente de precio tasado.

A partir de esos planteamientos, los legisladores autonómicos han ido sumando técnicas y disposiciones tendentes tanto a vincular suelo urbanizable para viviendas protegidas y lograr su efectiva construcción como a endurecer el régimen de uso y transmisión de las mismas. TEJEDOR BIELSA con carácter general y SOLANA CABALLERO en relación con la legislación aragonesa dan cuenta de esa espiral normativa que lleva a generar nuevos instrumentos que cubran las lagunas e incoherencias de los anteriormente ideados. Así, cuando las reservas establecidas en el planeamiento no dan los resultados apetecidos, las viviendas protegidas terminan configurándose como elementos dotacionales financiados por medio de técnicas equidistributivas, o se introducen severas prohibiciones de descalificación si se advierte que los adquirentes de estas viviendas tienden a liberarse de las limitaciones relativas a los precios de transmisión.

Desde la Ley de Suelo de 2007 (actualmente incluida en el Texto Refundido de 2008) el Estado suma sus esfuerzos en la misma línea de las comunidades autónomas, aunque introduciendo notables incoherencias en la planificación de vivienda, según advierte IGLESIAS GONZÁLEZ. Todos los elementos concurrentes, en definitiva, producen la sensación de que el camino emprendido no tiene fin y que cabría llegar a la eliminación del mercado de la vivienda. Incluso cuando se advierte la generación de algún tipo de límites, como se constata en la jurisprudencia relativa a

las reservas de suelo para viviendas protegidas que analiza GARCÍA ÁLVAREZ, los argumentos ofrecidos sólo parcialmente sirven para sostener las soluciones finales.

En ese panorama llega a dibujarse una suerte de ideal legislativo que estaría formado por una reconducción de partes significativas del mercado de la vivienda al sistema intervenido de las viviendas protegidas. Aunque conviene advertir de que las aspiraciones propiamente ideológicas se mezclan con las necesidades económicas de empresas inmobiliarias y entidades bancarias gravemente afectadas por la crisis inmobiliaria, que buscan dar una salida al enorme stock de viviendas acumulado a través de las ventajas tributarias y financieras de las viviendas protegidas.

Las soluciones no pueden ir por ahí. El poder público no está legitimado para destruir el mercado de la vivienda de las clases medias. Postulado que conecta bien con la estimación sociológica, recogida por CIVITARESE-MATTEUCCI, de que la plenitud de la ciudadanía se asocia normalmente con la propiedad de la vivienda, extremo que explicaría la opción de la Constitución italiana de referirse a la vivienda exclusivamente para favorecer el acceso del ahorro popular a la propiedad de la misma (art. 47.2); y en el mismo sentido cabe citar el amplio desarrollo del «derecho a comprar» en la experiencia inglesa de la que nos da cuenta GUILLÉN NAVARRO. Un desarrollo excesivo del mercado intervenido de viviendas protegidas dirigido a las clases medias supone un acceso injusto y ficticio al derecho de propiedad de la vivienda: injusto porque los aspirantes a la vivienda económica siguen superando las cifras de viviendas protegidas que cabe ofrecer, de manera que la objetividad se traduce en el sorteo de las adjudicaciones ofreciendo, pues, a los beneficiados todo, y al resto de solicitantes nada; ficticio porque los conjuntos crecientes de limitaciones de uso y disposición de las viviendas protegidas apartan en realidad a las familias beneficiadas en los sorteos del acceso futuro al mercado de vivienda con peligro de que los grandes conjuntos de viviendas protegidas terminen convertidos en guetos.

En definitiva, a la vista de las importantes carencias que presenta el reconocimiento generalizado de un derecho subjetivo a la vivienda, sin renunciar a ese elemento de nuestro sistema jurídico, se impone diseñar unas políticas públicas tendentes a hacerlo realidad. Por imperativo constitucional y estatutario corresponde a las comunidades autónomas definir y desarrollar esas políticas, pero el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho constitucional a la vivienda es competencia irrenunciable del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.1.^ª de la Constitución. En efecto, las bases de tan esencial derecho para la afirmación del Estado social han de ser comunes y comprender los variados elementos que apretadamente hemos ido repasando: acceso a una vivienda de calidad, conservación de la misma y derecho a obtener su propiedad en condiciones de mercado que excluyan la especulación.

PARTE PRIMERA
LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA
EN EUROPA

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO FRANCÉS EN MATERIA DE VIVIENDA*

Véronique INSERGUET-BRISSET

SUMARIO: I. TENER UNA VIVIENDA.—1. Un derecho exigible.—A) El derecho al realojamiento en compensación por la pérdida de la vivienda.—B) La afirmación de un derecho a la vivienda exigible.—2. Una oferta de viviendas adaptada a las necesidades.—A) Un instrumento global de programación: el programa local del hábitat.—B) La producción de viviendas sociales.—3. Las ayudas públicas de vivienda: ayudas personales, ayudas a la piedra y beneficios fiscales.—II. UNA VIVIENDA GARANTE DE UNA CALIDAD DE VIDA.—1. Las calidades intrínsecas de la vivienda.—A) Las normas de construcción de viviendas.—B) Las obligaciones de vendedores y arrendadores.—2. La calidad del hábitat.—A) La atribución de viviendas sociales en arrendamiento: la delicada búsqueda de un equilibrio.—B) Recalificación de barrios y renovación urbana.—BIBLIOGRAFÍA.

* Abreviaturas: AJDA: *Actualité Juridique. Droit Administratif*. AJDI: *Actualité Juridique. Droit Immobilier*. ANRU: *Agence Nationale de Renovation Urbaine* (Agencia Nacional de Renovación Urbana). APL: *Allocation Personnalisée au Logement* (prestación personal para vivienda). CE: *Conseil d'État* (Consejo de Estado). EPCI: *Établissement Public de Crédit Immobilier* (establecimiento público de crédito inmobiliario). HBM: *Habitations à Bon Marché* (viviendas económicas). HLM: *Habitations à Loyer Modéré* (viviendas de alquiler moderado). OPH: *Offices Publics de l'Habitat* (oficinas públicas del hábitat). PLH: *Programme Local de l'Habitat* (programa local del hábitat). PNRQAD: *Programme Nationale de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés* (Programa Nacional de Recalificación de Barrios Antiguos Degradados) PNRU: *Programme National de Renovation Urbaine* (Programa Nacional de Renovación Urbana). RDI: *Revue de Droit Immobilier*. ZAC: *Zone d'Aménagement Concerté* (zona de ordenación concertada). ZUS: *Zones Urbaines Sensibles* (zonas urbanas sensibles).

Desde el siglo XIX, numerosos textos legislativos y reglamentarios se han sucedido para definir reglas y mecanismos tendientes a garantizar una vivienda de calidad. Desde 1850 una ley establecía así la salubridad de las viviendas. El conjunto normativo que ha resultado de este intervencionismo se inserta por lo común en el Código de la Construcción y de la Vivienda redactado en 1967, que recoge los diversos sistemas de ayudas que facilitan el acceso a la vivienda, las disposiciones relativas a los organismos HLM, las prescripciones destinadas a evitar la insalubridad y la inseguridad de las viviendas. Sin embargo, el Código de la Construcción y de la Vivienda no es el único texto con previsiones relativas a la vivienda, *a fortiori* si se emplea el término de hábitat en lugar de vivienda. En efecto, vivienda y hábitat no son sinónimos. La vivienda (*logement*) designa clásica y estrictamente el lugar donde se habita: la casa individual o el apartamento en un inmueble colectivo. Se distingue por otra parte del alojamiento (*hebergement*) en que éste designa una situación temporal y transitoria¹. El hábitat es una noción más vaga, cuyos contornos son variables según las disciplinas, las cuales concuerdan, sin embargo, en considerar que el mismo se refiere a las relaciones entre la vivienda y el espacio más vasto en el que la vivienda se sitúa².

La noción de hábitat debe ser destacada para dar cuenta de la evolución de la política francesa por varias razones. En primer lugar es reveladora de la pluralidad de competencias y, por tanto, de la variedad de actores implicados. La política del hábitat tiende, en efecto, a desarrollar de manera organizada una oferta de viviendas adaptada a las necesidades propias de cada categoría de población³. Su definición permanece como una competencia exclusiva del Estado. En cambio, su puesta en práctica es compartida con las colectividades locales, sus agrupaciones y los establecimientos públicos especializados en materia de ordenación del territorio y de vivienda. La «territorialización» constatada resulta a la vez de la desconcentración y de la descentralización, a veces de una mezcla de las dos nociones para facilitar la concreción de esta política. Las conexiones indispensables con disciplinas tales como el Derecho urbanístico, descentralizado desde 1983, deben ser facilitadas: por ejemplo, para que el plan local de urbanismo, un instrumento fundamental de la planificación urbana, traduzca de la mejor manera posible los objetivos establecidos por el legislador en materia de vivienda. Sin embargo, el informe del Consejo de Estado para 2009 denuncia después de muchos otros —28 informes en tres años— la complejidad, acentuada por leyes repetitivas, de este edificio jurídico y la necesidad de racionalizarlo para una mayor eficacia⁴.

¹ No trataremos aquí específicamente del alojamiento. Al margen de la diversidad de las estructuras previstas, el objetivo común es, en efecto, proporcionar a las personas alojadas una vivienda tradicional.

² Definiciones dadas por QUILICHINI (2007: 15).

³ CE, 6 de abril de 2001, núm. 202.791, Commune de Montreuil.

⁴ CONSEIL D'ÉTAT (2009).

El concepto de hábitat es, igualmente, la justificación de la ambivalencia de las preocupaciones de los poderes públicos. Se trata no sólo de proporcionar un alojamiento a todos en condiciones financieras aceptables, sino también de garantizar un hábitat de calidad tanto desde un punto de vista técnico como socio-económico. En esos dos aspectos Francia se enfrenta a una situación de crisis más o menos aguda.

Existe, en efecto, un desequilibrio evidente entre la oferta de vivienda y la demanda, especialmente en materia de viviendas sociales. La crisis no es ya como la de la década de 1970, que se caracterizaba por un número insuficiente de viviendas, sino que resulta de una inadaptación de la oferta a las necesidades. Las parejas y las personas más modestas tienen cada vez más dificultades para alojarse y sufren directamente las consecuencias de las disfuncionalidades del mercado, exacerbadas por la recesión económica desencadenada por el crac bursátil de noviembre de 2008. Aunque Francia haya escapado al desastre provocado por el hundimiento de los mecanismos del crédito hipotecario llamado *subprime*, el activismo de asociaciones como «Derecho a la Vivienda» testimonia la persistencia y la profundidad de las dificultades, más de cincuenta años después del célebre llamamiento del abad Pierre durante el invierno de 1954. La vivienda constituye, con todas las categorías de ocupantes mezcladas, el principal gasto de los franceses, que consagran a la misma más del 30 por 100 de sus ingresos. La consagración de un derecho a la vivienda garantizado por una Ley de 5 de marzo de 2007, impone más que nunca el desarrollo de los mecanismos jurídicos que permitan alcanzar este nuevo derecho.

La mejora de la calidad de la vivienda supone un doble esfuerzo cualitativo. La calidad de vida resulta a la vez de la construcción de casas cada vez más adecuadas en términos de confort y la inserción de estas viviendas en un marco urbano que presente garantías de una cohesión social mejorada. Los acontecimientos del invierno de 2005 han recordado a los poderes públicos la necesidad de subsanar los errores cometidos en la década de 1960 con las zonas de urbanización prioritaria⁵. La satisfacción cuantitativa de las necesidades de vivienda no debe ocultar la necesidad de actuar sobre su medio ambiente dentro de una acción más global sobre la ciudad.

Tener una vivienda y que ésta sea el soporte de una calidad de vida constituyen, pues, los compromisos mayores de la política del hábitat. Los poderes públicos los afrontan de manera complementaria. No es, sin embargo, seguro que los dispositivos jurídicos actualmente existentes para satisfacerlos sean verdaderamente compatibles.

⁵ DONZELOT (2006).

I. TENER UNA VIVIENDA

Disponer de una vivienda constituye evidentemente una necesidad para el ser humano en tanto que condiciona el acceso a otros derechos esenciales: tener un empleo no precario, ejercer su derecho de voto, acceder a prestaciones, escolarizar a sus hijos. Carecer de vivienda o estar mal alojado es un potente factor de desigualdades, provoca la dispersión de la célula familiar, conduce al fracaso escolar y contribuye fuertemente a la degradación de la salud. No obstante, sólo recientemente Francia ha consagrado la existencia de un derecho a la vivienda exigible. Se trata de una evolución importante al menos bajo el ángulo puramente jurídico. La firma de grandes textos internacionales que reconocen el derecho a la vivienda, como la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado bajo la égida de las Naciones Unidas en 1966, resultaba insuficiente. Con excepción del Convenio Europeo de Derechos del Hombre⁶, estas proclamaciones están desprovistas de efecto directo en beneficio de los administrados, no crean obligación más que entre las partes contratantes⁷. Pese a todo, la evolución del Derecho francés no ha disipado todas las dificultades de concreción de este nuevo derecho subjetivo.

1. Un derecho exigible

El reconocimiento por la Ley de 5 de marzo de 2007 del derecho a la vivienda, defendible ante la Justicia por los administrados mal alojados o sin alojamiento, se inscribe en un proceso de maduración estorbado por la incidencia de disposiciones sectoriales anteriores. Para compensar la pérdida de la vivienda resultante de la puesta en práctica de prerrogativas de poder público, el legislador ha debido, en efecto, definir un derecho al realojamiento.

A) *El derecho al realojamiento en compensación por la pérdida de la vivienda*

El derecho a conservar una vivienda y de ser realojado ha aparecido en legislaciones específicas como las relativas a la expropiación, la desaparición del hábitat insalubre y los inmuebles ruinosos. Se ha tratado

⁶ El art. 6 del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, que reconoce a todos el derecho a llevar una vida familiar normal, permitiría una interpretación que comprendiera el derecho a la vivienda.

⁷ CE ord. de 3 de mayo de 2002, núm. 245.697, «Association de réinsertion sociale du Limousin», *AJDA*, 2002: 468.