

REALIDAD URBANA /

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES EUROPEOS (FRANCIA, ITALIA Y PORTUGAL /

Gerardo García-Álvarez · Universidad de Zaragoza /

7/2011



Serie de Documentos Realidad Urbana

Los documentos de esta serie están sujetos a una licencia Creative-Commons perteneciente al Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato para propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU

Barrio Sarriena s/n
48940 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: El derecho a la vivienda y las políticas públicas de vivienda en los países europeos (Francia, Italia y Portugal)

Autor: Gerardo García-Álvarez

Dirección Realidad Urbana:
Miguel Angel García Herrera
Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

ISSN electrónico 2174-8535

Noviembre 2011

Presentación /

El Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** nació con el objetivo de crear una comunidad multidisciplinar y abierta de expertos, académicos, profesionales e intelectuales que desde la cooperación generaran conocimiento y pensamiento en materia de política de vivienda y desarrollo urbano.

Este Grupo de Estudios, conformado por un equipo profesional asentado en el Campus de Bizkaia de la UPV/EHU y apoyado por una red de más de 30 colaboradores expertos en las materias del desarrollo urbano y la vivienda, se ha abocado durante estos dos años al análisis, reflexión y puesta en común de aspectos relacionados con estas temáticas desde la riqueza que aporta el conocimiento de la diversidad disciplinaria.

Conscientes del valor que tienen las experiencias obtenidas tanto a través de años de dedicación profesional en la gestión de la planificación urbana como a través de la investigación y el estudio de formas de hacer valer los derechos sociales, desde EKITEN-**Thinking** queremos ahora poner a disposición de todos los interesados la **serie Realidad Urbana**, editada exclusivamente en Internet, y que aparece con una periodicidad bimensual.

Por regla general, en cada número de esta serie de documentos se publicará un único artículo, elaborado por un reconocido experto miembro de la red EKITEN-**Thinking**, resultado del valioso proceso de colaboración e investigación realizado en el marco del proyecto de investigación "Derecho y Administración al servicio del acceso a la Vivienda".

Realidad Urbana busca ofrecer a través de esta serie de trabajos un primer acercamiento a los nuevos retos del desarrollo urbano y la problemática residencial, con el objeto de que estos escritos puedan orientar tanto la labor investigadora y académica como la posible formulación de nuevas medidas de intervención sobre el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano en este siglo XXI.

En este séptimo número le presentamos el documento de investigación "El derecho a la vivienda y las políticas públicas de vivienda en los países europeos (Francia, Italia y Portugal)", elaborado por Gerardo García-Álvarez, profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza. En las siguientes páginas, el autor, a pesar de la diversidad existente en las políticas públicas europeas para facilitar el derecho a una vivienda digna, hace un esfuerzo por presentar un estudio comparado de las políticas públicas de vivienda en Francia, Italia y Portugal a través del análisis de elementos relevantes sobre los que se estructura cada ordenamiento jurídico.

Índice /

I. Introducción	7
II. Fuentes en castellano sobre las políticas de vivienda en otros países europeos	8
III. Francia	10
1. Relevancia constitucional y reconocimiento legal del derecho a la vivienda	10
2. Evolución histórica de la política de vivienda social	14
A) HLM	15
B) Ayudas	16
3. Competencia nacional o local	18
4. Finalidad limitada al uso o dirigida a la adquisición en propiedad	19
5. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas	19
IV. Italia	21
1. Relevancia constitucional del derecho a la vivienda	21
2. Evolución histórica y carácter inmanente o contingente	22
A) Intervención administrativa en la promoción de viviendas económicas o populares	22
B) Intervención en el mercado privado de alquiler	26
3. Beneficiarios y modalidades de protección	27
4. Carácter nacional o local	28
5. Finalidad limitada al uso o dirigida a la adquisición en propiedad	30
6. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas	31
V. Portugal	32
1. Relevancia constitucional del derecho a la vivienda	32
2. Evolución histórica y carácter inmanente o contingente	34
3. Carácter nacional, regional o local	34
4. Finalidad limitada al uso o dirigida a favorecer la adquisición en propiedad	35
5. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas	37
VI. Bibliografía citada	40

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES EUROPEOS (FRANCIA, ITALIA Y PORTUGAL) /

Gerardo García-Álvarez · Universidad de Zaragoza

I. Introducción

Aunque el hecho mismo de la existencia de acciones administrativas dirigida a facilitar el acceso a una vivienda digna de las capas sociales con dificultades es un elemento común a los países europeos, la plasmación concreta de las políticas de vivienda de los distintos países estudiados presenta una notable diversidad. Por ello, para facilitar la inteligibilidad del presente resumen y conforme al método más habitual de trabajo en el Derecho comparado, se han seleccionado una serie de elementos relevantes en torno a los cuales se estructura el tratamiento dado a cada ordenamiento jurídico.

Primero, la cuestión de la posible relevancia constitucional del derecho a una vivienda digna. En concreto, sobre la existencia de un reconocimiento constitucional explícito o implícito del derecho a la vivienda y sobre su carácter meramente programático o, por el contrario, sobre las posibles consecuencias de ese reconocimiento.

Segundo, algunas cuestiones básicas relativas a la misma existencia de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda. En concreto, la cuestión de cuando surgen y en respuesta a qué circunstancias sociales o económicas. Complementando la cuestión anterior, el carácter coyuntural o permanente de tales políticas.

Tercero, aunque en cierto modo complementario de la anterior, con sustantividad propia: el carácter nacional y, por tanto, la competencia estatal en materia de política de vivienda o, por el contrario, la competencia de las entidades locales y, en su caso, regionales.

Cuarto, en cuanto a la finalidad perseguida, que en algunos casos es simplemente facilitar el uso de una vivienda adecuada, mientras que en otros casos se extiende a la adquisición en propiedad de la vivienda como un objetivo relevante socialmente.

Quinto, y último punto, sería la coordinación de las políticas de vivienda con las políticas urbanísticas y de ordenación del territorio.

Los países cuyos ordenamientos han sido seleccionados para una primera aproximación han sido *Francia*, que presenta unas políticas constantes y muy consolidadas en materia de vivienda social; *Italia*, cuyo ordenamiento presenta similitudes con el español (aunque también notables diferencias), que evidencian la existencia de influencias mutuas o en común; y *Portugal*, en función de su proximidad geográfica y similitudes sociales con nuestro país. Se plantea la posibilidad de ampliar el estudio a Gran Bretaña o, mejor dicho, a Inglaterra, puesto que existen notables diferencias regionales en esta materia, y, eventualmente, a Holanda. No obstante, en ambos casos existen excelentes fuentes en castellano, especialmente en el caso de Inglaterra, a las que se hace referencia en la reseña bibliográfica.

Por el contrario, en principio se han excluido tanto Alemania como los países nórdicos, en función de las notables diferencias sociales y de modelo (y en el caso alemán, las grandes diferencias regionales), que harían la comparación, a priori, poco útil.

II. Fuentes en castellano sobre las políticas de vivienda en otros países europeos

Se han localizado las siguientes fuentes en castellano para el conocimiento de las políticas de otros países europeos en materia de vivienda. Dejando de lado algunos trabajos que han perdido actualidad, se han seleccionado las publicaciones de los últimos quince años.

Conjunto de Europa

- **TRILLA BELLART, Carme:** *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2001, 207 p. (hay edición en catalán).

En la esfera de diversos estudios publicados en inglés sobre "housing policy", adopta un enfoque de conjunto predominantemente económico, poniendo el énfasis en tres países (Francia, Alemania y Gran Bretaña), pero abarcando el panorama europeo.

Sobre aspectos concretos pueden consultarse los siguientes trabajos:

- **MINISTERIO DE FOMENTO:** *El acceso a la propiedad de la vivienda principal en la Unión Europea*, Centro de Publicaciones, Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, Madrid, 1997, 97 p.
- **ROCA CLADERA, Juana:** *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, Madrid, 1995, 236 p.
- **BORGIA SORROSAL, Sofía & DELGADO GIL, Andrés:** "Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15", en la revista *Presupuesto y Gasto Público* núm. 57/2009, p. 33-49.

Países nórdicos

(Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)

- **LUJANEN, Martti (ed.)**, *Vivienda y política de vivienda en los países nórdicos*, Madrid, Nordic Council of Ministres-Ministerio de Vivienda, 2005. Traducción de la versión inglesa, Copenhagen, Nordic Council of Ministres, 2004. Enfoque fundamentalmente económico.

Francia

- **INSERGUET-BRISSET, Véronique:** "La evolución del Derecho francés en materia de vivienda", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 30-63.

Holanda

- **MUÑOZ GIELEN, Demetrio**, "La vivienda social en Holanda", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 161-162, 2009, págs. 689-693. Enfoque sociológico.

Inglaterra

- **GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro:** *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona, Atelier, 2010.

- **GUILLEN NAVARRO, Nicolás Alejandro:** "Políticas públicas de vivienda en Inglaterra", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 65-89.

Italia

- **CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano:** "La política de vivienda en Italia", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 91-135.

Portugal

- **ALVES CORREIA, Fernando & GONCALVES MONIS, Raquel:** "Consideraciones sobre la promoción de la vivienda en Portugal", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 137-163.

III. Francia

1. Relevancia constitucional y reconocimiento legal del derecho a la vivienda

En el Derecho constitucional francés no existe un derecho a la vivienda, al menos, como derecho expresamente declarado: ni en la Constitución vigente, de 4 de octubre de 1958, ni en las decisiones del "Conseil constitutionnel" se ha reconocido ese derecho. No obstante, sí se ha pretendido deducir del preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946, concretamente los párrafos 10 y 11¹, y hay que tener en cuenta que se trata de uno de los textos que tienen valor constitucional, puesto que se invoca con tal valor, junto con la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, en el preámbulo de la Constitución vigente, que carece de declaración de derechos. Basándose en ese texto y en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, el Consejo constitucional consideró en una decisión de 19 de enero de 1995 que "la posibilidad de disponer de una vivienda decente es un objetivo de valor constitucional", aunque no llegase a

¹ "10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence".

la conclusión defendida por los recurrentes, que era la irreversibilidad de las políticas sociales relativas a la vivienda².

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, contrariamente a lo que ocurre en Derecho italiano o en Derecho español –en este último caso, por expresa previsión constitucional–, las fuentes internacionales no son un parámetro para interpretar la legislación en el plano interno. En consecuencia, la firma por Francia de grandes textos internacionales en los que se proclama 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 de 1966 no beneficiaba directamente a los ciudadanos, puesto que se considera que sólo obliga a las partes contratantes en sus propios términos. Ciertamente, sí tiene efecto directo el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950, en cuyo Art. 8 se establece el derecho al respeto de su vida privada y familiar, del que podría deducirse la existencia de un derecho a la vivienda, como ha apuntado la doctrina. Sin embargo, el Consejo de Estado rechaza la utilización del "procedimiento de libertades" –un procedimiento de urgencia que permite hacer cesar los atentados producidos a las libertades públicas por actuaciones de las Administraciones públicas o de personas privadas que gestionen un

² "Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995", resolviendo la impugnación por un grupo de diputados de la "Loi relative à la diversité de l'habitat", por considerarla regresiva. Aunque reconoce que el derecho a la vivienda es un objetivo constitucional, el Conseil constitutionnel salva su constitucionalidad con la siguiente argumentación: "5. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement"; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence"; 6. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle; 7. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle; 8. Considérant qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre."

Un comentario a esta decisión en JORION, Benoît: "L'objectif constitutionnel d'obtention d'un logement décent", en Actualité juridique droit administratif, 1995, p. 455.

Puede consultarse la sentencia en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/94-359-dc/decision-n-94-359-dc-du-19-janvier-1995.10618.html>

servicio público (Código de Justicia Administrativa Art. L. 521-2)- en defensa del derecho a la vivienda³.

En consecuencia, el reconocimiento de un derecho a la vivienda como tal no deriva de la Constitución, sino que se hizo por medio de leyes ordinarias, fundamentalmente de una Ley de 5 de marzo de 2007⁴.

El precedente más claro de esta norma, aunque no el único, se encuentra en la Ley núm. 90-449, de 31 de mayo de 1990, dirigida a la realización del derecho a la vivienda ("visant à la mise en oeuvre du droit au logement"), más conocida como "Loi Besson". En su Art. 1 se proclamaba el derecho a la vivienda como un deber de solidaridad para el conjunto de la nación, pero su consecución no se concebía como un deber de resultado, sino como el derecho a obtener una ayuda pública, de acuerdo con las condiciones establecidas en la propia Ley⁵. Este texto legal se basaba fundamentalmente en la creación de específicos planes administrativos ("plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées"), además de incentivos fiscales para la inversión en vivienda.

Un nuevo paso puede encontrarse en la Ley núm. 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, relativa a la solidaridad y a la renovación urbana, conocida habitualmente como "Loi SRU" de 13 de diciembre de 2000, en la que se establecía un concepto legal de "vivienda decente" (Art. 187)⁶, aunque referido inicialmente a los

³ CE 3 de mayo de 2002, núm. 245.697, Association de réinsertion social du Limousin; CE de 22 de mayo de 2002, núm. 242.193, citadas por INSERGUET-BRISSET, 36.

⁴ Ley núm. 2007-290, de 5 de marzo de 2007, estableciendo el derecho a la vivienda exigible ("droit au logement opposable") e introduciendo diversas medidas de cohesión social, cuyo capítulo primero ("Dispositions relatives à la garantie du droit au logement"), consta de los artículos 1 a 50. El artículo 4, relativo a los alojamientos de provisional ("structure d'hébergement d'urgence"), ha sido derogado por la Ley núm. 2009-323, de 25 de marzo de 2009, de movilización para el alojamiento y la lucha contra la exclusión.

⁵ "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir"

⁶ En aplicación del Decreto de 30 de enero de 2002, la vivienda no debe presentar riesgos manifiestos para la seguridad o salud de los ocupantes, es decir, que esté cerrada, cubierta, que existan barandillas en balcones y escaleras, que las redes de electricidad o gas y la calefacción o calentador de agua cumplan las normas de seguridad, que la ventilación sea suficiente, fundamentalmente. Además, la vivienda debe disponer de los siguientes elementos de equipamiento: calefacción, agua potable, sistema de control de olores, zona de cocina que permita la instalación de una cocina y un fregadero con agua caliente y fría y evacuación de aguas residuales, instalación sanitaria separada de la cocina y del comedor, red eléctrica que permita la iluminación de estancias y accesos, además del funcionamiento de los electrodomésticos (INSERGUET-BRISSET, 48).

contratos de arrendamiento, se aplica en bloque a la vivienda objeto de ayudas públicas personales o APL, complementando su reconocimiento como "objetivo constitucional" por el Consejo constitucional, además de establecer un porcentaje de vivienda social del 20 % en determinados municipios⁷.

Una cuestión controvertida ha sido la de las categorías de vivienda computables a efectos del 20%. Se contabilizarían esencialmente las viviendas en alquiler pertenecientes a los organismos HLM y otras viviendas de alquiler, el acceso a las cuales está sujeto a limitaciones de renta (Código de la Construcción Art. L. 302-5)⁸. El cómputo a efectos del 20% de los alojamientos en situación de acceso social a la propiedad que se excluyó en la Ley SRU, fue admitido en la Ley ENL de 13 de julio de 2006 y finalmente se excluyó en la Ley MLLE de 25 de marzo de 2009 (INSERGUET-BRISSET, 45).

El término más característico –y distintivo- en la Ley de 2007 es del de "droit opposable" o "derecho exigible", que en relación al derecho a la vivienda parece proceder directamente de los trabajos del "Alto comité para la vivienda de las personas desfavorecidas", un órgano consultivo creado por Decreto de 22 de diciembre de 1992, a instancias del Abbé Pierre⁹. El término sería retomado en un programa gubernamental de actuaciones publicado en enero de 2007 por el "Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement", en que se anuncia la presentación de un proyecto de Ley sobre el "droit au logement opposable", en el marco de un "Plan d'Action Renforcé en direction des personnes Sans Abri (PARSA)"¹⁰, consecuencia de las movilizaciones sociales protagonizadas por la asociación "Les Enfants de Don Quichotte" en diciembre de 2006.

⁷ Concretamente, en los municipios de más de tres mil quinientos habitantes (mil quinientos en Île de France), situadas en una aglomeración de más de cincuenta mil habitantes en la que exista al menos un municipio de al menos quince mil habitantes. No obstante, los incumplimientos han debido ser muy numerosos, a juzgar por la información publicada por el diario "Libération" el 27 de junio de 2008: "Logement social: 44% des communes d'Ile-de-France hors la loi". Puede consultarse en <http://www.liberation.fr/societe/010130203-logement-social-44-des-communes-d-ile-de-france-hors-la-loi>

⁸ "Code de la construction et de l'habitation", disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/>

⁹ "9 rapport du Haut Comité Pour le Logement des Personnes Défavorisées. Droit au logement: construire la responsabilité", noviembre de 2003, pág. 25 y ss. Puede consultarse en la página web de la institución <http://www.hclpd.gouv.fr/> o en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000717/0000.pdf>.

¹⁰ http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/plan_d_actions_PARSA.pdf

En todo caso, el texto legal se aplica desde el 1 de enero de 2008 a las personas en situación precaria (transeúntes, pobres, madres solas con hijos a cargo o personas con alojamiento indigno o insalubre. A partir del 1 de enero de 2012 debería aplicarse a toda persona susceptible de beneficiarse de viviendas sociales.

La Ley instituye una comisión departamental de mediación, compuesta por representantes del Estado, del departamento, de los organismos de cooperación intermunicipales, de los organismos arrendadores y gestores de alojamientos y de asociaciones de arrendatarios o que intervengan en el alojamiento de personas desfavorecidas. A esta comisión podrá acudir cualquier persona que, cumpliendo las condiciones para acceder a una vivienda social en alquiler, no haya recibido una propuesta en el plazo medio de obtención de una vivienda social en el Departamento, plazo medio que se fija por resolución del prefecto (Código de la Construcción Art. L. 441-2-3). En estos momentos, la posibilidad sólo está abierta a las personas en las situaciones de mayor vulnerabilidad, a las que no se aplica el plazo medio.

Si la comisión califica de "prioritaria" la solicitud, el prefecto está obligado a realizar una oferta de vivienda en un plazo máximo de seis meses.

Las resoluciones de las comisiones han sido calificadas como actos administrativos, por lo que las denegaciones serán recurribles ante la jurisdicción administrativa¹¹. No obstante, la vía procesal no es el recurso de pleno contencioso, sino el exceso de poder, lo que permite anular la resolución, pero no sustituirla reconociendo judicialmente la condición de solicitante prioritario¹².

En todo caso, si la comisión otorga la condición de solicitante prioritario, la Ley articula mecanismos judiciales para exigir el cumplimiento por la Administración de la fase posterior, configurando una auténtica obligación de resultado (INSERGUET-BRISSET, 38).

2. Evolución histórica de la política de vivienda social

La vivienda social se identifica como aquella que se beneficia de una financiación pública y se somete a alquileres moderados (INSERGUET-BRISSET, 41). Sus finalidades serían la materialización

¹¹ TA París de 20 de mayo de 2008, Madame Fofana (Actualité juridique droit administratif, 2008, p. 964).

¹² TA París de 20 de noviembre de 2008, Madame Dabo, citada en Pearl NGUYEN-DUY, "Pmieres applications de la Loi DALO", Actualité juridique droit administratif 2009.

del derecho a la vivienda, pero también del mestizaje social y de la diversidad del habitat (Código de la Construcción Art. L. 411-1).

En la actualidad, Francia cuenta con algo más de 4 millones de viviendas sociales en alquiler, pero se estima que la demanda de vivienda social no satisfecha haría necesario 1,8 millones adicionales¹³. No obstante, debe tenerse en cuenta que los requisitos económicos para beneficiarse de estas viviendas no son demasiado exigentes: se estima que el 65% de la población francesa podría optar a la adjudicación de una vivienda social (INSERGUET-BRISSET, 42).

A) HLM

La política de vivienda social se inicia con la Ley de 30 de noviembre de 1894 o "Loi Siegfried", que permitía el otorgamiento de subvenciones públicas para la construcción de viviendas económicas. Con la Ley de 23 de diciembre de 1912 o "Loi Bonnevey" se permitió a municipios y departamentos la creación de establecimientos públicos dedicados a la vivienda social. Con la Ley de 21 de julio de 1950 se introdujo la denominación de HLM para estos establecimientos, aunque esta denominación agrupa realidades jurídicas muy distintas, aunque con la finalidad común de construcción, adquisición y gestión de viviendas sociales a favor de personas con recursos modestos. En efecto, puede tratarse de asociaciones, sociedades anónimas (cuyas reglas de gobierno, contenidas en el Código de la Construcción Art. L. 422.2, fueron reformadas por la Ley 2003-710, de 1 de agosto de 2003, de orientación y programación para la ciudad y de renovación urbana) o establecimientos públicos (cuyo régimen se ha simplificado por medio de la ordonnance de 1 de febrero de 2007, en ejecución de la Ley de 13 de julio de 2006, pasando a agruparse en la denominación de "oficinas públicas del habitat").

Con el fin de lograr el crecimiento y modernización del parque de viviendas sociales de las que los HLM son titulares, en la Ley de 25 de marzo de 2009 se ha introducido la obligación de estas entidades de elaborar un "plan estratégico de patrimonio" (Código de la Construcción Art. L. 441-9), que debe plasmarse en un convenio con el Estado antes del 31 de diciembre de 2010, y

¹³ Conseil d'État, Rapport "Droit au logement, droit du logement", Études et Documents núm. 60, 2009.

recoger extremos como la política de inversión, la venta a los ocupantes o los límites de los alquileres, entre otros (Código de la Construcción Art. L. 445.1). El incumplimiento puede traducirse en sanciones pecuniarias y retirada de competencias, por resolución del ministro de la vivienda.

Con el fin de facilitar el logro de estos objetivos se ha flexibilizado el régimen de compra y venta de viviendas por estas entidades (Ley de 13 de julio de 2006, de compromiso nacional por el alojamiento, que modificó el Código de la Construcción Art. L. 421.1 y 2), permitiendo la adquisición sobre plano de más del 50 % de las viviendas de una promoción (Ley 2009-179, de 17 de febrero de 2009, para la aceleración de los programas de construcción y de inversiones públicas y privadas, Art. 4, que ha modificado el Código de la Construcción Art. L. 433.2), aunque en este último caso se mezcla con las medidas económicas de estímulo ante la crisis.

B) Ayudas

El Estado francés desarrolla un importante esfuerzo financiero en la denominada "política de ayuda a la vivienda" ("politique d'aide au logement"), que en año 2005 habría supuesto un montante de 30 mil millones de euros (INSERGUET-BRISSET, 47). Normativamente, los objetivos perseguidos son la satisfacción de las necesidades de vivienda, promover la decencia de la vivienda, la calidad y sostenibilidad del hábitat, asumiendo una parte de los gastos de vivienda¹⁴. En cuanto a los destinatarios, serían las personas necesitadas con recursos inadecuados o por sus condiciones de existencia¹⁵.

En la legislación francesa se distingue entre ayudas personales, ayudas "a la piedra" (literalmente, "aide à la pierre",

¹⁴ Código de la Construcción Art. L301-1. I. "La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation".

¹⁵ Código de la Construcción art. L301-1. II. "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir".

denominación que se utiliza incluso en documentos oficiales) y exenciones fiscales.

- a) Las ayudas personales tienen por objeto mantener en unos límites razonables el esfuerzo financiero de una persona o familia para obtener alojamiento. Su configuración actual procede de la Ley de 3 de enero de 1977, que creó la prestación personalizada para la vivienda ("aide personnalisée au logement" o APL por sus siglas en francés), regulada en el Código de la Construcción Art. L 351.1 y ss. El acceso a estas ayudas no está limitada a determinadas categorías sociales, como sí ocurre con la prestación de vivienda familiar, creada en 1948 y limitada a las parejas, o la prestación de vivienda social, creada en 1971 y destinada a discapacitados, mayores, trabajadores menores de 25 años o estudiantes. Por el contrario, lo que caracteriza estas ayudas son las viviendas a las que van destinadas: viviendas en vía de acceso a la propiedad financiadas con préstamos subvencionados por el Estado o viviendas convenidas con el sector arrendaticio público o privado, es decir, viviendas privadas cuyas mejoras han recibido subvenciones públicas y viviendas convenidas sin obras pertenecientes a organismos HLM (Código de la Construcción Art. R351-1). No obstante, la ayuda –que se percibe directamente por el arrendador o el establecimiento bancario– se otorga condicionada al nivel de recursos de los ocupantes, en función del coste del alquiler o de las cargas de reembolso de los préstamos obtenidos para la adquisición.
- b) Las "ayudas a la piedra" abarcan un conjunto de ayudas dirigidas a favorecer la inversión inmobiliaria por medio de préstamos subvencionados o primas, dirigidas a los promotores inmobiliarios que se comprometen a construir viviendas subvencionadas, es decir, que dan derecho a la prestación personal para vivienda o APL, o a las parejas cuyos ingresos no excedan de los umbrales reglamentariamente establecidos.

Los organismos HLM son beneficiarios de tres tipos de préstamos: préstamos arrendaticios de uso social o PLUS, que permite la compra de terrenos la construcción de viviendas para su rehabilitación (Código de la Construcción Art. R 331.1-28); préstamos a tasa cero o PTZ, destinados a la compra de un terreno, construcción o adquisición de una vivienda nueva

como vía de acceso a la propiedad (Código de la Construcción Art. R 317.1 y ss); y las primas para la mejora de viviendas de uso arrendatario o PALULOS (Código de la Construcción Art. R 323.1-12). Los propietarios privados que realicen obras y alquilen sus viviendas podrán recibir una subvención de la Agencia Nacional de Mejora del Hábitat (Código de la Construcción Art. L 321.1 y ss.). Finalmente, las parejas pueden obtener préstamos arrendatarios sociales o PLS, préstamos sociales de alquiler en acceso a la propiedad o PSLA (Código de la Construcción Art. R Art. 331.1 y ss.), además de aplazamientos del pago del terreno de entre dieciocho y veinticinco años.

- c) Incentivos fiscales, dirigidos a los inversores en inmuebles destinados al arrendamiento. En este sentido, exención de tasa inmobiliaria durante quince años e IVA reducido, abarcando la construcción, la adquisición y la mejora o transformación, siempre que se cumplan determinados requisitos, tanto relativos al arrendatario como al inquilino. Este último debe dedicar la vivienda a residencia principal, al menos por quince años. Además, debe estar por debajo del techo de ingresos, que se fija por zonas geográficas. En cuanto al propietario arrendador, debe respetar los límites máximos del alquiler, establecidos en función de los metros cuadrados. También exención de impuestos para el precio de adquisición o las rentas percibidas, establecida para determinadas localidades con marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas en alquiler.

3. Carácter nacional o local

El Derecho urbanístico está descentralizado desde 1983. No sucede lo mismo con la política de vivienda: la financiación de las diversas ayudas para el acceso al alquiler o a la propiedad sigue corriendo primordialmente a cargo del Estado. No obstante, los municipios pueden aportar diversos tipos de ayudas a cargo de sus propios presupuestos, independientes o complementarias de las del Estado (Código de la Construcción Art. L 312.21). Puede tratarse de ayudas a la persona¹⁶. También de ayudas a los organismos HLM (Código de la Construcción Art. L 431.4), pudiendo adquirir un derecho de reserva

¹⁶ CE de 29 de junio de 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, en Actualité juridique droit administratif, 2002, p. 42, nota de Y. JEGOUZO.

sobre las viviendas construidas, lo que les permite influir en la política de asignación de viviendas sociales (INSERGUET-BRISSET, 50).

4. Finalidad limitada al uso o dirigida a la adquisición en propiedad

El sistema francés destaca por el enorme parque de viviendas en alquiler en manos de organismos HLM, que cuentan con más de cuatro millones de alojamientos. No obstante, también se ha hecho un considerable esfuerzo financiero para facilitar el acceso a la propiedad, generalmente considerado como bastante exitoso, puesto que el porcentaje de parejas propietarias de su vivienda no ha cesado de aumentar en los últimos cuarenta años: era del 45% en 1970, del 54% en 1988 y del 56% en 2002 (INSERGUET-BRISSET, 49). Las cifras que han podido localizarse para el 2008 estarían en un 65,1% para las parejas y un 54,7% para el conjunto de las familias¹⁷.

5. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas

Las necesidades de recualificación urbana de determinados barrios ha estado muy presente en la política francesa al menos en los últimos quince años.

Podría citarse en este sentido, en primer lugar, la Ley 96-987, de 14 de noviembre de 1996, relativa al pacto de relanzamiento de la ciudad, por la que se creó la categoría de "zona urbana sensible" o ZUS para zonas o barrios con hábitat degradado y desequilibrio acentuado entre hábitat y empleo. Abarcan tanto las zonas de redinamización urbana, creadas por Ley de 4 de febrero de 2005, cuya orientación es la reordenación del territorio, incluidas ayudas a las empresas, y las zonas francas urbanas, caracterizadas por un régimen tributario y social favorable para las empresas que decidan instalarse en ellas. Las ZUS son calificadas como tales por Decreto. En concreto, el Decreto 1996-1156, de 26 de diciembre de 1996, que identificó 751.

Por medio de la Ley 2003-710, de 1 de agosto de 2003, de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana, se aprobó un "programa nacional de renovación urbana" y se creó la Agencia Nacional de Renovación Urbana, un establecimiento público comercial e industrial. El programa está enfocado a las "zonas urbanas sensibles" y a los barrios en situación análoga que sean objeto de una

¹⁷ Datos obtenidos de "L'Observatoire Caisse d'Épargne 2008", accesible en http://www.groupe.caisse-epargne.com/asp/ci_modele0.aspx?np=observatoire_2008_ci&nv=20080613112123

resolución ministerial y del acuerdo del alcalde. Se pretende mejorar los espacios urbanos, desarrollar equipamientos públicos y rehabilitar las viviendas sociales, incluso demoler las más vetustas. Resulta curiosa la utilización en este contexto del término "résidentialisation" de las viviendas sociales, con tratamientos específicos para la plantas bajas, creando establecimientos comerciales y transformación de los espacios públicos y privados, para dar seguridad y mejorar las relaciones de convivencia (INSERGUET-BRISSET, 60-61).

Las intervenciones de este tipo deben superar varios filtros administrativos adicionales. La demolición de viviendas sociales, que se considera necesaria en muchos casos, es objeto no sólo de una autorización urbanística, sino de una específica autorización del prefecto¹⁸. La diversificación funcional, cambiando el uso de viviendas sociales o vendiendo locales para acoger comercios o servicios, debe ser autorizada por el Estado¹⁹.

Finalmente, la Ley 2009-223, de 25 de marzo de 2009, de movilización para la vivienda y de lucha contra la exclusión, ha planteado un "programa nacional de recalificación de barrios antiguos degradados" para el periodo 2009-2016, a financiar con un impuesto

¹⁸ Código de la Construcción Art. L443-15-1: "Sans préjudice des règles du code de l'urbanisme applicables au permis de démolir, un bâtiment à usage d'habitation appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré ne peut être démolé sans l'accord préalable du représentant de l'Etat dans le département, de la commune d'implantation et des garants des prêts. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de remboursement des emprunts et des aides de l'Etat en cas de démolition totale ou partielle".

¹⁹ Código de la Construcción Art. L443-11: "(...) Les logements peuvent également être vendus dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain aux établissements publics créés en application des articles L. 321-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, en vue de leur démolition préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans le département; dans ce cas, les baux demeurent jusqu'au départ des locataires en place.

Afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un ou plusieurs ensembles d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés particulières, l'organisme d'habitations à loyer modéré propriétaire peut, après accord du représentant de l'Etat dans le département, qui consulte la commune d'implantation, vendre des logements vacants à toute personne physique ou morale, ou les louer à ces mêmes personnes pour des usages autres que l'habitation. Afin de contribuer aux politiques de développement social des quartiers, et notamment de ceux connaissant des difficultés particulières, un organisme d'habitations à loyer modéré peut mettre à disposition d'une association des locaux moyennant, éventuellement, le paiement des charges locatives correspondant auxdits locaux.

Dans les quartiers situés dans les zones urbaines sensibles définies à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou dans les territoires définis à l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, après avis de la commune d'implantation, louer des locaux d'habitation situés en rez-de-chaussée, en vue d'y exercer des activités économiques. Passé le délai d'un mois, cet avis est réputé favorable. (...)"

específico sobre salarios que grava a determinados empresarios. La estimación inicialmente barajada de barrios beneficiarios los situaba entre los cien y los ciento cincuenta (INSERGUET-BRISSET, 62). Sin embargo, con la publicación del Decreto previsto en la Ley, esas previsiones se han visto considerablemente rebajadas, puesto que sólo se han seleccionado cuarenta barrios²⁰.

IV. Italia

1. Relevancia constitucional del derecho a la vivienda

En la vigente Constitución italiana de 22 de diciembre de 1947 no se contempla de forma expresa el derecho a la vivienda, aunque sí existan otros preceptos relacionados con ese derecho. En el capítulo dedicado a las relaciones económicas se establece el objetivo de facilitar el acceso de todos a la propiedad privada (Art. 42, párrafo segundo), añadiéndose una referencia específica al objetivo de permitir el acceso de las clases populares a la propiedad de sus viviendas²¹, en línea con la inspiración demócratacristiana del texto. La doctrina puntualiza que ese acceso a la propiedad de la vivienda protegido constitucionalmente sólo se refiere a la vivienda que constituya residencia habitual del propietario y sólo de éste (CIVITARESE, 93).

No obstante, el enfoque centrado en la propiedad de la vivienda y dirigido implícitamente a categorías de personas que, merced a su integración en el mercado laboral, han conseguido la capacidad de ahorrar, parece excesivamente restrictivo, dejando fuera amplias capas sociales.

Esto ha llevado a vincular la vivienda con otros preceptos constitucionales, como la protección a la familia (Art. 29, 30 y 31) u otros. Pero, sobre todo, se ha vinculado a principio de igualdad efectiva reconocido en la Constitución italiana (Art. 3.2) o a la dignidad personal (Art. 2). Con esta base y amparándose en disposiciones internacionales como el Art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, el Art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, el Art. 16 de la Carta Social

²⁰ Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (disponible en <http://legifrance.gouv.fr/>).

²¹ Art. 47: "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diritto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese".

Europea, de 18 de octubre de 1961, o el Art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, el Tribunal Constitucional italiano ha reconocido un "derecho social a la vivienda que se sitúa entre los derechos inviolables de la persona recogidos en el Art. 2 de la Constitución" (Sentencia 404/1988; con anterioridad, en sentido similar, sentencias 49/1987 o 217/1988).

No ha faltado el intento doctrinal de superar los estrechos límites de la vivienda en sentido estricto, defendiendo un derecho al "hábitat adecuado", entendido como conjunto de espacio y servicios que permiten el desarrollo de diversos intereses culturales, religiosos u otros, relacionados con la vivienda (SORACE, 1185).

2. Evolución histórica y carácter inmanente o contingente

La existencia de diversas medidas para facilitar el acceso a la vivienda, tanto legislativas como administrativas, presentan continuidad desde hace algo más de cien años, por lo que pueden considerarse consolidadas en la cultura jurídico-administrativa italiana. No obstante, es evidente que han pasado por diferentes etapas y sufrido diversas reorientaciones.

A) Intervención administrativa en la promoción de viviendas económicas o populares

El origen de las políticas italianas de vivienda suele situarse en la Ley núm. 254, del 31 de mayo de 1903, conocida como "Legge Luzzatti" (reformada por medio de la Ley 85, del 27 de febrero de 1908, que aprobó un nuevo "Testo Unico" y desarrollada por el regolamento 528 del 12 de agosto de 1908). Este texto legal consta de dos vertientes. Primero, la autorización a determinadas entidades benéficas, como las cajas de ahorro, para otorgar préstamos a cooperativas y otras entidades sin ánimo de lucro destinados a la construcción de viviendas populares o económicas, además de reconocer a los Ayuntamientos la posibilidad de construir viviendas públicas destinadas al alquiler cuando otras actuaciones resultasen insuficientes. Segundo, se crearon diversos entes con la denominación de "Istituto per le Case Popolari" en las principales ciudades italianas. Se trata de entes públicos que, con diversas transformaciones, han mantenido un considerable protagonismo en esta materia hasta la actualidad, aunque con las transferencias a las Regiones algunos hayan adquirido otras denominaciones.

La crisis que supuso la participación de Italia en la Primera Guerra Mundial obligó a articular una serie de medidas de intervención en el mercado de alquiler para proteger a las familias de los hombres llamados a filas. Superado el periodo bélico, se inicia en la primera posguerra una serie de actuaciones que tendrán continuidad durante la etapa fascista, iniciada en 1921. Esta orientación dará lugar a la primera fase de la política de vivienda italiana, que llegaría hasta 1971.

El marco jurídico de este periodo es fundamentalmente el establecido en el Texto único de la construcción popular y económica aprobado por Real Decreto núm. 1165, de 28 de abril de 1938, n.1165, marco en el que se crean los "Istituti Autonomi Case Popolari".

En esta etapa se realizarían dos grandes planes. Primero, el Plan INA-CASA, creado por la Ley 43, del 28 de febrero de 1949 (conocida como Legge Fanfani), financiado con impuestos que gravaban la renta salarial y destinado a la construcción de viviendas para los trabajadores. La orientación general era favorecer la adquisición de las viviendas en propiedad, fundamentalmente a través de la institución del rescate de las viviendas concedidas en uso, lo que se inserta en una tendencia general de eliminación de los patrimonios públicos destinados a vivienda. Segundo, el Plan GESCAL o "gestione case lavoratori" (1963-1973), establecido por la Ley 60, de 14 de febrero de 1963, en aplicación de la Ley 167, de 18 de abril de 1962, plan que se financió con los remanentes del INA-CASA, además de con las aportaciones de trabajadores, empresarios y Estado. Los resultados parecen haber sido decepcionantes, en parte como consecuencia de la ineficacia de la Administración ministerial en la gestión de los fondos y en parte debido a la omisión de las Administraciones locales, que en muchos casos no elaboraron los preceptivos "planes de zona", delimitando las áreas destinadas a viviendas populares y legitimando su expropiación.

La segunda fase se iniciaría en 1971 y culminaría con la transferencia de la competencia a las Regiones y la liberalización del mercado de alquiler. El inicio de esta etapa estaría marcado por la aprobación de la Ley núm. 865, de 22 de octubre 1971, o Ley marco sobre la casa, de la que salen los "Istitutos autónomos para casas populares" como únicas instancias

estatales en materia de vivienda pública, eliminando los restantes entes públicos que operaban en el sector, además de establecer una programación unitaria de las intervenciones públicas en materia de vivienda.

La ley estableció un nuevo órgano central, el CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale o Comité para la Edificación Residencial, vinculado al Ministerio de Obras Públicas), con funciones de planificación y de distribución de los fondos previstos para los programas de vivienda pública entre las distintas regiones, a las que se encomendó la ubicación de las operaciones y la elección de los ejecutantes, públicos (IACP) o privados (cooperativas de vivienda). La ley estableció un nuevo sistema de expropiación forzosa de las áreas necesarias para el desarrollo de las promociones en los Art. 16 y siguientes, subsanando las deficiencias observadas en la legislación anterior –la Ley núm. 167/62-, permitiendo expropiar con costes más contenidos. Para ello se fijaba un criterio de cálculo del justiprecio en las zonas urbanas basado en el valor agrícola medio en el área geográfica de referencia, que se multiplicaba por un determinado coeficiente, aunque este criterio de cálculo sería posteriormente considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional (Sentencia 5/1980), lo que comportaría la aplicación del valor venal, especialmente tras un segundo pronunciamiento (la Sentencia 223/1983), que declaró la inconstitucionalidad de distintas normas de valoración. Ha de puntualizarse que el Tribunal Constitucional no impone el valor venal del bien como único criterio del justiprecio, sino que se limita a señalar que la indemnización debe suponer una restauración seria y efectiva del patrimonio del expropiado, aunque admita que el legislador pueda establecer criterios que modulen el justiprecio y lo hagan menos gravoso para el erario público. Ante la inactividad del legislador en este sentido, se aplica la legislación general de expropiación forzosa²².

Otras leyes de este periodo son la núm. 10, de 28 de enero de 1977, sobre el régimen del suelo, la núm. 513, de 8 de agosto de 1977, sobre la venta de las viviendas y la núm. 457, de 5 de

²² Concretamente, el art. 39 de la "Legge 25 giugno 1865, núm. 2359, espropriazioni per pubblica utilità: "Nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

agosto de 1978, sobre el plan decenal de construcción. Resultó especialmente relevante esta última, estableciendo los contenidos del plan decenal, que debería recoger las intervenciones subvencionadas para la construcción de viviendas y la rehabilitación del parque de viviendas de los organismos públicos; las intervenciones dirigidas a la construcción de viviendas subvencionadas y la restauración de edificios existentes; y la adquisición de terrenos para la urbanización de áreas destinadas a asentamientos residenciales. Además, en esta Ley, complementada por el Decreto de la Presidencia de la República núm. 616, de 24 de julio de 1977, se distribuían competencias entre los órganos de la Administración del Estado y las Regiones, a las cuales se encomendaba la formulación, sobre la base del plan nacional, de sus propios programas cuatrienales y los proyectos bienales de intervención, después de haber evaluado las necesidades regionales.

No obstante, en los últimos años se había producido una progresiva pérdida de interés en la financiación de actuaciones de construcción de vivienda, tanto por parte del Estado, como de las Regiones (CIVITARESE, 103-104). No obstante, se habían producido actuaciones concretas, como las contenidas en la Ley de 8 de febrero de 2001, núm. 21, de medidas para reducir el malestar residencial e intervenciones para aumentar la oferta de viviendas en alquiler, con la que se pretendía lograr la construcción de veinte mil viviendas destinadas al alquiler. Es más, el aspecto de la cuestión parece haber cambiado considerablemente a raíz de la aprobación de un nuevo "Piano nazionale di edilizia abitativa", más conocido como "Piano-Casa", aprobado por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2009 (Gazzetta Ufficiale número 191 - serie gen. del 19 de agosto de 2009). La base legislativa está en el Art. 11 de la Ley 133/2008, una "legge finanziaria" o Ley de presupuestos y está entre la política de vivienda y la medida de estímulo económico para hacer frente a la crisis. Con el plan se pretende la actuación conjunta de capitales públicos y privados con el fin de aumentar la oferta de viviendas destinadas prioritariamente a primera residencia de determinadas categorías sociales: parejas jóvenes con bajos ingresos, familias con bajos ingresos, estudiantes o inmigrantes legales con bajos ingresos residentes desde hace un mínimo de diez años o sólo cinco si han sido en la

misma región (in estenso, CIVITARESE, 123-130). De acuerdo con la doctrina italiana, se podrían destacar, entre otros, los siguientes puntos (URBANI):

- Concepción del plan como "programa nacional de vivienda" no sólo para los miembros más débiles de la sociedad, sino como un macro programa multifuncional de promociones inmobiliarias en el que hay también vivienda social.
- Tendencia a superar las categorías tradicionales de viviendas de protección pública (edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata).
- Desconexión de los programas de construcción y la planificación urbanística.
- Redimensionamiento de las potestades municipales a favor de modalidades de planificación y ejecución que priman al *general contractor* –figura procedente del Codice dei contratti pubblici, una suerte de concesionario, y utilizada como alternativa para la ejecución del plan actual- o al promotor, público o privado, que financia el proyecto.
- Atribución a sujetos privados de legitimación democrática (los fondos inmobiliarios) de nuevos poderes en la programación y ejecución de las intervenciones en materia de construcción.
- Desplazamiento de las políticas de vivienda al nivel supramunicipal, concretamente provincial.
- Introducción del concepto de nuevas áreas urbanas y de auténticos planes de movilidad.

En todo caso, se trata de una actuación que todavía presenta incógnitas jurídicas en cuanto a su corrección constitucional y en cuanto a su efectividad²³.

B) Intervención en el mercado privado de alquiler

La intervención legislativa para paliar la crisis social generada por la participación de Italia en la Primera Guerra Mundial obligó a articular una serie de medidas de intervención en el mercado de

²³ Unas notas explicativas, además de numerosa documentación adjunta, pueden encontrarse en "http://www.palazzochigi.it/Governolnforma/Dossier/casa_piano/".

alquiler para proteger a las familias de los hombres llamados a filas, especialmente en el periodo inmediatamente posterior a la Batalla de Caporetto (octubre-noviembre de 1917), en la que el ejército italiano sufrió cuantiosas bajas que obligaron a nuevas movilizaciones masivas. Con ello se inició un largo periodo de fuertes limitaciones en el mercado de alquileres. En la etapa más reciente se han producido algunos intentos de liberalización del mercado.

La Ley de 27 de julio de 1978, núm. 392, sobre disciplina del arrendamiento de los inmuebles urbanos, denominada Legge Equo Canone (Ley de alquiler limitado o renta antigua), con la que se pretendió conjugar las políticas sociales con los legítimos intereses de los propietarios, para lo que se introdujo un complejo sistema de fijación de precios máximos en función de la localidad y tipología de la construcción, con actualizaciones basadas en el índice de precios al consumo. La Ley fue criticada por haber distorsionado el mercado –se produjo una fuerte reducción de las viviendas ofrecidas para alquilar- sin aportar beneficios reales a las familias (CIVITARESE, 102). Por ello, el "equo canone" fue derogado por medio de la Ley de 9 de diciembre de 1998, núm. 438, sobre regulación del alquiler de los inmuebles de uso residencial, aunque se mantuvo una regulación específica de, por ejemplo, la duración mínima de los contratos. Por otra parte, se creó un fondo nacional a favor de los arrendatarios menos acomodados, bien concediendo ayudas complementarias para el pago del alquiler directamente a los arrendatarios, bien apoyando las iniciativas de las entidades locales en la puesta a disposición del público de viviendas para arrendar. En el mismo sentido, introduciendo medidas coyunturales, como el bloqueo de desahucios de determinadas categorías sociales, y algunas reformas, la Ley de 8 de febrero de 2007, núm. 9, intervenciones para la reducción del malestar residencial para concretas categorías sociales.

3. Beneficiarios y modalidades de protección

En el ordenamiento italiano se prevén tres modalidades de construcción de alojamientos de promoción pública, con sustanciales diferencias entre sí.

La prima, è quella che fruisce di contributo diretto dello stato ed è finalizzata a realizzare alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a parametri legati al reddito e alla

categoría laborativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari.

La primera es la "subvencionada" (en italiano "sovvenzionata", en algunas normas denominada "sociale"), que se beneficia de contribuciones directas del Estado está dirigida a la construcción de alojamientos destinados permanentemente al arrendamiento a determinadas categorías de ciudadanos, determinadas en función de los ingresos y la categoría laboral. En consecuencia, están destinadas a cambiar de ocupantes a medida que los beneficiarios salgan de los parámetros de ingresos. Se trata de la categoría más claramente dirigida a las personas necesitadas de vivienda.

La segunda, denominada "asistida" ("agevolata"), tiene como finalidad el acceso a la propiedad de la vivienda de determinadas categorías "protegidas o corporativas", con la previsión de ayudas estatales destinadas a cubrir los intereses de los préstamos obtenidos por los beneficiarios.

La tercera, convenida o "convenzionata", se encamina también al acceso a la propiedad de la vivienda, se basa en precios de alquiler o de venta sucesiva a precios moderados, en función de convenios realizados con los municipios.

4. Carácter nacional o local

Ya en el Art. 93 del Decreto de la Presidencia de la República 616/77 se establecía la transferencia a las regiones de las funciones administrativas de programación, localización, ejecución y gestión de las viviendas de "edilizia agevolata" o asistida, "convenzionata" o convenida y "sociale" –en realidad, subvencionada o "sovvenzionata". La tendencia se ha acentuado y el grueso de la política de vivienda ha tenido en los últimos años una dimensión fundamentalmente regional: ha desaparecido la programación nacional, se ha suprimido el órgano encargado de elaborarla (el CER, es decir, Comitato per l'Edilizia Residenziale o Comité para la Edificación Residencial, vinculado al Ministerio de Obras Públicas) y entre los años 2001 y 2007 no se han consignado fondos con esta finalidad en los presupuestos estatales.

La tendencia cambia en 2007, debido a la percepción de que se habían infravalorado los nuevos fenómenos migratorios dirigidos fundamentalmente a los grandes centros urbanos, la formación de nuevos núcleos familiares como consecuencia del descenso del

número de miembros, la aparición de la cuestión de los ancianos y la llegada de emigrantes regulares del extranjero, con sus respectivas familias. Todo ello lleva a que con la Ley de 8 de febrero de 2007, núm. 9, intervenciones para la reducción del malestar residencial de concretas categorías sociales, el Estado volvió a hacer programación nacional de construcción residencial, lanzando un programa trienal extraordinario a concertar con las regiones y por el cual se dedicaron inicialmente quinientos millones de euros, que nunca llegaron a entregarse a las regiones y que fueron reducidos en sucesivas resoluciones financieras. La finalidad (Art. 3) era la de intervenir a favor de la construcción subvencionada y asistida ("edilizia sovvenzionata e agevolata") en los municipios de más de diez mil habitantes, sobre la base de las previsiones de estos últimos.

En puridad, las competencias estatales residuales son fundamentalmente de tipo jurídico, relacionados con la igualdad de las condiciones de vida que, de un modo u otro, contemplan las diversas constituciones europeas. Concretamente, el Tribunal Constitucional italiano ha hecho uso en varios pronunciamientos de la cláusula general sobre determinación de los niveles esenciales de las prestaciones en materia de derechos civiles y sociales, norma que presenta similitudes con el Art. 149.1.1ª de la Constitución Española y recogida en el Art. 117.2, m) de la Constitución italiana, en la redacción resultante de la "legge costituzionale de 18 de octubre de 2001, núm. 3

"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Con esta base normativa, el Tribunal Constitucional ha declarado en la Sentencia núm. 94 de 21 de marzo de 2007 que "la determinación de la oferta mínima de viviendas destinadas a satisfacer las necesidades de las clases menos pudientes" corresponde al Estado²⁴. En sentido concurrente se pronuncia en la Sentencia 166

²⁴ Fundamentos de derecho, 4, in fine: "Come già detto, una specifica materia "edilizia residenziale pubblica" non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. Poiché resta valido quanto da questa Corte rilevato nella sentenza n. 27 del 1996, e cioè l'esistenza di un ambito materiale che si identifica nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti, è inevitabile che venga rilevata la perdurante attualità della tripartizione operata con la citata sentenza n. 221 del 1975. (...) Da quanto sinora detto deriva l'ulteriore conclusione che oggi – dopo il mutamento della sistemática costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. (Continúa en la página siguiente)

de 19 de mayo de 2008²⁵. No obstante, resulta curioso que este artículo no haya sido utilizado para amparar desarrollos legislativos más o menos abstractos, sino planes y programas administrativos (CIVITARESE, 108).

5. Finalidad limitada al uso o dirigida a la adquisición en propiedad

Como ya se ha señalado, en el Art. 47 de la Constitución italiana se hace una referencia específica al acceso a la propiedad de la vivienda. No obstante, la legislación específica que cuando se trate de viviendas construidas sobre terrenos expropiados para la realización de un "plan para la construcción económica y popular", si se otorga la propiedad –también se prevé la posibilidad de un mero derecho de superficie- queda sometida a una serie de limitaciones y requisitos (Art. 35 de la Ley núm. 865, de 22 de octubre de 1971), adscribiéndose a un diferente tipo de propiedad que la contemplada en el Código Civil (CIVITARESE, 93): durante los primeros diez años el inmueble no puede ser enajenado ni se pueden constituir sobre él otros derechos reales; durante el mismo periodo, sólo puede ser arrendado a personas que cumplan los requisitos para acceder a ese tipo de viviendas públicas; aunque las restricciones cesan al cabo de veinte años, el propietario deberá pagar al Ayuntamiento la diferencia entre el valor de mercado en el momento de la venta y el precio pagado en el momento de la compra.

Usualmente se maneja la cifra de que el 80 % de los italianos tienen una casa en propiedad. No obstante, la doctrina ha resaltado

Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale".

²⁵ Fundamento de derecho 7: "Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Questa Corte ha stabilito che «la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (sentenza n. 94 del 2007). Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi.".

que no sólo queda un 20 % privado de ella, sino que en muchos casos la casa en propiedad no corresponde con el lugar de trabajo, como resultado de los fenómenos migratorios, del campo a la ciudad y del sur al norte. Fenómeno al que se ha añadido en los últimos años los inmigrantes extranjeros que, teniendo permiso de residencia, han obtenido el derecho a la asignación de una casa de alquiler de promoción pública en función de las listas elaboradas por los municipios en que residen (URBANI).

6. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas

Tradicionalmente ha existido una considerable desconexión entre política de vivienda y urbanismo, que se está intentando paliar en los últimos tiempos. No obstante, pueden destacarse las novedades introducidas por medio de la Ley de presupuestos para el 2008, que supuso la introducción en el Derecho urbanístico de la promoción residencial pública como estándar urbanístico²⁶.

Para hacer realidad estas previsiones se definirán "ámbitos" cuya transformación se subordina a la cesión gratuita, por los propietarios individuales o en forma de consorcio, de áreas o inmuebles con destino a la promoción de viviendas sociales (o standard di servizio) en proporción a las necesidades locales. En estos ámbitos se podrá prever la construcción de viviendas arrendadas por precios limitados ("alloggi a canone calmierato"). En consecuencia, el promotor privado deberá dedicar parte de la volumetría de que dispone a viviendas sociales. El problema es que, a diferencia de lo que ocurre con los otros estándares urbanísticos –como los espacios verdes públicos- no se establece un mínimo, sino que sólo se establece su existencia, pero

²⁶ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato o "legge finanziaria 2008" (Gazeta Ufficiale núm. 300 del 28-12-2007, suppl. ordinario núm. 285), art. 2 (...)

"258. Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetría premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258".

se deja a la contratación entre público y privado la cuantificación en cada ámbito. No obstante diversas regiones han establecido mínimos de viviendas a destinar a viviendas sociales, como el 10 % del total de viviendas en Puglia o el 50 % en el Lazio, la región de Roma.

En todo caso, esta innovación en legislación supone un cambio sustancial porque sitúa en la planificación municipal el problema de la localización y ejecución de la promoción pública de viviendas, desligándola de los planes específicos de que dependía hasta ese momento y, por tanto, ligándola sistemáticamente con la urbanización del territorio (URBANI).

V. Portugal

1. Relevancia constitucional del derecho a la vivienda

En la Constitución portuguesa de 25 de abril de 1976 se reconoce expresamente el derecho a la vivienda. Esto se hace en el extenso Art. 65²⁷, en el que se enuncian una serie de deberes públicos en relación a la vivienda, además de incorporar cuestiones relativas al urbanismo,

²⁷ "Artigo 65.º Habitação e urbanismo.

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território".

Se cita por la página web del Parlamento portugués: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

como el carácter necesario de la planificación urbanística (Art. 65.4) o el derecho de participación: se garantiza "la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y de cualesquiera otros instrumentos de planificación física del territorio" (Art. 65.5). En todo caso, el núcleo del artículo, en lo que nos concierne, se halla en su primer párrafo (Art. 65.1):

"Todos tienen derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar".

En todo caso, en la propia Constitución se precisa que la vivienda a la que se acceda no tiene que ser obligatoriamente en propiedad: las políticas públicas deberán encaminarse a lograr "el acceso a la vivienda propia o arrendada" (Art. 65.2, párrafo tercero). En este sentido, se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional portugués (Sentencia 649/1999, citada en ALVES y GONÇALVES, 140). En sentido coincidente se precisa una de las políticas de vivienda como preceptiva (Art. 65.3):

"El Estado adoptará una política tendente a establecer un sistema de alquiler compatible con la renta familiar y de acceso a la vivienda propia".

No obstante, el constituyente se preocupó de precisar una serie de cuestiones específicas adicionales, fundamentalmente en el muy detallado párrafo 2 del Art. 65: deberá existir una política pública de vivienda, de carácter estatal, obligatoriamente "inserta en planes de ordenamiento general del territorio y apoyada en planes urbanísticos", debiendo lograrse la existencia de una "red adecuada de transportes y de equipamiento social"; deberá promoverse la construcción de "viviendas económicas y sociales"; además de "estimular la construcción privada, subordinándola al interés general"; además de "apoyar las iniciativas de las comunidades locales" y "fomentar la creación de cooperativas de vivienda y la autoconstrucción".

Tanto el Tribunal Constitucional portugués como la doctrina relacionan el derecho a la vivienda con el derecho a la intimidad personal y familiar, al que se hace referencia explícita en el Art. 65.1 al referirse a la vivienda, y al que en el Art. 26 párrafo primero, se da la máxima garantía constitucional (ALVES y GONÇALVES, 139-142). En este sentido, el derecho a la vivienda digna incorporaría dos aspectos: un "derecho de defensa", frente a la privación de la vivienda

o los impedimentos para adquirir una; y un “derecho social” a beneficiarse de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda digna.

Aunque de la Constitución se derivaría el deber ineludible de los poderes públicos de adoptar una política tendente a establecer un sistema de arrendamiento compatible con los ingresos familiares y a facilitar el acceso a una vivienda propia, en los términos establecidos en el Art. 65.3 de la Constitución, en cuanto a la concreción de esas políticas públicas, existe consenso en el sentido de que el legislador dispone de un amplio margen, en función de diversos condicionantes, entre ellos, señaladamente, los financieros: en este sentido se habría pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 311/1993, doctrina reiterada en las sentencias 309/2001 y 543/2001 (ALVES y GONÇALVES, 143).

2. Evolución histórica y carácter inmanente o contingente

Aunque existieran con antelación concretas líneas de actuación pública, las políticas de vivienda, con especial atención a la erradicación del chabolismo y los asentamientos clandestinos, parecen cobrar fuerza con posterioridad a la revolución de 25 de abril de 1974, o “revolución de los claveles”, como consecuencia de la fragilidad de la administración pública y de la repentina dificultad para reasentar a los ciudadanos que regresaban en masa de las colonias africanas, fundamentalmente de Angola y Mozambique, a las que se dotó de una independencia repentina (ALVES y GONÇALVES, 154).

Por lo demás, las actuaciones seguidas se han orientado a resolver problemas concretos: la erradicación del chabolismo, las viviendas para jóvenes o las necesidades de renovación urbana.

3. Carácter nacional o local

La competencia en materia de política de vivienda en Portugal es fundamentalmente estatal, tanto en los aspectos legislativos como administrativos. Respecto a esta última vertiente, la competencia corresponde actualmente al Ministerio de Medio Ambiente, de Ordenación Territorial y de Desarrollo Regional²⁸. No obstante, en diversas acciones o planes se cuenta con las entidades locales para su

²⁸ Decreto-Lei 207/2006, de 27 de octubre –norma en la que se define la estructura y funciones de ese ministerio–, art. 2, m), atribuyéndole lo siguiente: “Definir, ejecutar e avaliar a política social de habitação e estimular e apoiar a gestão, conservação e reabilitação do património habitacional, bem como definir a política de cidades e garantir a sua execução e avaliação”.

ejecución e incluso elaboración. Por otra parte, esa colaboración viene exigida por la interdependencia entre la política de vivienda y las políticas de planificación urbana y de uso del suelo, competencia de las autoridades locales (ALVES y GONÇALVES, 145). En este sentido puede destacarse el Decreto-lei 366/1985, de 11 de diciembre, en el que se preveía la realización de convenios de colaboración entre la Administración del Estado y los municipios para la realización de programas de vivienda municipales para el reasentamiento de la población residente en chabolas (una visión sintética de estos programas en ALVES y GONÇALVES, 147-149; más extensamente, en ALVES, 105 y ss.).

4. Finalidad limitada al uso o dirigida a favorecer la adquisición en propiedad

Entre las políticas de vivienda seguidas en Portugal habría que distinguir entre las dirigidas a las familias, muchas veces en el marco de operaciones de reordenación urbana, cuyo objetivo prioritario es el acceso a la propiedad, aunque se haya producido una cierta evolución en este punto, de las políticas dirigidas a los jóvenes, para cuyas necesidades se ha pretendido crear un parque suficiente de vivienda social, pública o privada, en alquiler.

En cuanto a los programas de realojamiento de familias residentes en chabolas o viviendas inadecuadas, estos programas arrancaron con el Decreto-lei 366/1985, de 11 de diciembre, modificado hasta en siete ocasiones, la última mediante el Decreto-lei 271/2003, de 28 de octubre. Entre estos programas se ha destacado el “Programa Especial de Realojamiento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, o PER, creado por Decreto-lei 163/1993, de 7 de mayo (ALVES y GONÇALVES, 147-148).

Este programa parte de un convenio entre el municipio y el IHRU o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, un organismo estatal. El IHRU participa, a fondo perdido, en el 50% del precio de adquisición de las viviendas y elementos anexos, o del 50% del precio de adquisición por el municipio o de construcción de viviendas de precio tasado, costes de urbanización o costes de rehabilitación de las viviendas abandonadas de las que los beneficiarios sean propietarios. El restante 50% puede ser objeto de préstamo por parte del IHRU o de una entidad de crédito. Complementariamente, para promover la celeridad de los realojamientos y una mejor integración social, por medio del Decreto-lei 79/96, de 20 de junio, se estableció un

programa destinado a las familias incluidas en el PER para coparticipar o financiar la adquisición de viviendas por su propia iniciativa.

Para limitar los efectos de la dispersión normativa y ensayar soluciones nuevas, como impulsar el arrendamiento, se creó el programa PROHABITA (ALVES y GONÇALVEZ, 149). La creación tuvo lugar por medio del Decreto-lei 135/2004, de 3 de junio, modificado por Decreto-lei 54/2007, de 12 de marzo. La aplicación del programa precisa de acuerdos entre el IHRU y bien un municipio o una región autónoma, identificando las situaciones de grave carencia habitacional, previendo las medidas necesarias y repartiendo las cargas de las actuaciones, incluida la financiera. Además de permitir al IHRU financiar la adquisición de viviendas con sus anexos, adquisición de suelo, urbanización y edificación, rehabilitación y reconversión de inmuebles para uso residencial, contempla la realización de obras de rehabilitación no sólo en edificios abandonados, sino también arrendados en régimen de renta subvencionada o el arrendamiento de edificios o de fracciones autónomas de edificios residenciales. Los beneficiarios de este programa son las familias con escasos recursos económicos, es decir, aquellas cuyos ingresos sean inferiores a tres veces el salario mínimo interprofesional, siempre que ninguno de sus miembros posea una vivienda en el área metropolitana o un municipio vecino, o tenga otra residencia permanente en el territorio nacional o, finalmente, que se estén beneficiando de subvenciones u otro tipo de ayudas destinadas a la vivienda.

Por Resolución del Consejo de Ministros 128/2007, de 3 de septiembre, se aprobó la iniciativa "Porta 65", que entre otras cuestiones, comprende un programa de arrendamientos para jóvenes, creado por Decreto-lei 308/2007, de 3 de septiembre. Con este programa se pretende facilitar el pago del alquiler de su residencia habitual a jóvenes entre los 18 y los 30 años, incluidos solteros y parejas. Ninguno deberá disponer de otra vivienda, ni como propietario ni como arrendatario, ni superar un nivel de ingresos de cuatro veces el salario mínimo interprofesional²⁹. La ayuda consiste en una subvención mensual a fondo perdido, por un año, renovable hasta en dos ocasiones, establecida en un porcentaje de la renta mensual.

²⁹ En Portugal, desde el 1 de enero 2010, el "salario mínimo nacional" para el año 2010 es de 475 euros, en 14 pagas o 554 euros en 12 (Decreto-lei 5/2010 de 15 de enero, que establece el salario mínimo nacional en vigor en 2010).

5. Coordinación con las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas

En la legislación portuguesa se establece como un objetivo específico de la política urbanística y de ordenación del territorio la solución de los problemas de vivienda existentes³⁰. Esto ha tenido su reflejo en el Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprobado por Ley 58/2007, de 4 de septiembre (Diário da República núm. 170, de 4 de septiembre). En esta norma se consideran problemas de ordenación del territorio tanto la degradación de muchas áreas residenciales, como la existencia de segmentos de población sin acceso a una vivienda digna. Entre los objetivos propuestos se encuentran la dinamización del mercado de alquiler, la mejora en la gestión del parque público de viviendas destinadas al arrendamiento y una mayor adecuación de la financiación destinada a facilitar la adquisición de viviendas. Para ello, entre otras cosas, se plantea incentivar el cumplimiento de objetivos sociales por los promotores inmobiliarios privados, normalmente mediante el destino de una parte de las viviendas de nueva promoción a viviendas sociales o través de actuaciones de rehabilitación o revitalización urbana (ALVES y GONÇALVEZ, 147-149).

En realidad, las políticas de renovación y rehabilitación urbana son el elemento central, no sólo del urbanismo portugués actual (ALVES y GONÇALVEZ, 151), sino de las políticas de vivienda seguidas en Portugal en los últimos años. Aunque aparezcan en el Art. 6 de la ya citada Ley 48/98 objetivos como la rehabilitación y revitalización de los centros históricos, la recuperación de las áreas urbanas degradadas o la regularización de las áreas urbanas de construcción ilegal, el régimen aplicable se encuentra en una pluralidad de fuentes legislativas.

En cuanto a las actuaciones de reurbanización, pueden destacarse las figuras de las "áreas críticas" de recuperación y reconversión urbanísticas y las "áreas urbanas de origen ilegal y construcción clandestina".

En cuanto a las "áreas críticas", se trata de zonas delimitadas mediante Decreto por el Gobierno, en las cuáles la Administración cuenta con una serie de potestades administrativas, reconocidas en los Art. 41 a 46 de la "Lei dos Solos" o Ley del Suelo, aprobada por

³⁰ Concretamente, en la Ley 48/98, de 11 de agosto, "estabelece as bases da politica de ordenamento do território e de urbanismo" (Diário da República núm. 184, de 11 de agosto de 1998), art. 6.1, g): "A aplicação de uma politica de habitação que permita resolver as carências existentes".

Decreto-Lei 794/76 de 5 de novembro, en función de elementos como "a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade", cuando revistan suficiente gravedad (Art. 41.1). La delimitación comporta la declaración de utilidad pública tanto de la expropiación como de las ocupaciones temporales necesarias para la realización de obras de reparación o mejora, o la instalación de infraestructuras o equipamientos sociales. Aunque en los Art. 27 y 28 de la Lei dos Solos ya se contemplaba la posibilidad de atribuir a la Administración mediante Decreto derechos de adquisición preferente de inmuebles en las transmisiones onerosas, a partir del Decreto-lei 105/1996, de 31 de julio, Art. 7, la existencia de estos derechos es una consecuencia automática de la declaración de "área crítica".

En cuanto a las "áreas urbanas de origen ilegal y construcción clandestina", tienen su origen en el Decreto-Lei 804/76, de 6 de noviembre, en el que se hace referencia a la proliferación de las construcciones ilegales, especialmente en el entorno de Lisboa. Las áreas de construcción clandestina se definen simplemente como aquellas en las que la construcción haya sido realizada sin licencia (Art. 1) y se establece una preferencia por la legalización, siempre que se cumplan unos mínimos requisitos (Art. 2). Aunque la elaboración del proyecto de legalización corresponda a la Administración (Art. 6), su ejecución se hará en la medida de lo posible, mediante la colaboración de la Administración con los propietarios (Art. 9 y 10). Cuando tal legalización no sea posible, se prevé la posibilidad de que la Administración facilite a los afectados la disponibilidad de parcelas de terreno alternativas, sean en propiedad o en derecho de superficie, así como ayudas financieras para facilitar el reasentamiento (Art. 14 y 15).

Una norma que ha sido calificada de "paradigmática" es la Ley de 2 de septiembre de 1995, sobre reconversión de áreas urbanas de origen ilegal³¹, que estableció las AUGI o "áreas urbanas de génesis ilegal", cuya delimitación corresponde a los Ayuntamientos. La iniciativa puede ser municipal, pero también puede adoptarse por los propietarios o una junta de propietarios, pero únicamente con la

³¹ Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, Processo de reconversão das áreas urbanas de génesis ilegal. Puede consultarse en http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/LEI_091_95.htm

entrada en vigor del instrumento urbanístico que regule la operación de reconversión se podrán legalizar las construcciones existentes en la AUGI. No obstante, en este instrumento normalmente se flexibilizarán los estándares urbanísticos, lo que permite la Ley cuando su cumplimiento estricto haría inviable la reconversión.

VI. Bibliografía citada

Francia

- Conseil d'État, Rapport "Droit au logement, droit du logement", Études et Documents núm. 60, 2009.
- INSERGUET-BRISSET, **Véronique**: "La evolución del Derecho francés en materia de vivienda", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 30-63.
- JEGOUZO, **Yves**: "La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat", en Actualité juridique droit administratif, 24-2009 (número dedicado a *L'État et le logement*), p. 1282-1290
- JEGOUZO, **Yves**: Nota sobre CE de 29 de junio de 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, en Actualité juridique droit administratif, 2002, p. 42.
- JORION, **Benoît**: "L'objectif constitutionnel d'obtention d'un logement décent", en Actualité juridique droit administratif, 1995, p. 455.
- NGUYEN-DUY, **Pearl**: "Pemières applications de la Loi DALO", Actualité juridique droit administratif, 3-2009, p. 128-134.
- NGUYEN-DUY, **Pearl**: "Droit au logement opposable, acte II", Actualité juridique droit administratif, 10-2009, p. 514-520.

Italia

- CIVITARESE MATTEUCCI, **Stefano**: "La política de vivienda en Italia", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 91-135.
- SORACE, **Domenico**: "A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione», e «proprietà (civilistica) della casa»", in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1977, p. 1175 y ss. También publicado en *Scritti in onore di C. Mortati. Vol. 3*, Milano, 1977, p. 1047 y ss.
- URBANI, **Paolo**: "L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali", ponencia al congreso "Diritti fondamentali e politiche della UE dopo Lisbona", Università degli studi Gabriele D'Annunzio Chieti e Pescara, Pescara 6-7 de mayo de 2010, de próxima publicación. Se cita por los documentos de trabajo del Congreso.

Portugal

- ALVES CORREIA, **Fernando**: "Principais instrumentos da tutela do ambiente urbano em Portugal", en el vol. col. *A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro, número monográfico de Studia Juridica. Boletim da Faculdade de Direito* 81, Coimbra, 2005, p. 87 y ss.
- ALVES CORREIA, **Fernando** & GONÇALVES MONIS, **Raquel**: "Consideraciones sobre la promoción de la vivienda en Portugal", en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 137-163.

Otros números de la serie Realidad Urbana:

Nº 1. *El servicio de interés general de la vivienda*. Juli Ponce

Nº 2. *Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa*. Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Nº 3. *Las políticas de movilización de vivienda vacía en España*. Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Nº 4. *Nuevas Técnicas al servicio de la promoción de VPP en los procesos de rehabilitación y regeneración urbanas*. Gerardo Roger Fernández

Nº 5. *Vivienda Protegida: controles públicos reguladores del acceso y del disfrute*. Antonio Blanco

Nº 6. *Monográfico Especial. Reflexiones jurídicas sobre el problema de vivienda. Perspectivas de futuro*. Iñigo Maguregui, Montserrat Pareja, Teresa Sánchez, Julio Tejedor



GIZARTE ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN FAKULTATEA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Barrio Sarriena s/n · 48.940 Leioa (Bizkaia)
T. +34 94 601 51 39
F. +34 94 464 82 99

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea