

HelpAge España

las personas mayores cuentan

El derecho a la vivienda digna y adecuada de las personas mayores

Colección

Los derechos humanos de las personas mayores en España: La igualdad de trato y la no discriminación por razón de edad

La presente publicación forma parte de la Colección de informes ***Los derechos humanos de las personas mayores en España: la igualdad de trato y no discriminación por razón de edad.*** Esta edición ha sido subvencionada por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, a través de la subvención del IRPF.

Informe elaborado por la Fundación HelpAge International España.

Fecha: noviembre 2026.
Copyright: Fundación HelpAge International España 2026.

ISBN 978-84-09-94019-6

El contenido del presente informe ***es responsabilidad única y exclusiva de la Fundación HelpAge International España.*** Cualquier parte de esta publicación puede ser reproducida para fines educativos y sin ánimo de lucro.

Atribuir explícitamente la autoría a HelpAge International España y enviar una copia o enlace de la reproducción a la dirección de correo electrónico: correo@helpage.es

Fundación HelpAge International España
Edificio Impact Hub Prosperidad
C/ Javier Ferrero 10
28002 Madrid

www.helpage.es / correo@helpage.es

La Fundación HelpAge International España es una ONG inscrita el 24 de agosto de 2012 en el Registro de la Fundación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el número 28-1679 e inscrita el 17 de octubre de 2013 en el Registro de ONGD de la AECID. Es afiliada de la red global HelpAge International, y miembro de la Asociación Española de Fundaciones, de la FONGDCAM y de la CONGDE.

Subvencionado por:

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030
POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

Abreviaturas 9

Presentación 14

Capítulo I La vivienda: un hogar con derechos 19

1. El derecho a la vivienda desde la perspectiva de las personas mayores 22
   1.1. Seguridad en la vivienda 23
   1.2. Asequibilidad 26
   1.3. Habitabilidad 27
   1.4. Entorno 28
   1.5. Adecuación cultural 30
2. El deseo de las personas mayores de vivir en la casa propia 30
3. El derecho a vivir la vejez en casa 31
   3.1. Hogar, desarrollo personal, autonomía relacional y derechos 31
   3.2. Vivienda y privacidad 32
   3.3. Vivienda, salud y cuidados 32
   3.4. Vivienda, soledad no deseada y participación comunitaria 34
4. Personas mayores sin vivienda digna: sinhogarismo en la vejez 35
5. Conclusiones 36

Capítulo II Evidencia empírica sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores en España y Europa 39

1. Introducción 42
2. Medir la protección del derecho a la vivienda en la vejez: problemas de operacionalización 43
3. ¿Qué muestran los datos? Evidencia disponible sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores 44
   3.1. Un sistema de fuentes complementarias 45
   3.2. Seguridad residencial y régimen de tenencia 46
   3.3. Asequibilidad y capacidad para mantener una vivienda adecuada 47

3.4. Adecuación y accesibilidad para permanecer 49
3.5. El entorno residencial como dimensión del derecho a la vivienda 51

4. La evidencia cualitativa y la producción de conocimiento sobre el derecho a la vivienda 52

5. Los límites de la evidencia: el desajuste entre el derecho, la experiencia residencial y los sistemas de información 54

6. Reflexiones finales: la necesidad de medir para proteger el derecho a la vivienda 56

Capítulo III El marco jurídico de la vivienda en España y su afectación a las personas mayores 61

1. Introducción: la legislación autonómica y estatal de protección del derecho a la vivienda 64

2. Las personas mayores como colectivo de especial protección en materia de vivienda: el mandato constitucional 66

3. Legislación y políticas públicas de vivienda para las personas mayores: análisis crítico y propuestas 68
3.1. Las residencias para mayores en España: un negocio al alza 68
3.2. La lucha contra la expulsión de la vivienda habitual y la vulnerabilidad residencial 71

Capítulo IV La tutela judicial y administrativa de la accesibilidad 79

1. Introducción 83

2. El parque inmobiliario y la obsolescencia habitacional 84

3. El marco jurídico de la accesibilidad 85

4. La vía judicial para la supresión de las barreras arquitectónicas 86
4.1. La duración del procedimiento 86
4.2. La legitimación 87
4.3. El juicio de equidad del artículo 17.7 LPH 87
4.4. La impugnación del acuerdo de la Junta 88
4.5. El intento de negociación previo 88
4.6. Las medidas cautelares 89

5. Las diversas técnicas que prevé el derecho administrativo para conseguir que el patrimonio inmobiliario residencial existente sea universalmente accesible, en especial las ayudas públicas para el fomento de la accesibilidad en los planes estatales de vivienda. 89
5.1. Planteamiento de la cuestión 89
5.2. Las ayudas públicas a la rehabilitación de edificios en los planes estatales de vivienda. Examen del período 2021 a 2026 en el que las ayudas a las obras de accesibilidad se incluirán de manera necesaria en las ayudas a la rehabilitación integral de los edificios. 90
5.3. La regulación de los agentes y gestores de la rehabilitación y las dificultades para conseguir una adecuada eficacia y eficiencia de los programas de ayudas a la rehabilitación (en especial para los más desfavorecidos). 94
5.4. Dos razones que abundan en la propuesta en los planes estatales de vivienda de impulsar el fomento de la rehabilitación integral de edificios: la obligación de descarbonizar el parque residencial como máximo en 2050 y la importancia económica de la rehabilitación. 96
5.4.1. El objetivo de descarbonización del parque residencial existente antes de 2050. 96
5.4.2. La importancia económica de la rehabilitación 97
5.5. Consideraciones finales 98

Capítulo V Alternativas residenciales para personas mayores: viviendas colaborativas y cohousing senior 101

1. Planteamiento y delimitación jurídica de las alternativas residenciales 104

2. Concepto de vivienda colaborativa y *cohousing senior* 105
2.1. Espacios privativos, espacios comunes y proyecto comunitario 105
2.2. Participación, gestión compartida y autonomía personal 107
2.3. El cohousing senior 108

3. Delimitación frente a otras fórmulas residenciales 110
3.1. Diferencias respecto de las residencias de personas mayores 111
3.2. Diferencias respecto de las comunidades de propietarios y las promociones inmobiliarias convencionales 111

4. Formas jurídicas de organización y especial referencia a la cooperativa 112
4.1. La cooperativa de viviendas como sociedad de personas 112

4.2. Cooperativa tradicional y cooperativa en cesión de uso 113
4.3. Derecho de uso, acceso, baja y reglas de funcionamiento 114

5. Principales condicionantes jurídicos y económicos de los proyectos senior 117
5.1. Tiempo de desarrollo, acceso al suelo y rehabilitación 117
5.2. Financiación y accesibilidad económica 118
5.3. Dependencia sobrevenida y organización de los cuidados 119

6. Función pública, límites y recomendaciones 119
6.1. Suelo, financiación pública y asistencia técnica 120
6.2. Garantías de permanencia, asequibilidad y ausencia de especulación 121

7. Consideraciones finales 122

Capítulo VI La vivienda, ¿un seguro económico para la vejez? 125

1. ¿Por qué hablar de la vivienda como seguro económico para la vejez? 128
1.1. La premisa 128
1.2. El contexto socioeconómico 129

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de la vivienda como seguro económico para la vejez? Fórmulas jurídicas 131
2.1. La transmisión de la nuda propiedad con reserva de usufructo: entre las necesidades del transmitente y los intereses del inversor que adquiere la propiedad temporalmente desnuda 131
2.2. ¿Invertir esfuerzos en “hipoteca inversa”? 132
2.2.1. Breve aproximación a la denominada “hipoteca inversa” 132
2.2.2. Régimen jurídico de la figura típica 135
2.2.3. Valoración de la hipoteca inversa, previsiones de futuro y algunas propuestas 136
2.3. Otros mecanismos de “monetización” de la vivienda 138

Capítulo VII Un análisis interseccional del derecho a la vivienda: especial atención a la edad y al territorio 147

1. El derecho a la vivienda como derecho social en la Constitución española. 150
1.1. La vivienda como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE) y sus implicaciones 150

1.2. Una dificultad añadida: ¿quién toma decisiones en materia de vivienda en un Estado profundamente descentralizado? 152

2. Una lectura sobre el principio de igualdad en la Constitución. 152

2.1. Igualdad formal (art. 14 CE) vs igualdad material (art. 9.2 CE) 152

2.2. El concepto de interseccionalidad 153

2.3. La igualdad comprendida en clave territorial (art.139 CE) 155

3. La dimensión social de la igualdad y su interrelación con la vivienda: teoría y realidad. 156

3.1. Una interpretación ajustada a la realidad sobre la que opera el derecho: igualdad y vivienda como precondición para el disfrute de otros derechos 156

3.2. Constitución y políticas públicas: un binomio inseparable para la garantía de los derechos 158

4. La importancia de ponernos las lentes de la interseccionalidad para garantizar el derecho a la vivienda en cualquier parte del territorio. 159

4.1. Poblamiento, servicios y dinámicas demográficas: consecuencias para el derecho a la vivienda. 159

4.2. Un particular reto para las personas mayores y el disfrute del derecho a la vivienda: ¿es posible elegir si envejecer en casa o en el entorno? 161

5. Recomendaciones 163

Propuestas básicas del Informe 167

Bibliografía 171

Abreviaturas

AAPP: Administraciones Públicas.

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ADR: Alternative Dispute Resolution (mecanismos alternativos de resolución de conflictos).

ASUFIN: Asociación de Usuarios Financieros.

BCE: Banco Central Europeo.

CC: Código Civil.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCCat / CCCataluña: Código Civil de Cataluña.

CCIC: Centro de Información Estadística del Notariado.

CE: Constitución Española.

CEAPAT: Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas.

CESCR: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

CTE: Código Técnico de la Edificación.

DA: Disposición Adicional.

DANA: Depresión Aislada en Niveles Altos.

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DTR: Derecho de Tanteo y Retracto.

EAPN: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (European Anti-Poverty Network).

CEPOV: Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas.

EDAD: Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia.

EFF: Encuesta Financiera de las Familias.

ELA: Esclerosis Lateral Amiotrófica.

EMVISESA: Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla, S.A.

EU-SILC: European Union Statistics on Income and Living Conditions (Estadísticas de la Unión Europea sobre renta y condiciones de vida).

FEANTSA: European Federation of National Organisations Working with the Homeless (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas Sin Hogar).

FOESSA: Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

HABITATCOOP: Programa de ayudas para la promoción de cooperativas de viviendas en cesión de uso en Cataluña.

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

ICF: Institut Català de Finances.

ICG: Intermediate Capital Group.

ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

ICO: Instituto de Crédito Oficial.

IDIS: Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad.

IEA: International Energy Agency (Agencia Internacional de la Energía).

Imserso: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IPC: Índice de Precios al Consumo.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IUDESCOOP: Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento.

LAPAD: Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos.

LCCI: Ley reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario.

LDV: Ley por el Derecho a la Vivienda.

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil.

LH: Ley Hipotecaria.

LJV: Ley de la Jurisdicción Voluntaria.

LOMESPJ: Ley de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

LPH: Ley de Propiedad Horizontal.

LRBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LSRU: Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Texto Refundido).

LUC: Ley de Urbanismo de Cataluña (Texto Refundido).

MASC: Medio Adecuado de Solución de Controversias.

NAUSIVINSA: Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.

OCDE (OECD): Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCU: Organización de Consumidores y Usuarios.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSS: One-Stop-Shop (servicio integral de rehabilitación).

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

RDL: Real Decreto-Ley.

ROJ: Repertorio Oficial de Jurisprudencia.

SAAD: Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial.

SHARE: Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe.

SIIS: Servicio de Información e Investigación Social.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TRLGDCU: Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

TS: Tribunal Supremo.

UE: Unión Europea.

UNESPA: Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras.

UV: Universitat de València.

VUT: Vivienda de Uso Turístico.

Presentación

María Dalli Almiñana

Universidad de Valencia

De acuerdo con la Década de Envejecimiento Saludable (2021-2030), puesta en marcha por la Organización Mundial de la Salud, los gobiernos están obligados a mejorar las vidas de las personas mayores, de sus familias y de las comunidades en las que viven. Iniciativas internacionales como la Nueva Agenda Urbana (aprobada en 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible), o la Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores (promovida desde 2010 por la Organización Mundial de la Salud) son algunos de los proyectos actuales que centran el foco en la mejora de las condiciones de vivienda para las personas mayores. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas incluyó, ya en 1991, en la Observación General n.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, a las personas mayores entre los grupos de mayor vulnerabilidad con respecto al disfrute de la vivienda adecuada, debido a la dificultad acentuada para acceder a un alojamiento digno por cuestiones económicas y la falta de apoyo comunitario.

Sin embargo, a nivel estatal no suelen existir regulaciones específicas del derecho a la vivienda de las personas mayores, lo cual no significa que tal cobertura jurídica no sea necesaria ni jurídicamente exigible. Es necesaria porque existen condicionantes como la edad, las condiciones socioeconómicas, la capacidad y la dependencia, que afectan particularmente a este grupo impidiendo que las personas mayores puedan llevar a cabo elecciones acerca de dónde y cómo quieren vivir. Además, en el caso de España, una regulación específica del derecho a la vivienda de las personas mayores es exigible dada la cláusula de no discriminación del artículo 14 de la Constitución, que incluye la edad entre las circunstancias personales o sociales por las que está prohibido discriminar (siguiendo nuestra jurisprudencia constitucional), y ya que una lectura conjunta de los artículos 47 y 50 de la Constitución permite inferir que las personas mayores son un colectivo al que prestar especial atención en relación con la vivienda.

En el plano legislativo, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, contiene únicamente referencias aisladas sobre las personas mayores, si bien define la vivienda digna como aquella que responda a las necesidades de las personas, que pueden ir variando durante las distintas etapas de su vida. En efecto, las personas mayores

son un grupo heterogéneo, y la respuesta a la decisión de cómo o dónde vivir dependerá de las necesidades y preferencias de cada persona mayor. La toma de decisiones acerca de cómo y dónde vivir fomenta el envejecimiento saludable y la participación y se trata, en definitiva, de una cuestión de derechos humanos.

De este modo, poner el foco en las necesidades, deseos y preferencias de las personas mayores conlleva necesariamente adoptar un enfoque de derechos humanos, el cual está alineado a su vez con otros enfoques prevalentes en el ámbito de los cuidados y de la vivienda como son el de desinstitucionalización y el enfoque centrado en la persona. El enfoque de la desinstitucionalización hace referencia a un proceso para pasar de una cultura institucional a un sistema que permita la participación, la atención a las necesidades y preferencias de las personas y el desarrollo integral. Por su parte, el enfoque de atención centrada en la persona enfatiza la importancia de la dignidad y la protección de los derechos, incluida la privacidad, la independencia y la inclusión social; mientras que el modelo de atención *integral* centrada en la persona aborda las necesidades biopsicosociales, emocionales, físicas y espirituales de cada persona, con un enfoque transversal, interdisciplinario y adaptable.

Además de la adopción de políticas públicas que integren estos enfoques y que se centren en las necesidades específicas del colectivo de personas mayores, es necesaria la movilización de recursos públicos para luchar contra la vulnerabilidad residencial y garantizar que las condiciones en las que viven las personas mayores sean dignas y habitables. Así, las tasas de pobreza de las personas mayores no han dejado de aumentar desde 2014, pasando de afectar a una décima parte de este grupo a una quinta parte de la población mayor (un 19,2% a principios de 2026, según el Consejo Superior de Investigaciones Científicas). La pobreza económica causa problemas de inadaptación de la vivienda (problemas de movilidad y de accesibilidad, que están relacionados a su vez con el factor del entorno habitacional), de inadecuación de la vivienda (baños, cocina, inadecuación de los pasillos, agua caliente, calefacción y aire acondicionado), así como casos de infravivienda.

De esta forma, se ha de tener en cuenta cómo las condiciones espaciales y físicas del entorno pueden ser limitantes a medida que cambian las habilidades físicas de las personas, de modo que algunas formas de discapacidad vienen impuestas, en realidad, por la ausencia de adaptación del entorno. Puede ser necesario modificar la propia vivienda para que se adapte a las nuevas necesidades físicas o de cuidado de las personas mayores, así como contar con servicios comunitarios a su alrededor.

En esta mirada amplia e integral para abordar el derecho a la vivienda de las personas mayores se sitúa este informe de HelpAge España, en el marco de los informes anuales sobre no discriminación que se elaboran desde la Fundación cada año. Así, el presente informe, correspondiente al año 2026, aborda el derecho a la vivienda de las personas mayores de forma global y poniendo el foco en la prohibición de discriminación.

A lo largo de los diferentes capítulos, se abarcan las diversas relaciones entre el ámbito de la vivienda y los condicionantes para garantizar su efectividad, como la insuficiencia de la regulación jurídica actual o la falta de adecuación del entorno a través de políticas públicas. Asimismo, se prestará atención a cuestiones relevantes como la necesidad de adoptar una perspectiva interseccional que atienda a la edad, pero también a otras cuestiones como al género, al territorio o al modelo económico; o las emergentes

alternativas residenciales para las personas mayores que ofrecen opciones interesantes como alternativas a la institucionalización en un entorno residencial tradicional.

Estos son solo algunos de los aspectos que se abordan en el informe, que pasan a ser presentados en orden de aparición a continuación.

Tras esta Presentación, el **capítulo I** –de **Fabiola Meco** y **Fernando Flores**– analiza **la vivienda como hogar** desde una perspectiva de edad, y **los derechos fundamentales de las personas mayores** vinculados a ella. Así, se abordan, en primer lugar, los elementos que han de conformar el derecho a la vivienda de las personas mayores, como la accesibilidad, la habitabilidad, el régimen seguro de tenencia, la disposición de servicios e infraestructuras suficientes, la asequibilidad, la ubicación razonable, y la adecuación a las necesidades culturales. Tras ello, se trata la vivienda como hogar, así como la íntima conexión que tiene la vivienda con otros derechos como la privacidad, la salud, los cuidados y la participación.

El **capítulo II**, elaborado por **Irene Lebrusán,** aborda desde una perspectiva sociológica **informes cualitativos y estadísticas** que permiten conformar una visión general sobre los datos actuales en relación con la vivienda de las personas mayores. Así, se revisa la evidencia empírica disponible, haciendo referencia a las dificultades existentes. Se analizan fuentes estadísticas internacionales, europeas y nacionales, y se identifican las necesidades y oportunidades que ofrecen las fuentes cualitativas, así como se detectan también vacíos de información, riesgos y retos como las brechas de medición, y de forma propositiva se perfilan sugerencias para abordarlos.

Seguidamente, desde un enfoque jurídico, el **capítulo III** –firmado por **Albert Noguera**– describe **la regulación jurídica actual, tanto estatal como autonómica, de la vivienda en España y su afectación para las personas mayores.** Además, el autor trata a las personas mayores como colectivo al que se ha de prestar especial atención en materia de vivienda, repasando algunas disposiciones específicas de la legislación vigente. Asimismo, desde un punto de vista crítico, se analizan las políticas y medidas en vigor que son aplicables a las personas mayores en situación de dependencia, como la situación de las personas en centros residenciales.

El **capítulo IV** –por **Vicente Pérez Daudí** y **Doménec Sibina Tomás**– trata **la accesibilidad e inclusividad de la vivienda para las personas mayores,** en relación con la autonomía personal y el apoyo en el entorno habitual. En relación con ello, se analiza la legislación en materia de propiedad horizontal, abordando, desde el punto de vista procesal, qué medidas existen para acelerar la accesibilidad de los edificios para las personas mayores, como la instalación de los ascensores para las personas mayores. Asimismo, se aborda el papel del urbanismo y las políticas públicas locales, en relación con los instrumentos que son exigibles para la mejora de la accesibilidad en el medio urbano. Desde esta perspectiva, como explican los autores, existen vías diferenciadas, la civil y la administrativa, para la mejora de la accesibilidad de la vivienda.

Seguidamente, el **capítulo V,** elaborado por **María José Vañó,** analiza **las viviendas colaborativas y las iniciativas conocidas como *cohousing senior*.** De forma muy relevante, se definen estos conceptos y se aborda aquello que no es vivienda colaborativa, lo cual resulta de mucha utilidad para diferenciar estas iniciativas de otros tipos de vivienda, como los centros residenciales. Finalmente, se abordan las dificultades prácticas

más comunes para la puesta en marcha de los proyectos senior, relacionadas con aspectos como la financiación, el tiempo de desarrollo, el acceso al suelo, la asequibilidad o la dependencia sobrevenida, así como las alternativas con las que cuentan los ayuntamientos a nivel local para poder acelerar los procedimientos.

A continuación, el **capítulo VI,** por **María Dolores Más Badía,** aborda **la vivienda como recurso económico en la vejez,** estudiando entre otras cuestiones el potencial, así como los riesgos, de fórmulas actuales como la hipoteca inversa o la transmisión de la nuda propiedad, mediante las cuales las personas pueden seguir viviendo en sus casas al mismo tiempo que obtienen una rentabilidad de la vivienda. Se trata de un tema de máximo interés, como señala la autora, dadas las necesidades económicas que surgen en la etapa de la vejez, relacionadas con la jubilación y las pensiones precarias.

Finalmente, también desde una perspectiva jurídica, **Ana Torrecillas** trata en el **capítulo VII la mirada interseccional y de edad en el derecho a la vivienda.** En el capítulo, la autora aborda, entre otras cuestiones, la relevancia de la configuración de la vivienda en España como principio rector de la política social y económica de acuerdo con la Constitución española. Asimismo, se estudia la vivienda en relación con la garantía de la igualdad material y como precondición para el disfrute de los derechos. En último lugar, se hace referencia a la edad como factor de discriminación, el cual ha de combinarse también con otros factores de especial atención como el de la vulnerabilidad del cuerpo, el modelo económico, el género o el territorio.

El informe, que finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones, se sitúa en la línea de una serie de actividades en materia de vivienda de las personas mayores en las que está trabajando HelpAge España. Entre las actividades en las que ha participado la Fundación, cabe destacar que, en octubre de 2025, se celebró en la Universidad de Valencia el *III Congreso Internacional Derecho, Derechos y Personas Mayores: el derecho a la vivienda de las personas mayores, organizado por el grupo de investigación Derecho, derechos y personas mayores* de la Universidad de Valencia, el Instituto de Derechos Humanos de esta Universidad, así como por HelpAge España, junto con otras entidades patrocinadoras. El Congreso tuvo como objetivo principal abordar el derecho a la vivienda de las personas mayores desde una perspectiva amplia e integral. Asimismo, el proyecto *El derecho a la vivienda de las personas mayores: estudio multidisciplinar de los condicionantes para su efectividad y propuestas normativas* (CIGE/2024/131, financiado por la Generalitat Valenciana), llevado a cabo en el seno de este grupo de investigación de la Universidad de Valencia, pone el foco en la vivienda para las personas mayores con un enfoque de derechos, desde las perspectivas jurídica, politológica y sociológica, y atendiendo a las relaciones entre la vivienda y los cuidados, el entorno y la pobreza económica. HelpAge España participó en abril de 2026 en la primera de las jornadas del proyecto, bajo el título I *Jornada sobre el derecho a la vivienda de las personas mayores: vivienda, cuidados y nuevas alternativas habitacionales,* así como lo hará en jornadas venideras.

Capítulo I
La vivienda: un hogar con derechos

Fabiola Meco y Fernando Flores

Instituto de Derechos Humanos

Universitat de València

1. El derecho a la vivienda desde la perspectiva de las personas mayores
   1.1. Seguridad en la vivienda
   1.2. Asequibilidad
   1.3. Habitabilidad
   1.4. Entorno
   1.5. Adecuación cultural
2. El deseo de las personas mayores de vivir en la casa propia
3. El derecho a vivir la vejez en casa
   3.1. Hogar, desarrollo personal, autonomía relacional y derechos
   3.2. Vivienda y privacidad
   3.3. Vivienda, salud y cuidados
   3.4. Vivienda, soledad no deseada y participación comunitaria
4. Personas mayores sin vivienda digna: sinhogarismo en la vejez
5. Conclusiones

Este capítulo aborda el derecho a la vivienda desde la perspectiva de las personas mayores. Qué derechos se asocian a su efectividad, qué problemáticas se asocian a su realización y cuáles deben ser las líneas de acción para protegerla.

1. El derecho a la vivienda desde la perspectiva de las personas mayores

El derecho a la vivienda es imprescindible en la vida de los seres humanos. Porque es un bien esencial, el lugar elegido por la persona –no sin notables condicionantes sociales, políticos y económicos– para desarrollar en plenitud su vida privada y familiar en el libre ejercicio de su personalidad. También es un derecho singular, pues **la vivienda es cobijo y base fundamental para el ejercicio efectivo de una verdadera y poliédrica encrucijada de derechos, como los vinculados a la privacidad.** Por lo demás, la vivienda se manifiesta como un termómetro del bienestar y de la calidad de vida personal y social y, particularmente, de la inclusión de los individuos en su entorno.

Esta relevancia ha determinado que la vivienda sea reconocida como derecho humano en el ámbito internacional, reconociendo su vocación de universalidad en textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.25.1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11.1), la Carta Social Europea (arts.30 y 31), el Pilar Europeo de Derechos Sociales (art.19), la Convención Europea de Derechos Humanos (en la interpretación extensiva que el TEDH ha realizado sobre el art. 8), o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (prevé ayudas a la vivienda en el art.34.3). Ello, al margen de las referencias que se contienen en numerosas convenciones internacionales que especifican el derecho a la vivienda de grupos poblacionales como niños, mujeres, trabajadores migrantes o personas con discapacidad.

En relación con las personas mayores, es documento de referencia **la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores,** instrumento internacional específico sobre las personas de edad avanzada, dispone en su art. 24:

> *"la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades".*

En España, aunque con notorio retraso, a nivel estatal la vivienda ha visto reforzado su consideración jurídica y protección con la aprobación de la primera gran referencia normativa de la vivienda en democracia, la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. A nivel autonómico –donde residen las competencias constitucionales sobre vivienda– la normativa ha abordado su regulación de manera más coyuntural que estructural. La consecuencia es un **marco jurídico complejo, asimétrico** en el tratamiento que dispensa, no exento de polémica, marco que es analizado con detenimiento en el próximo capítulo, donde se evidencia la distancia existente entre el reconocimiento de un derecho tan fundamental como este y su efectividad.

Desde la perspectiva de las personas mayores, la vivienda adquiere connotaciones específicas. La primera y principal es que **se trata del lugar escogido preferentemente por ellas para envejecer con dignidad** (Lebrusán, 2018). Este deseo está relacionado con el de afrontar la última etapa de la vida de una manera significativa (cuestión desarrollada en el epígrafe de la vivienda como hogar). La segunda, conectada con esta, es que en muchas ocasiones las viviendas propias no están en condiciones para afrontar la vejez en ellas, por presentar barreras que impiden a las personas mayores habitarlas con calidad y seguridad.

Según ONU Hábitat y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) hablamos de vivienda adecuada cuando se cumplen una serie de condiciones, a saber: **seguridad** en la tenencia, **disponibilidad** de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras, **asequibilidad,** habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural[1].

La Ley de Vivienda define la vivienda digna y adecuada como aquella

> *"que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas" (art. 3 c).*

A partir de aquí, la realidad muestra hasta qué punto el grupo poblacional de las personas de edad avanzada enfrenta a diario obstáculos relacionados con estas variables, a los que someramente nos vamos a referir, que les dificultan las condiciones de ejercicio de su derecho a la vivienda, esto es, su garantía misma.

1.1. Seguridad en la vivienda

La seguridad de la vivienda está relacionada con la protección jurídica de toda persona contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas que pueden sufrir en lo que debiera ser la tenencia pacífica de su derecho por cumplir con sus obligaciones de pago debidamente.

Aunque es cierto que **un gran porcentaje de personas mayores son propietarias de sus viviendas (idea repetida en la misma frase) (87%), esta realidad está cambiando.** Comenzó a hacerlo significativamente a raíz de la crisis económica de 2008, como evidencia un informe del Ministerio de Consumo (García y otros, 2026), que apunta a un cambio estructural en el modelo residencial español, que ya no está basado como antaño en la propiedad de la vivienda, principalmente por la falta de recursos económicos propios y de crédito inmobiliario y la alta especulación inmobiliaria actual.

De esta situación es reflejo esta gráfica que refleja cómo en los últimos 14 años los hogares que viven en una vivienda de su propiedad han caído del 79% al 63,9%, mientras que los hogares que viven de alquiler han pasado del 11,9% al 19%; habiéndose casi triplicado los hogares que son considerados caseros (que poseen viviendas que alquilan a otros) que han pasado del 3,4% al 9,8%. Esta tendencia ha sido confirmada por el Banco de España (2024) que apunta como dato complementario que la tenencia de la vivienda aumenta, en general, con la renta, el nivel de estudios y que alcanza sus niveles más elevados entre los hogares de más edad, especialmente entre aquellos cuyo cabeza de familia supera los 74 años.

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR): El derecho a una vivienda adecuada (art. 11). Observación general Nº 4. E/1991/23.

En el estudio del Ministerio de Consumo también se advierte una mayor concentración de la propiedad, incrementándose con ello la desigualdad en el ecosistema residencial que se intensifica a medida que aumenta el número de inmuebles en manos de un mismo propietario. La consecuencia directa es evidente: una mayor dificultad de acceso a la vivienda. Una circunstancia relevante que tomar en consideración respecto de la nueva cohorte de personas mayores de 65 años y los problemas que sobre el particular van a encontrarse, pero también conviene recalar en una tendencia que afectará a las personas jóvenes cuando envejezcan si no se toman medidas preventivas.

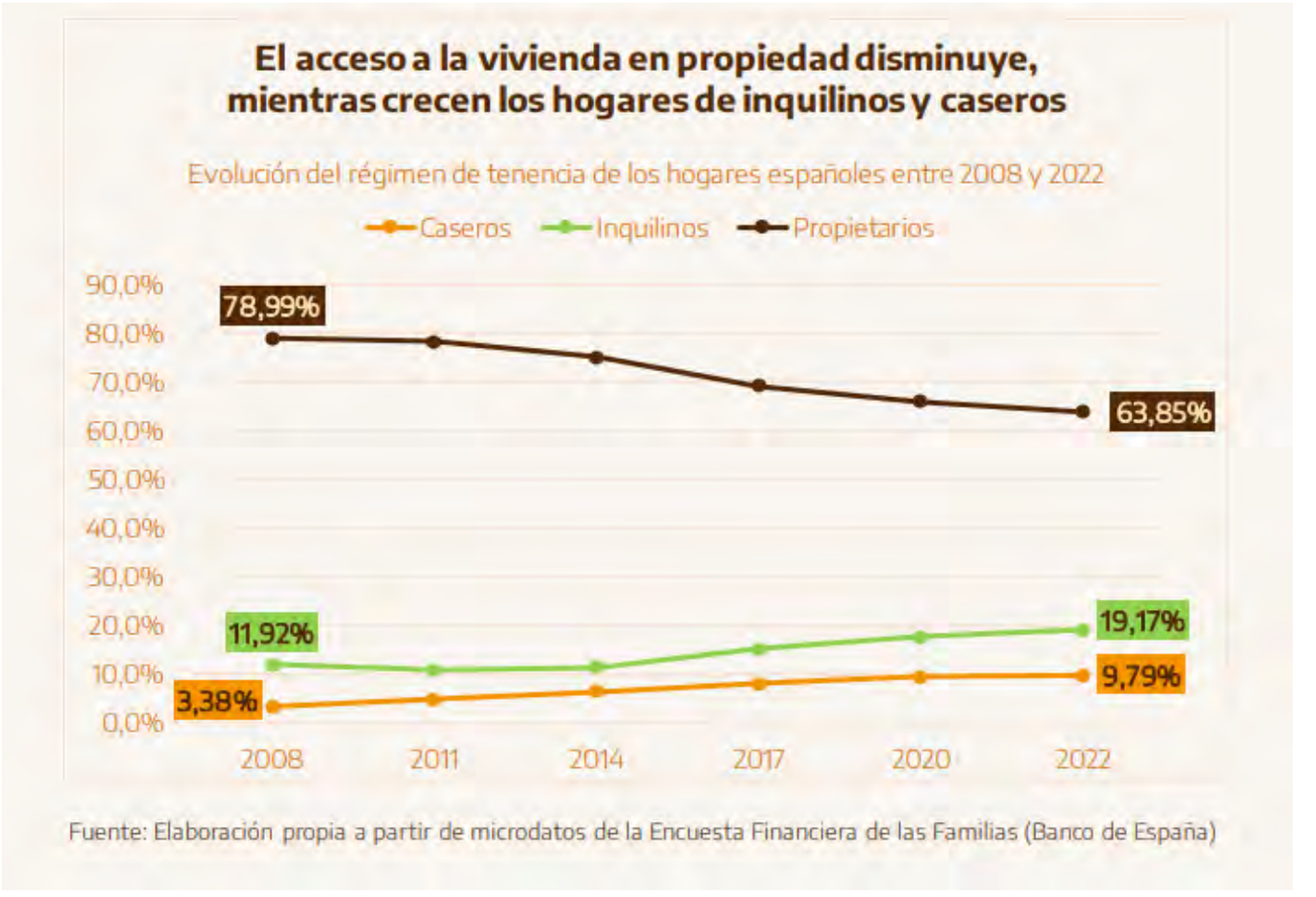

Gráfico 1.

Respecto de **los hogares encabezados por mayores de 65 años en régimen de alquiler,** según los datos ofrecidos por el INE en la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV, 2021) el 76,8% de ellos no se encuentran acogidos bajo contratos de renta antigua, por lo que la normativa por la que se regulan, posterior a 1985, no les otorga la protección de la prórroga forzosa, ni de rentas bajas no sujetas a precio de mercado. **El actual contexto de especulación de la vivienda** que ha tensionado el mercado de alquiler y encarecido los precios, así como la corta duración de los contratos, **exponen a las personas mayores a escenarios de gran vulnerabilidad,** especialmente cuando los ingresos son bajos o las personas tienen alguna discapacidad o dependencia (Provivienda, 2025, 13). Una confluencia de factores que aboca a escenarios de exclusión residencial y social.

Otro fenómeno preocupante que está impactando sobre las personas mayores, que cabe categorizar como un tipo de maltrato, es **el llamado mobbing o acoso inmobiliario por**

los propietarios, en muchas ocasiones fondos buitre, que ejercen bien directamente o bien a través de inmobiliarias. La finalidad no es otra que expulsar a los residentes de la vivienda, no por razón de su edad sino para obtener un mayor beneficio. El objetivo de este tipo de prácticas es que la vivienda pase a estar habitada por nuevos inquilinos que paguen rentas a precio de mercado, que los actuales arrendatarios no alcanzarían nunca a pagar por sus condiciones económicas; o en ocasiones destinar esos inmuebles a otros fines como convertirlos en pisos turísticos. Las presiones que sufren se llevan a término de muy diferentes formas, como por ejemplo llamadas telefónicas, mensajes con subidas de arrendamiento no permitidas o reclamación de nuevos pagos no acordados; buzoneo con anuncios de venta del piso; insultos; plagas de insectos; pintadas en fachada; no mantenimiento del edificio, que es una obligación legal del propietario (falta de limpieza o reparaciones en algunos casos de elementos tan indispensables para las personas mayores como el ascensor); obras en el inmueble sin fin; o cortes de suministro de agua o luz lo que resulta peligroso cuando las personas mayores cuentan con aparatos de los que su vida depende como los respiradores[2].

Se trata de conductas que pueden ser calificadas como delito como el que se encuentra tipificado en el art. 173. 1 del Código Penal que establece pena de prisión de seis meses a dos años *"a quién de forma reiterada lleve a cabo actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, tengan por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda"*. En caso de ser persona jurídica la responsable del delito, la pena prevista es de multa de seis meses a dos años. Cuando se emplea la violencia con los mismos fines, podríamos estar ante otro delito, el de coacciones agravado con la circunstancia de impedir el legítimo disfrute de la vivienda, tipificado en el art. 172.1 del Código Penal con tres años de cárcel o una multa de 18 a 24 meses.

En ocasiones esa presión es ejercida por los propios familiares, como los hijos e hijas propios o de la pareja, que dificultan la permanencia del viudo o viuda (más frecuente por su mayor longevidad) en la que ha sido su vivienda habitual tras el fallecimiento del cónyuge propietario. La precaria situación legal que nuestro ordenamiento jurídico reserva al cónyuge viudo y la inexistencia de disposiciones legales que protejan el uso y disfrute de la vivienda en estos casos, especialmente cuando no ha habido voluntad expresa del causante, por no haber dejado testamento o por no haber dispuesto en él nada al respecto, obliga a repensar y alumbrar instrumentos jurídicos reforzados que protejan el derecho a una vivienda de estas personas mayores en situaciones de vulnerabilidad por muchas razones de dignidad, justicia, de solidaridad familiar, entre otras (Corripio, 2024,1128); y a hacerlo con urgencia especialmente ante la existencia de un mercado de la vivienda tan tensionado como el actual que pone en peligro la tenencia con todo lo que ello supone.

2 Ejemplo de ello es la denuncia colectiva de la que conoce el Juzgado de Instrucción 32 de Barcelona, presentada por las inquilinas de la calle Concòrdia 41 junto con el Sindicat de Llogateres y el Col·lectiu Ronda contra el fondo buitre Urbe Enginova, que ha sido admitida a trámite. Y también la que conoce el Juzgado de Instrucción 17 de Madrid, que presentaron una querella colectiva contra el fondo de inversión Elix Rental Housing, de aquellos vecinos y vecinas que se resistieron a abandonar el inmueble ante las presiones ejercidas.

1.2. Asequibilidad

En cuanto a la asequibilidad de la vivienda –entendida como aquel hogar al que se destina menos del 30% de los ingresos en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018)–se ha convertido en una utopía. Hoy ese porcentaje supera el 40% en muchos de los hogares (Provivienda, 2025). Esta situación que no es específica de las personas mayores se trata de una realidad intergeneracional, pero lo cierto es que impacta de lleno en ellas y agrava su situación por dos motivos.

El primero, es **la insuficiencia en muchos casos de las pensiones** que reciben en la vejez, especialmente las mujeres que cuentan con modalidades no contributivas, bien por no haber accedido al mercado laboral y con ello a pensiones contributivas o cuya cuantía era inferior a la mínima garantizada. Esta situación visualiza la feminización de la pobreza también en la vejez, como evidencia un estudio reciente elaborado por Fundación Mujeres para el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad (2026). Es cierto que se advierten progresivamente mejoras y que va reduciéndose el porcentaje de mujeres que reciben pensiones no contributivas y acortándose también la diferencia que existía en las contributivas entre hombres y mujeres, por un mayor acceso de la mujer al mercado laboral en las últimas décadas y por las políticas públicas de igualdad y no discriminación y lucha contra las brechas salariales; pero también es cierto que las mujeres habitualmente trabajan en sectores más precarizados (limpieza, cuidados, servicios, entre otros) y asumen jornadas reducidas para compatibilizar su rol profesional con los cuidados que siguen estando sumamente feminizados.

El segundo motivo de vulnerabilidad en términos de asequibilidad es **la viudedad o soledad de las mujeres** que, no lo olvidemos, tienen una mayor tasa de supervivencia o de esperanza de vida (86,53 años), cinco años más en concreto que los hombres (81,38 años) según datos del INE, por lo que se ven avocadas a afrontar en solitario los gastos que la vivienda, en un momento en el que son ellas las que experimentan una mayor dependencia del sistema asistencial en la vejez, por delante de los hombres. Por ello se ha advertido que las barreras de acceso a la vivienda de las mujeres son sistémicas, por la mayor carga económica que les supone, y por el sistema de subordiscriminación que las margina, que provoca una tenencia precaria, mayoritariamente en régimen de alquiler (Provivienda, 2025).

Sus condiciones precarias hacen que en muchas ocasiones el ejercicio de otros de sus derechos se vea dificultado por falta de disponibilidad económica y de los recursos públicos necesarios, como es el caso del mantenimiento de los servicios o suministros necesarios o básicos (electricidad, gas, agua potable) o la conectividad (internet y telefonía fija o móvil), imprescindible en un mundo tecnologizado. A tal efecto se han producido avances legales en aras a la protección de los derechos del consumidor en situación de vulnerabilidad, como el bono social eléctrico, que prevé descuentos en la factura eléctrica del 35 al 57,5% en función de la tipología regulados por Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. De manera similar sucede con el bono térmico, regulado por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, cuyo objeto es paliar la pobreza energética de consumidores vulnerables, en lo que respecta a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. Tan acuciante como estas realidades es la atención de su propio cuidado en la vejez cuando llega el tiempo en

que precisan de terceras personas que les apoyen en las actividades básicas de la vida diaria en su vivienda cuando no hay familiares o, habiéndolos, estos no pueden realizar el apoyo y acompañamiento que precisan por imposibilidad multicausal (residencia en otras localidades o países, no disponibilidad de tiempo por razón de trabajo o de salud o también, cabe señalarlo, por falta de voluntad). La tan ansiada coordinación socio-sanitaria que se busca atender en la Estrategia Estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización (2024-2030) es uno de los grandes caballos de batalla de nuestro Estado social y democrático de derecho, la insuficiencia de recursos y de personalización de estos obstaculiza en muchos casos el cumplimiento del deseo a envejecer en casa. La precariedad económica también se deja sentir cuando las personas mayores toman la decisión de ingresar en una residencia para su cuidado y convertirla en su residencia, pues en estos casos las barreras se traducen en la falta de disponibilidad de recursos públicos o concertados suficientes para atender esa demanda, largas listas de espera, y la insuficiencia de las ayudas públicas para, en defecto de plazas públicas o concertadas, optar por un centro residencial privado, pues el coste de media por persona al mes es de 2.700 a 3.000 euros.

1.3. Habitabilidad

Cuando hablamos de vivienda de las personas mayores otra dimensión cobra protagonismo, la habitabilidad de la vivienda. Con ella se alude a las condiciones que garantizan la seguridad física de los habitantes y les proporciona un espacio habitable suficiente y confortable en términos de protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. Como ha determinado el CESCR (2023) “una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocia invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas”. Es por ello por lo que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda establece en su art. 2 que las políticas públicas deberán asegurar la habitabilidad, para así garantizar la dignidad y la accesibilidad universal y satisfacer las necesidades de habitación de la población en las diferentes etapas de la vida.

Los avances existen, pero **es necesario que se articulen con carácter preventivo incorporando criterios de diseño de los inmuebles que mejoren la calidad de vida de la población mayor** facilitándole las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria en el interior de sus viviendas (Valderrama y otros, 2024). El diseño y “materialidad” de la vivienda (eliminar barreras arquitectónicas, adaptar los baños con duchas a ras de suelo y barras de apoyo, suelos antideslizantes, asegurar una iluminación sin sombras, y despejar los espacios evitando obstáculos que prevengan caídas), supone considerar de origen las necesidades específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente de personas mayores, personas con discapacidad y problemas de movilidad temporal, evitando tener que adaptar posteriormente los espacios.

Se trata de **considerar la accesibilidad como una condición estructural y pensar y construir vivienda con criterios de diseño universal,** accesibilidad cognitiva y sensorial, y articularla con previsiones de reserva o disponibilidad suficiente en términos de vivienda accesible para estos colectivos. La accesibilidad repercute directamente en la autonomía e independencia de las personas mayores, tanto en su movilidad y tránsito dentro de la casa, como en su necesaria relación con el entorno exterior, si de la inclusión

y participación como derecho hablamos. Contamos con medidas normativas específicas: el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 es un ejemplo de ello al incorporar la accesibilidad universal como política transversal. También lo es el art. 10.1 b de la Ley de Propiedad Horizontal que confiere carácter obligatorio a "las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, *o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior,* siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido".

A pesar de ello, y como se analizará en el capítulo específico destinado a ello, la accesibilidad de las viviendas **es la gran asignatura pendiente.** Hablamos de una de las grandes barreras que impide el libre desarrollo de la personalidad y la debida relación con el entorno de las personas mayores, pero también de otras capas poblacionales en el curso de la vida (infancia, enfermedad, discapacidad, etc.).

1.4. Entorno

Con respecto al entorno hemos de poner el acento en dos cuestiones que cobran especial significación cuando hablamos de personas mayores. En primer lugar, la importancia de **que la vivienda se ubique en un lugar con servicios de proximidad** (sociales, sanitarios, saneamiento, establecimientos comerciales, iluminación, etc.), porque ello favorecerá la autonomía e independencia de la persona durante el mayor tiempo posible, y contribuirá a mejorar su calidad de vida y su bienestar. La materialización es importante, por lo que **se requiere de un urbanismo cómplice, adaptado a las necesidades de las personas,** que garantice la accesibilidad universal a dichos servicios, así como de políticas públicas alineadas y coherentes.

En segundo lugar, cuando hablamos del entorno hemos de conectarlo con otra dimensión que está cobrando mayor relieve en la actualidad, a saber, la relación del entorno de la vivienda con el ambiente y con el clima, y el impacto que ello determina en las personas mayores[3]. Como ha reconocido el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, "el cambio climático, las catástrofes naturales y los conflictos armados constituyen una amenaza al disfrute del derecho a una vivienda adecuada y desplazan a millones de personas cada año".

3 En este sentido los Informes de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler: "Derechos humanos de las personas de edad," A/78/226, de 25 de julio de 2023, §4; y "Los derechos de las personas de edad en el contexto de los desastres inducidos por el cambio climático y cómo construir un futuro de una forma más equitativa", A/78/226, de 25 de julio de 2023, §72-95. En similares términos puede verse el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Resumen de la mesa redonda sobre los derechos de las personas de edad en el contexto del cambio climático, A/HRC/49/61, de 29 de noviembre de 2021, §23; o el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas de edad en el contexto del cambio climático", A/HRC/47/46, de 30 de abril de 2021, §12.

Particular relieve cobra la Opinión Consultiva núm.32, de 3 de julio de 2025, de la Corte Interamericana de Justicia, en la que reconoce **el derecho a un clima sano** como un derecho humano autónomo del derecho a un ambiente sano, y advierte que "la situación actual puede ser considerada una emergencia climática" que requiere de acciones eficaces y urgentes atendida la gravedad de los impactos que está suponiendo, sin desconocer la complejidad de las respuestas requeridas (§183). La Corte incide en esta resolución en los riesgos extraordinarios generados por el cambio climático para personas y grupos en situaciones de especial vulnerabilidad, entre los que sitúa a las personas mayores, como las derivadas de factores estructurales e interseccionales y de circunstancias dinámicas y contextuales. A tal efecto, señala la obligación de los Estados de adoptar medidas diferenciales para garantizar la igualdad real en el goce de los derechos en el contexto de la emergencia climática y facilitar procesos de adaptación sostenibles que promuevan el bienestar de las personas y la resiliencia. Las personas mayores deberán enfrentar las circunstancias de vulnerabilidad propias de la edad en un contexto de riesgos climáticos que incrementan día a día, y que han incrementado las tasas de mortalidad por el "calor extremo". Específicamente, La Opinión urge a los Estados a adoptar, en este contexto de emergencia climática, medidas "para garantizar que las personas mayores:

> (i) sean evacuadas de forma segura y que las residencias de larga duración de personas mayores cuenten con planes de evacuación adecuados;
>
> (ii) tengan acceso a viviendas asequibles, adecuadas y seguras; y que reciban alimentos, vivienda y suministros adecuados a sus necesidades y condiciones específicas durante y después de las catástrofes inducidas por el clima, y
>
> (iii) cuenten con atención en salud disponible, accesible, aceptable, y de calidad" (§616).

Los casos se suceden y hablan por sí mismos. El 29 de octubre de 2024 el fenómeno meteorológico extremo denominado DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos) provocó grandes precipitaciones y una riada catastrófica que impactó severamente sobre numerosas poblaciones (más de 70) de la provincia de Valencia y alguna de Castilla-La Mancha, produciendo considerables daños materiales y personales, y 237 víctimas mortales. Según datos del Informe del Centro de Integración de Datos (CID), la mayor parte de estas víctimas (61%) fueron personas mayores de más de 65 años, y el 24% tenían más de 80 y 90 años. Las personas mayores fueron sorprendidas en sus domicilios, fundamentalmente casas bajas que quedaron completamente inundadas convirtiéndose en auténticas ratoneras donde perdieron sus vidas. Muchas de estas víctimas presentaban además problemas de movilidad. Algunas carecían de redes de apoyo familiares o comunitarias, otras a pesar de tenerlas, no pudieron hacer nada por no haberse informado con suficiente antelación a la población potencialmente afectada de la situación de riesgo inminente a la que estaba expuesta, que de haberse producido hubiera salvado muchas vidas.

La ciencia ha permitido ganarle años a la vida y nos da las certezas de dónde y cómo envejecer en entornos seguros, de cómo mejorar los entornos físicos y sociales para adaptarlos a las necesidades y demandas de las personas mayores, que es una medida prioritaria para la OMS en el plan de desarrollo de la Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030. La responsabilidad debe exigirse cuando se niega la evidencia del cambio climático, no se diseñan políticas medioambientales adecuadas vertebradas con las políticas de ordenación del territorio, de gestión del riesgo, de vivienda, de servicios sociales

y de salud; se gobierna sin escuchar, sin informar en formato y lenguaje comprensible y accesible, sin incluir ni sensibilizar a las personas mayores frente a las emergencias climáticas para que sean partícipes y no objetos en ellas. Las personas mayores son agentes de cambio, como nos enseña *KlimaSeniorinnen*, la Asociación Mayores por el Clima en Suiza. Tienen derecho a saber cómo actuar, cómo adaptarse, cómo mitigar con sus acciones los riesgos, y cómo construir resiliencia climática. Envejecimiento, vivienda, y crisis climática constituyen tres retos entrelazados inaplazables que acometer si queremos garantizarnos el derecho a un mundo sostenible, justo y equitativo para todas las edades.

1.5. Adecuación cultural

Por último, una breve referencia a la adecuación cultural de la vivienda que no es baladí, pues la personalización del espacio impacta en la comunidad, la convierte en diversa y favorece la inclusión social y la no discriminación. No hemos de olvidar que una vivienda no son cuatro paredes, una estructura sin más, son espacios donde las personas proyectan su personalidad, sus hábitos, sus deseos, sus sentimientos. Y en este sentido se advierte que la adecuación cultural es más que una condición de la vivienda "pasa a representar una capacidad de los sujetos de transformar su hábitat, de personalizarlo, para plasmar sus repertorios culturales, autodefinirse y distinguirse de otros" (Salazar y García, 2021; Juárez, 2016).

2. El deseo de las personas mayores de vivir en la casa propia

La mayoría de los estudios cualitativos muestran que las personas mayores prefieren envejecer en su casa antes que en residencias geriátricas, incluso en aquellos casos en que padecen limitaciones físicas o cognitivas. Esto se debe a que, como indica Lebrusán (2019), **vivir en la casa propia permite a las personas mayores completar dignamente el 'ciclo vital'.**

En el informe sobre el derecho a los cuidados de HelpAge (2021), se destaca que, de entrada, las personas de edad avanzada descartan vivir con familiares (aunque si lo hacen prefieren las hijas a los hijos), argumentando el valor de vivir de forma independiente y la protección de su intimidad. Esta prioridad se asocia habitualmente a la posibilidad de contar con el apoyo de familiares, amigos o profesionales. Así, matizaba el mismo informe, "existen evidencias que apuntan a que la situación habitacional preferente de las personas mayores, entre vivir en la casa propia, vivir con familiares y las residencias, varía en función de si se experimenta una situación potencial de dependencia. Mientras que la inmensa mayoría de personas de más de 65 años (90%) escogerían vivir en su propio domicilio en caso de vivir con salud (56%), la primera opción sería pasar a residir con sus hijos e hijas en caso de padecer limitaciones que impidiesen realizar las rutinas cotidianas".

En este contexto, la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad ha llamado la atención sobre el hecho de que "la imagen edadista de las personas mayores que viven en centros asistenciales contribuye a

que no se tenga en cuenta a las personas de edad que desean vivir en su propio hogar, e impide el desarrollo de soluciones para la vida independiente y el apoyo comunitario"[4].

Como se verá enseguida de forma precisa, ese deseo de permanecer en casa está relacionado directamente con la realización efectiva de principios y derechos constitucionales que deben ser protegidos (la autonomía, la intimidad personal y familiar, la protección de la salud, los cuidados, la participación social y política...). Por ello, **los poderes públicos están obligados a actuar estableciendo las garantías para realizar ese 'deseo de quedarse en casa'.** Esas actuaciones deben ir precisamente a procurar las condiciones de una vivienda digna establecidas en el punto anterior, es decir, que las viviendas sean accesibles (habitables) al llegar la vejez, que sean asequibles (con alquileres que puedan pagar personas con pocos recursos), que la tenencia de las mismas sea segura (frente al acoso y los desahucios), que los poderes públicos ofrezcan servicios de apoyo y asistencia en domicilio, y que exista la posibilidad de habitar hogares alternativos a los institucionalizados.

3. El derecho a vivir la vejez en casa

3.1. Hogar, desarrollo personal, autonomía relacional y derechos

El PIDESC reconoce la vivienda como un factor en la vida de las personas imprescindible para alcanzar *"un nivel de vida adecuado para sí y su familia"*, la coloca al nivel de la alimentación y el vestido, y la asocia a *"una mejora continua de las condiciones de existencia"* (art.11). Es decir, la considera como algo más que un espacio físico donde vivir, más que un elemento de relevancia patrimonial útil como recurso económico en la vejez (Leciñena, 2025).

En su principal función, la vivienda constituye el hogar donde las personas se sienten seguras, desarrollan su personalidad con autonomía, construyen su intimidad, fortalecen los vínculos familiares, el bienestar emocional y el sentido de pertenencia. Esa es la razón por la que la vivienda –cuando constituye el espacio en el que se satisfacen las necesidades básicas de quienes la habitan– debe entenderse como un derecho humano que debe prevalecer sobre cualquier otra consideración. Y es por ello que la opción de las personas mayores por vivir en la propia casa debe ser asumida por los poderes públicos como parte de su obligación constitucional (art.9.2 CE) de remover los obstáculos que dificulten la libre realización de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía.

En definitiva, garantizar el derecho a la vivienda digna no solo significa proporcionar un techo, sino también favorecer las condiciones necesarias para que las personas puedan desarrollar un verdadero hogar, base de la realización de otros derechos. En este sentido, la vivienda es un ejemplo paradigmático de la **indivisibilidad de los derechos humanos:** cuando falla la vivienda, se deterioran simultáneamente muchos otros derechos, en especial la intimidad personal y familiar, la salud, el acceso a los cuidados y la participación en la comunidad.

4 NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Las personas de edad y el derecho a una vivienda adecuada. Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, A/77/239, 19 de julio de 2022, §63.

3.2. Vivienda y privacidad

La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda afirma que el concepto de 'vivienda adecuada' significa "disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea", y el mismo Comité DESC destaca, en la Observación General n.º 4, que una dimensión especialmente importante al definir la vivienda es "el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia".

Por su parte, la referencia del artículo 11 PIDESC al 'para sí y su familia' evoca precisamente la intimidad personal y familiar que la vivienda proporciona para alcanzar el nivel adecuado de vida.

El Tribunal Constitucional español habla del domicilio como el espacio en el que "los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima, siendo objeto de protección de este derecho tanto el espacio físico en sí mismo considerado, como el que en él hay de emanación de la persona y de su esfera privada"[5].

De modo que, sin un espacio propio resulta muy difícil ejercer la autonomía, mantener relaciones familiares, decidir sobre la propia vida o conservar la identidad personal. Sin hogar la privacidad desaparece.

En este punto tiene interés indicar, como ya se indicó en el informe sobre derechos personalísimos de las personas mayores (HelpAge, 2024), **que las habitaciones de los centros residenciales constituyen el domicilio de las personas mayores,** por lo que deben disfrutar de una protección equivalente a la del domicilio de cualquier ciudadano. Es decir, en ellas los residentes deben poder ejercer un control siquiera básico sobre la decoración, las pertenencias, las visitas, las entradas y salidas, como cualquier ciudadano ejerce sobre el espacio vital de su hogar. Las residencias no son meros centros asistenciales, son espacios de vida en los que las personas mayores no pierden sus derechos.

3.3. Vivienda, salud y cuidados

Existe una relación entre la vivienda adecuada, el bienestar emocional y mental y la salud, especialmente cuando se trata de personas de edad avanzada. Este bienestar es el resultado de combinar la ocupación de una casa en condiciones dignas de habitabilidad con un horizonte estable de permanencia, en el que la autonomía y la intimidad estén equilibradas con las posibilidades de relación con el entorno. Los elementos que más contribuyen al bienestar de las personas son la ubicación (70%), la iluminación y ventilación (67%) y la privacidad (65%) (CGATE, 2024).

Debido a los cambios climáticos y demográficos, la vivienda es cada vez más importante para la procura de los cuidados y la protección de la salud de las personas de edad avanzada, que son las que más tiempo pasan en casa. Si estas no están adaptadas, si los baños no son adecuados, si el agua corriente no está bien sanitarizada, si son demasiado húmedas, difíciles o caras de calentar o, por el contrario, no están bien refrigeradas y

5 En su STC 69/1991, de 8 de abril (Caso Olasagasti), el Tribunal ampara a una señora mayor que desea vivir sola (y para recuperar su casa necesita resolver un contrato de arrendamiento) aplicando el principio de autonomía y el "derecho a una vida independiente", Fj.3.

ventiladas, el impacto sobre la salud –por ejemplo, con enfermedades respiratorias– es inevitable (HelpAge, 2023). Por el contrario, si la ubicación de la vivienda favorece una la relación con el entorno posible y positiva –porque no hay contaminación ni ruidos excesivos, porque la movilidad exterior es posible, porque existen servicios próximos– el bienestar y la calidad de vida se fortalecen. Sobre este componente se ha identificado –en personas mayores– que la percepción de situaciones inseguras dentro del barrio y el entorno puede llegar a estar vinculada con un posible empeoramiento psicosocial. Esto es debido, principalmente, a que esa percepción provoca una reducción de actividades fuera de la vivienda y disminuye, en consecuencia, las relaciones y la participación social, con el consecuente aumento de la soledad en personas mayores (Zorrilla Muñoz, 2020).

Si la mirada se enfoca un poco más, atendiendo a personas mayores con deterioro cognitivo leve, la relación del hogar con la salud intensifica su importancia, especialmente por estas razones:

- Porque la vivienda propia constituye un entorno conocido y predecible que da **seguridad y sensación de control** a la persona mayor (sus rutinas, la disposición de los objetos y los recuerdos asociados reducen la incertidumbre y la ansiedad que pueden provocar los déficits de memoria o de orientación).
- Porque estar rodeado de esos objetos y recuerdos evita la pérdida de **identidad personal** (fortalecida por la historia de vida, la realización de las preferencias y expectativas) y facilita la continuidad autobiográfica. La vivienda es el lugar donde esa identidad se ha construido durante años. Por ello, permanecer en ella facilita una atención verdaderamente centrada en la persona.
- Porque los dos argumentos anteriores contribuyen a reducir el estrés cognitivo (asociado a la adaptación a nuevos entornos) y a consolidar el **bienestar emocional.**

Obviamente, las condiciones para la protección de la salud y la garantía del **derecho a los cuidados** están íntimamente relacionadas. En relación con este derecho debe partirse de dos ideas fundamentales: la primera es que cuidar significa cuidar personas y no solamente cuerpos; la segunda es que la calidad de los cuidados no depende únicamente del profesional o del servicio recibido, sino también del entorno físico donde vive la persona.

Así, la vivienda como hogar no solo es el espacio donde se prestan cuidados, sino el **lugar que hace posible un modelo de cuidados basado en los derechos humanos, la autonomía y la vida en comunidad,** evitando la institucionalización (Ministerio de Derechos Sociales, 2024). Como ya se argumentó en el Informe sobre el derecho a los cuidados de las personas mayores, los entornos hogareños y accesibles, las actividades significativas, las relaciones familiares y sociales, la cercanía a la comunidad y la flexibilidad organizativa se configuran como elementos imprescindibles para procurar el envejecimiento óptimo de las personas (HelpAge, 2021).

Todo ello explica la insistencia en la necesidad de revertir el modelo de cuidados tradicional, en el que la persona debe trasladarse necesariamente a una institución para recibir cuidados. Estos, por el contrario, deben dejar de concebirse como una prestación asistencial y pasar a entenderse como un derecho, proyectándose sobre todos los ámbitos de la vida. Y ello debe traducirse en la transformación hacia un modelo basado en:

- la permanencia en el hogar propio o alternativa de vivienda similar siempre que sea posible;
- la atención centrada en la persona y sus derechos;
- la provisión de apoyos domiciliarios;
- la construcción de redes comunitarias;
- una buena coordinación sociosanitaria;
- la participación de la familia cuando la persona mayor lo desea.

3.4. Vivienda, soledad no deseada y participación comunitaria

Las investigaciones «demuestran que conforme se intensifica el proceso de envejecimiento la actividad de las personas gira cada vez más en torno al propio hogar. Una vivienda inapropiada puede contribuir a agravar los problemas de soledad y aislamiento de las personas mayores. Se trata de un factor de inclusión o exclusión fundamental» (Más Badía, 2024, 53).

En este sentido puede hablarse de una 'vivienda inapropiada' para las personas mayores cuando no existen las condiciones habitacionales internas adecuadas (por ejemplo, a causa de la falta de accesibilidad que significa vivir en un edificio sin ascensor) o cuando el entorno es percibido como incierto (por ejemplo, por la impresión de que el barrio es inseguro, por inaccesible en lo urbanístico...). En ambas situaciones la consecuencia es una reducción de las actividades fuera de la propia vivienda, el alejamiento de las relaciones y la participación social y el aumento de la soledad.

La soledad no deseada es uno de los grandes retos que enfrentan las sociedades longevas y que impacta de lleno sobre la salud física, mental y emocional de las personas mayores. Como revela el Estudio sobre soledad no deseada y salud mental (2026), se trata de un fenómeno cíclico y bidireccional, esto es, los problemas de salud mental, discapacidad, o dependencia pueden intensificar, a su vez, los sentimientos de soledad a través del aislamiento social, el estigma o el deterioro de la "cognición social". Una realidad multicausal con brecha de género (las mujeres la experimentan más que los hombres) que viene agudizada por diversas causas: el bajo nivel de estudios, la vulnerabilidad económica o situación de pobreza, la pérdida de la pareja, de familiares o de amistades, la jubilación y los cambios de vida que comporta, la falta de contacto con redes de afecto propias (por lejanía, por falta de tiempo o de voluntad), la dependencia, el deterioro físico o cognitivo, las situaciones de discriminación o exclusión social (personas LGTBIQ+ en las que la prevalencia es casi el doble que las personas heterosexuales, personas sin hogar) o el entorno en el que la vivienda se ubica que puede ser determinante a la hora de combatir la soledad no escogida.

Combatir la soledad no deseada requiere la adopción de estrategias preventivas que visibilicen esta realidad, sistemas de atención de cercanía y proximidad y recursos comunitarios que favorezcan la participación y socialización de las personas mayores. Es necesario desarrollar políticas públicas llamadas a erradicar muchas de las causas que motivan este aislamiento y generar comunidades y entornos cuidadores en los

que la persona sienta la seguridad, la confianza y el apego que precisa para envejecer acompañado.

4. Personas mayores sin vivienda digna: sinhogarismo en la vejez

Una realidad que se está visibilizando en los últimos años, a la que los poderes públicos no prestaban especial atención, es el sinhogarismo, un problema que también afecta a las personas mayores.

La Ley de vivienda definió el sinhogarismo como:

> *"la circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca … a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia…".*

Se trata sin lugar a duda de una forma extrema de exclusión residencial que implica la carencia de vivienda adecuada y estable y que requiere de políticas públicas específicas. Según los datos, se observa un incremento de las personas sin hogar mayores de 65 años, que pasaron del 2,8% en 2005 al 5,5% en 2022.

Puede pensarse que el porcentaje es relativamente bajo (aunque en crecimiento), algo que se explicaría por la existencia del sistema público de pensiones y la disponibilidad de recursos residenciales para personas mayores, que contribuyen a reducir su presencia en la calle. Sin embargo, los estudios advierten (Ministerio de Derechos Sociales, 2024) que esta menor incidencia **no significa ausencia de vulnerabilidad,** pues las personas mayores que se encuentran en esta situación padecen sus consecuencias de forma muy intensa, especialmente en su salud, su seguridad, su integridad física y psicológica y su estabilidad emocional.

En este sentido, debe prestarse atención a indicadores como el riesgo de pobreza en las personas mayores, que es elevado, el empeoramiento de sus condiciones sociales tras la pandemia, y el aumento de precio de la vivienda y el alquiler, que afecta especialmente a quienes viven con ingresos fijos o pensiones reducidas. Todos ellos son factores que pueden conducir a situaciones de sinhogarismo de las personas de edad avanzada.

Por lo demás, la alternativa al sinhogarismo no debería ser la derivación automática a instituciones residenciales. Como se ha comentado en este capítulo, un modelo de cuidados respetuoso con la dignidad y los derechos fundamentales de las personas debe ir dirigido a proporcionarles espacios desinstitucionalizados que puedan ser considerados hogares propios en los que desarrollar una vida independiente.

5. Conclusiones

El propósito de este capítulo es aportar los argumentos que explican por qué la vivienda debe considerarse derecho fundamental condicionante del ejercicio de otros derechos, un derecho llave imprescindible para la realización de otras necesidades básicas de las personas. Un derecho esencial para toda la ciudadanía, pero que presenta un perfil especialmente sensible cuando sus titulares son las personas mayores.

La vivienda es el hogar escogido por las personas mayores para envejecer. Es el lugar donde han arraigado y desarrollado sus vidas libremente, con autonomía, donde han generado y fortalecido sus vínculos familiares y sociales, donde se sienten seguras, con vidas significadas en entornos que les son conocidos y con los que han desarrollado sentido de pertenencia. Su relevancia jurídica y social exige que los poderes públicos se comprometan removiendo los obstáculos que impiden la efectividad de un derecho tan crucial, un rol proactivo y garantista que hoy está en entredicho.

Desde una **perspectiva de edad avanzada, las exigencias para poder hablar de una vivienda adecuada** se explicarían, brevemente, así (Flores, 2026):

- La seguridad jurídica de la tenencia exige la garantía de que las personas mayores no serán objeto de acoso, hostigamiento o desahucio.
- La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, indica que la vivienda debe incorporar las prestaciones básicas para la salud, la seguridad, la limpieza, la comodidad y la nutrición (agua, energía, calefacción...). Esta disponibilidad se relaciona directamente con la habitabilidad de las viviendas de personas mayores, la cual exige en muchos casos contar con servicios y medidas de accesibilidad específicos.
- El requisito gastos soportables se refiere a la asequibilidad de la vivienda, es decir, que los mayores en situación de pobreza o dificultades económicas deben poder contar con una vivienda adecuada cuyos gastos no les impidan satisfacer correctamente otras necesidades esenciales.
- La ubicación razonable supone, para las personas mayores, un entorno que evite el aislamiento social y posibilite la socialización comunitaria, exige la cercanía o posibilidad de transporte adecuado para acceder a los servicios sociales básicos, a los centros de salud, a las entidades financieras, a los establecimientos comerciales. Y requiere, también, la exigencia de un entorno medioambiental adecuado.

El cumplimiento de estas exigencias va asociado **a la acción de los poderes públicos por medio de normas** –a nivel estatal, autonómico y local– **y políticas públicas** concretas que las realicen. Así, por ejemplo, la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos para reforzar la protección de las personas mayores con independencia de la modalidad de renta o sin renta antigua. O el impulso para el diseño universal y la construcción o rehabilitación de las viviendas con accesibilidad cognitiva y sensorial, y con previsión de reserva o disponibilidad suficiente en términos de vivienda accesible para personas mayores y personas con discapacidad.

La perspectiva de la vivienda digna como un hogar con derechos explica cómo sin ella muchos de estos derechos desaparecen. La realización de una vida independiente, la

seguridad y la identidad personal, los derechos asociados a la privacidad, la participación social, cultural y política, la protección de la salud, no pueden realizarse sin ella.

Y tampoco el fundamental derecho a los cuidados. De hecho, resulta **imprescindible que la vivienda se integre en un nuevo modelo de cuidados que proteja la efectividad de todos los derechos de las personas mayores.** Ello exige abandonar el modelo asistencial tradicional y construir un sistema basado en la atención centrada en la persona, en el respeto a su autonomía, en la exigencia de participación de la persona mayor en las decisiones, en la disposición efectiva de los apoyos comunitarios; en definitiva, en el fortalecimiento de los cuidados en el entorno habitual de vida.

En definitiva, el modelo de vivienda debe cambiar para toda la ciudadanía, y especialmente para las personas mayores. Debe transformarse en la cultura social y en el actuar político: de ser un activo económico y financiero y un lugar donde se prestan servicios más o menos institucionalizados, a convertirse en el espacio que pueda llamarse hogar, es decir, allí donde se concibe el bienestar y el libre ejercicio de los derechos.

Ideas básicas del Capítulo I

- La **vivienda** debe concebirse como un **hogar con derechos.** No es únicamente un bien económico ni el lugar donde se reciben servicios, sino el espacio donde la persona mayor desarrolla su identidad, ejerce su autonomía, mantiene sus relaciones afectivas y puede disfrutar efectivamente de derechos tan esenciales como la intimidad, la salud, los cuidados y la participación social. Desde esta perspectiva, garantizar el derecho a la vivienda supone también garantizar el derecho a envejecer con dignidad en la comunidad.
- Las personas quieren envejecer en la casa propia. Para ello es necesario que la vivienda sea **asequible y habitable,** que se habite con **seguridad jurídica,** en **entornos** y ambientes culturales adecuados.
- En la vinculación de la vivienda con otros derechos sobresale su relación con **los cuidados,** pues si es digna y adecuada, protege la salud física y mental de las personas mayores, facilita la prestación de cuidados personalizados, reduce la institucionalización innecesaria y permite implantar un modelo de atención centrado en la persona.
- La efectividad del derecho a una vivienda adecuada influye decisivamente en la **soledad** no deseada y en la posibilidad de integración y **participación comunitaria** de las personas mayores, pues casas inaccesibles o en entornos inseguros favorecen el aislamiento; reducen el contacto y la participación en el barrio y afectan a la salud física y mental.
- La vivienda debe integrarse en un **nuevo modelo de cuidados,** donde la atención integral centrada en la persona, la permanencia en el hogar, el sistema de apoyos en domicilio, la coordinación sociosanitaria y las redes comunitarias constituyan la base para garantizar una vida autónoma, independiente y relacionada de las personas mayores.

Capítulo II
Evidencia empírica sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores en España y Europa

Irene Lebrusán

Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción

2. Medir la protección del derecho a la vivienda en la vejez: problemas de operacionalización

3. ¿Qué muestran los datos? Evidencia disponible sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores

   3.1. Seguridad residencial y régimen de tenencia

   3.2. Asequibilidad y capacidad para mantener una vivienda adecuada

   3.3. Adecuación y accesibilidad para permanecer

   3.4. El entorno residencial como dimensión del derecho a la vivienda

4. La evidencia cualitativa y la producción de conocimiento sobre el derecho a la vivienda

5. Los límites de la evidencia: el desajuste entre el derecho, la experiencia residencial y los sistemas de información

6. Reflexiones finales: la necesidad de medir para proteger el derecho a la vivienda

Este capítulo analiza las fuentes disponibles para conocer la protección efectiva del derecho a la vivienda de las personas mayores y examina sus principales limitaciones. Partiendo del marco internacional del derecho a una vivienda adecuada, pero añadiendo la perspectiva de la edad, se revisan los indicadores y estadísticas actualmente disponibles para observar dimensiones como la seguridad residencial, la asequibilidad, la accesibilidad, la adecuación de la vivienda y la relación con el entorno. El análisis muestra que la vivienda adecuada en la vejez no puede reducirse a la disponibilidad de un alojamiento ni medirse mediante un único indicador. Asimismo, pone de relieve la necesidad de combinar evidencia cuantitativa y cualitativa para comprender las necesidades residenciales específicas en la vejez y para identificar situaciones que permanecen insuficientemente reflejadas en los sistemas de información. Finalmente, se señalan algunas limitaciones de la evidencia disponible y los desafíos pendientes para construir sistemas de información más adecuados para la protección efectiva del derecho a la vivienda en sociedades longevas.

1. Introducción

La protección efectiva de los derechos humanos depende, entre otros factores, de la capacidad para identificar cuándo esos derechos no pueden ejercerse plenamente. Por ello, **la disponibilidad de información constituye mucho más que una cuestión técnica: condiciona la posibilidad de reconocer situaciones de vulnerabilidad** y, con ello, plantear su abordaje. Además, cuando un fenómeno no puede observarse adecuadamente, también resulta más difícil incorporarlo a la agenda pública y diseñar respuestas adecuadas.

Esta cuestión adquiere una relevancia particular en el ámbito del **derecho a la vivienda** —mucho más complejo que la disponibilidad de un techo o alojamiento—. La vivienda adecuada constituye un **concepto multidimensional** que incorpora aspectos tan diversos como la seguridad en la tenencia, la asequibilidad económica, la habitabilidad, la accesibilidad, la localización o la disponibilidad de servicios. Más allá de la complejidad para definir con exactitud algunos de esos conceptos, no contamos ni en España ni en Europa con fuentes estadísticas que recojan simultáneamente todas estas dimensiones. Evaluar su grado de protección exige, por tanto, interpretar conjuntamente evidencias procedentes de fuentes diversas y aproximaciones metodológicas.

En el caso de las personas mayores, esta complejidad aumenta. **Las necesidades residenciales evolucionan a lo largo del ciclo vital y la relación entre las personas y el espacio habitado cambia con el envejecimiento. La vivienda deja de ser únicamente el lugar donde se reside para convertirse en una infraestructura que condiciona la autonomía, la salud, la posibilidad de recibir cuidados y el mantenimiento de las relaciones sociales y comunitarias** (Lebrusán, 2026). En consecuencia, analizar la protección del derecho a la vivienda en la vejez exige prestar atención a dimensiones que con frecuencia quedan fuera de los indicadores habitualmente utilizados para describir la realidad residencial. Esto requiere recurrir a fuentes complementarias, entre ellas los informes elaborados por organismos internacionales, instituciones públicas, organizaciones sociales e investigaciones cualitativas.

Este capítulo no pretende ofrecer un diagnóstico exhaustivo de la situación residencial de las personas mayores ni desarrollar el contenido jurídico del derecho a la vivienda —cuestión abordada en otro capítulo del informe—. Su objetivo es **identificar y analizar las principales fuentes de información disponibles para aproximarse al grado de protección efectiva de este derecho.** Aunque el análisis se centra en España, se incorporan referencias e indicadores europeos con fines comparativos para situar los resultados en un marco más amplio de derechos, políticas y tendencias residenciales. Su propósito es, además, poner de relieve tanto las evidencias existentes como las principales limitaciones del conocimiento disponible.

Con este objetivo, el capítulo combina una revisión de estadísticas oficiales y de informes cualitativos elaborados por organismos nacionales e internacionales, instituciones de garantía de derechos, entidades sociales y centros de investigación. Esta aproximación permite detectar lo que "sí existe", pero, especialmente, identificar ámbitos insuficientemente documentados y cuestiones que permanecen parcialmente invisibles. El predominio de fuentes no académicas responde a una característica estructural del objeto analizado: el derecho a la vivienda de las personas mayores ha sido desarrollado y documentado principalmente en el ámbito de los derechos humanos, las políticas

públicas y la incidencia social, más que en la literatura académica indexada. Ignorar estas fuentes implicaría reproducir el mismo proceso de invisibilización institucional que el informe pretende poner de manifiesto.

Mejorar la protección del derecho a la vivienda exige conocer mejor las condiciones en las que puede ejercerse. **Identificar los vacíos de información** es, por lo tanto, esencial para detectar vulneraciones y orientar respuestas públicas adecuadas.

2. Medir la protección del derecho a la vivienda en la vejez: problemas de operacionalización

Analizar la protección efectiva de un derecho plantea un desafío metodológico particular. A diferencia de variables como la edad, los ingresos o el régimen de tenencia, los derechos humanos no constituyen realidades empíricas directamente observables. Su reconocimiento jurídico permite establecer obligaciones y criterios de protección, pero **no contamos con indicadores específicos que nos permitan determinar el grado de realización del derecho a la vivienda** en la práctica. Tampoco permiten determinar con precisión cómo (o cuánto) se incumple.

Por ello, su análisis requiere traducir el contenido normativo del derecho en dimensiones susceptibles de observación empírica. El marco de indicadores de derechos humanos desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos propone aproximarse a los derechos mediante distintas evidencias relacionadas con su reconocimiento, implementación y resultados observables, evitando identificar una única condición social con el cumplimiento efectivo de un derecho (ACNUDH, 2012).

Como se señaló anteriormente, en el caso de la vivienda encontramos dificultades adicionales. **La noción de vivienda adecuada desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comprende dimensiones como la seguridad jurídica de la tenencia, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la disponibilidad de servicios, la adecuación cultural o la localización de la vivienda** (Comité DESC, 1991, §8). Estas dimensiones –categorías analíticas que orientan la evaluación del derecho– no son indicadores directamente observables. Su análisis requiere recurrir a múltiples fuentes estadísticas y documentales, cada una de las cuales permite aproximarse únicamente a una parte de la realidad residencial.

Además, la traducción de estas dimensiones en indicadores no es una operación neutral ni exclusivamente técnica. Implica decidir qué variables representan mejor cada aspecto del derecho, qué situaciones deben considerarse problemáticas, cuál es la unidad de análisis adecuada y cómo responder a los límites de los datos disponibles. La construcción de indicadores sobre vulnerabilidad residencial de las personas mayores muestra, por ejemplo, la necesidad de combinar criterios normativos, evidencia estadística, conocimiento especializado y la experiencia de quienes habitan las viviendas para valorar la gravedad y el significado de distintas carencias residenciales (Lebrusán, 2017; 2019; 2022). Los resultados dependen así tanto de la calidad de las fuentes como de las decisiones analíticas mediante las que se selecciona e interpreta la información.

Conviene remarcar que los sistemas estadísticos no miden derechos; miden determinadas condiciones (o su ausencia) que permiten aproximarse a ellos. La sobrecarga del coste

de la vivienda, la existencia de barreras arquitectónicas, la pobreza energética, la estabilidad en la tenencia o el estado de conservación del parque residencial no son indicadores del derecho a la vivienda en sentido estricto, sino manifestaciones parciales de algunas de sus dimensiones. **Evaluar la protección efectiva del derecho implica, por tanto, reconstruir una realidad compleja a partir de evidencias parciales que fueron diseñadas, en la mayoría de los casos, para responder a preguntas diferentes.** La interpretación de cada indicador exige conocer qué dimensión observa, qué población incluye, qué situaciones deja fuera y con qué finalidad fue producido.

La complejidad aumenta cuando el análisis se centra en las personas mayores. **El envejecimiento no modifica el derecho a la vivienda, pero sí la relación con el espacio habitado, de modo que aspectos que pueden resultar secundarios en otras etapas del ciclo vital adquieren una importancia decisiva para su ejercicio efectivo.** A medida que cambian la movilidad, los recursos económicos o las necesidades de apoyo, aspectos como la accesibilidad del edificio, la adaptación de la vivienda, la proximidad de los servicios o la posibilidad de recibir cuidados en el domicilio pueden adquirir especial relevancia (se utiliza la expresión 'importancia decisiva' en la frase anterior, por lo que se sugiere utilizar otra fórmula terminológica. **Una vivienda que resultaba adecuada en un momento determinado puede dejar de serlo cuando se modifica la relación entre las capacidades de la persona y las exigencias del alojamiento y de su entorno** (Mahler, 2022). **Esta consideración nos obliga a ampliar el objeto de observación, incorporando a la vivienda, el edificio, el entorno urbano y las infraestructuras comunitarias que hacen posible el habitar cotidiano** (Lebrusán, 2026).

Sin embargo, la dispersión de la evidencia disponible pone sobre la mesa dos cuestiones: la necesaria complementariedad de las fuentes y la necesidad de contextualizarlas para comprender la experiencia residencial en la vejez.

Por ello, este capítulo combina estadísticas oficiales, registros administrativos e informes institucionales y cualitativos para reconstruir distintas dimensiones de la protección del derecho a la vivienda en la vejez. Sin pretensión de exhaustividad, la selección de fuentes responde a su capacidad para iluminar aspectos especialmente relevantes en el análisis de la vivienda en la vejez. La evidencia cuantitativa permite describir la magnitud y distribución de determinadas vulnerabilidades residenciales, mientras que la evidencia cualitativa ayuda a comprender los mecanismos mediante los que estas se producen y son experimentadas, así como a ilustrar carencias donde lo cuantitativo no llega. Dado que los derechos no pueden observarse directamente, su protección debe inferirse a partir de la interpretación conjunta de estas evidencias.

3. ¿Qué muestran los datos? Evidencia disponible sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores

De acuerdo con la propuesta metodológica desarrollada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales requiere combinar distintos tipos de indicadores, ya que ningún indicador aislado nos permite conocer el grado de realización de un derecho. Esta perspectiva resulta especialmente pertinente en el análisis del derecho a la vivienda en la vejez, cuyo carácter multidimensional exige integrar información de diferentes organismos

e instituciones internacionales, administraciones públicas, centros de investigación y organizaciones sociales, que analizan dimensiones distintas de la realidad residencial y que, además, tienen objetivos y metodologías propios.

3.1. Un sistema de fuentes complementarias

La evidencia utilizada en este capítulo puede organizarse en cuatro grandes niveles, cada uno de los cuales cumple una función específica en la construcción del diagnóstico.

En primer lugar, los **instrumentos internacionales de derechos humanos** proporcionan el marco conceptual que permite interpretar la evidencia disponible. La Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define los elementos que conforman una vivienda adecuada, mientras que la Observación General nº 6 incorpora las necesidades específicas de las personas mayores. A ello se añaden otros instrumentos internacionales, como el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la Carta Social Europea Revisada o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que permiten situar la vivienda en el marco más amplio de los derechos sociales, la autonomía y la inclusión comunitaria. Estas fuentes no producen información estadística, pero establecen las dimensiones que deben observarse para valorar la protección efectiva del derecho y por ello conviene tenerlas en cuenta.

En segundo lugar, las **estadísticas internacionales comparadas** permiten analizar la posición relativa de España en el contexto europeo. La fuente de referencia es la encuesta EU-SILC (*EU statistics on income and living conditions,* de Eurostat), que proporciona información armonizada sobre condiciones de vida, régimen de tenencia, sobrecarga del coste de la vivienda, privación residencial o pobreza energética. Permite comparar países y observar tendencias comunes. Este análisis se complementa con los indicadores de vivienda de *Eurostat* y con la *Affordable Housing Database* de la OCDE, así como con publicaciones de *Housing Europe,* que ofrecen información comparada sobre los sistemas residenciales europeos, costes residenciales, tenencia, pobreza energética, exclusión residencial y políticas de vivienda, entre otros.

En tercer lugar, las **estadísticas oficiales españolas** permiten descender a un mayor nivel de detalle. La Encuesta de Condiciones de Vida —parte del sistema europeo EU-SILC— constituye la principal fuente para analizar pobreza, esfuerzo económico y condiciones residenciales. El Censo de Población y Viviendas de 2021 (y los anteriores, aunque con diferentes metodologías y discontinuidad en indicadores puntuales) aporta información sobre el parque residencial, los hogares y las viviendas, incluyendo variables como el año de construcción, la superficie o el régimen de tenencia. La Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas complementa al Censo de Población y Viviendas 2021 proporcionando información no disponible en los registros administrativos para poder dar continuidad a las series censales existentes. La Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD) incorpora variables especialmente relevantes para comprender la relación entre envejecimiento, limitaciones funcionales y vivienda; y otras fuentes, como el Padrón Continuo, las estadísticas sobre personas sin hogar, las estadísticas judiciales o determinados registros administrativos, permiten completar el análisis desde perspectivas más específicas (aunque con limitaciones, es importante recordar).

Por último, el diagnóstico incorpora **informes institucionales y documentación especializada y estudios cualitativos,** elaborados por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades de investigación. Entre ellos destacan el informe *Older Persons and the Right to Adequate Housing* —uno de los pocos análisis dedicados específicamente a la relación entre envejecimiento, vivienda adecuada y garantía de derechos—, de la Experta Independiente de Naciones Unidas (Mahler, 2022), el documento *Adequate Housing in Older Age* —que analiza las barreras de accesibilidad, la adaptación residencial, la disponibilidad de servicios y la capacidad de elegir dónde vivir en la vejez— de AGE Platform Europe (2022), el informe *Ageing Well at Home* — centrado en las respuestas desarrolladas para facilitar el envejecimiento en la comunidad mediante la adaptación de la vivienda, los apoyos de proximidad y los servicios residenciales— de *Housing Europe* (2021). Existen también otros informes europeos sobre exclusión residencial, elaborados por FEANTSA y Fondation Abbé Pierre (2024), así como diversas publicaciones españolas de organizaciones especializadas. No todas las fuentes referidas están especializadas en vejez o en vivienda, pero permiten contextualizar su situación residencial con mirada amplia.

En España, informes como los de EAPN España o FOESSA complementan la evidencia al mostrar cómo las condiciones residenciales se relacionan con la exclusión social, el acceso a apoyos y la permanencia en la comunidad, aspectos que rara vez pueden observarse mediante indicadores convencionales.

La combinación de estos cuatro niveles no ofrece una cobertura completa, pero sí una aproximación más sólida que la que proporcionaría cualquier fuente por separado. Los instrumentos de derechos humanos definen las dimensiones que deben observarse; las estadísticas comparadas y nacionales permiten medir algunas de sus manifestaciones; y los informes especializados ayudan a interpretar aquello que permanece parcialmente fuera del alcance de los indicadores.

A partir de este sistema de fuentes, los siguientes subapartados analizan la evidencia disponible en torno a: i) seguridad residencial y régimen de tenencia; ii) asequibilidad y capacidad para mantener la vivienda; iii) adecuación y accesibilidad; y iv) entorno residencial.

3.2. Seguridad residencial y régimen de tenencia

Analizando el régimen de tenencia podemos tener una aproximación a la seguridad residencial, ya que informa sobre la relación jurídica y —al menos parcialmente, económica— que los hogares mantienen con la vivienda en la que residen.

Su análisis (cuando es posible desagregarlo) permite observar distintos grados de estabilidad residencial y de exposición a riesgos asociados al mercado inmobiliario, como el endeudamiento hipotecario o las variaciones en el precio del alquiler.

España constituye un caso especialmente relevante en lo que se refiere a la tenencia. Al igual que otros sistemas del sur de Europa, su modelo residencial ha favorecido históricamente la propiedad como principal mecanismo de provisión y acceso. Como

resultado, las personas mayores presentan tasas de propiedad (83,4%)[1] superiores a las de otros grupos de edad (74,9% para las personas entre 16 y 64 años) y, en la gran mayoría de los casos, han finalizado el pago de sus viviendas. Estas circunstancias ofrecen una importante protección frente a algunos de los principales factores de exclusión residencial, especialmente el riesgo de pérdida de vivienda derivado del incremento de los alquileres o del endeudamiento hipotecario.

No obstante, la propiedad no garantiza el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda y, como algunas investigaciones han señalado, puede estar ocultando situaciones graves de vulnerabilidad residencial (Lebrusán, 2017; 2019; 2022). En esta línea, el informe *Older Persons and the Right to Adequate Housing* subraya que la seguridad residencial debe analizarse junto con otras dimensiones del derecho a la vivienda, como la accesibilidad, la asequibilidad, la autonomía, la permanencia en la comunidad y la ausencia de discriminación (Mahler, 2022).

Además, la elevada proporción de personas mayores propietarias no constituye una característica inmutable del sistema residencial español. Las trayectorias residenciales de las cohortes que envejecerán durante las próximas décadas están experimentando transformaciones que reducen su estabilidad. El retraso en la emancipación, el incremento del precio de la vivienda, la expansión del alquiler a edades avanzadas, la prolongación de los periodos hipotecarios y la mayor inestabilidad laboral están modificando las condiciones de acceso a la propiedad y reduciendo el peso de los hogares propietarios libres de cargas económicas. Como consecuencia, es previsible que las futuras generaciones de personas mayores presenten perfiles residenciales más heterogéneos y una mayor exposición a formas de inseguridad vinculadas al mercado de la vivienda.

Aunque representan una proporción menor dentro de la población mayor, quienes residen en alquiler (9,4 %) o bajo otras formas de tenencia, como la cesión (7,2 %), suman en conjunto más de un millón y medio de personas y requieren una atención específica. Quien no ha resuelto su situación residencial adecuadamente durante la etapa activa, tiene más dificultades para hacerlo cuando llega el final de la etapa laboral, pues los ingresos disminuyen. El análisis de la tenencia muestra, además, que las situaciones con menor protección respecto a la tenencia (mujeres no casadas, personas sin estudios o edades más avanzadas) son resultado de las desventajas acumuladas a lo largo del curso de vida (Lebrusán, 2017).

3.3. Asequibilidad y capacidad para mantener una vivienda adecuada

La asequibilidad constituye una de las dimensiones centrales del derecho a la vivienda y una de las mejor recogidas por los sistemas estadísticos. **Una vivienda no puede considerarse adecuada cuando su coste compromete la satisfacción de otras necesidades básicas.** Para abordarlo, el indicador más utilizado es la tasa de sobrecarga por costes de vivienda, que identifica a las personas cuyos costes residenciales superan el 40 % de la renta disponible.

1 Los datos de tenencia señalados provienen del Censo de Población y Viviendas de 2021 (Instituto Nacional de Estadística) para el total nacional.

Puesto que el régimen de tenencia es el principal predictor de la sobrecarga[2], las personas mayores presentan, en términos generales, menores tasas de sobrecarga que otros grupos de edad. Según Eurostat, la tasa de sobrecarga por costes de vivienda entre la población en España de 65 y más años se situaba en el 4,8 % en 2025, siendo la del conjunto de la población de 7,2 % (Eurostat, 2026). Interpretados de forma aislada, estos indicadores podrían sugerir una situación especialmente favorable (más allá de lo comparativo) desde el punto de vista de la asequibilidad.

No obstante, **en edades avanzadas, el problema no es únicamente acceder a la vivienda, sino poder seguir manteniéndola y habitándola en condiciones adecuadas.** Una persona puede residir en una vivienda completamente amortizada y, sin embargo, no disponer de recursos suficientes para pagar derramas e instalar un ascensor, eliminar barreras arquitectónicas, realizar reparaciones necesarias o mejorar la eficiencia energética[3]. **La cuestión relevante pasa a ser si la vivienda puede mantenerse en condiciones compatibles con la autonomía, la salud y el bienestar.**

La pobreza energética ejemplifica estas limitaciones. En 2023, el 20,8 % de la población residente en España declaraba no poder mantener su vivienda adecuadamente caliente, frente al 10,6 % de la media de la Unión Europea (Eurostat, 2025). Entre los hogares encabezados por personas mayores de 65 años, la incidencia se situaba en el 18,4 %, aunque alcanzaba el 29,9 % entre los pertenecientes a los dos deciles inferiores de renta y el 34,1 % entre quienes residían en alquiler (Provivienda, s.f.). Aunque estos indicadores permiten identificar una dimensión relevante de la vulnerabilidad residencial, no informan sobre la eficiencia energética del edificio, las características constructivas de la vivienda ni sobre el efecto de las posibles estrategias de reducción del consumo en el habitar. Por ello, los estudios especializados recomiendan combinarlo con indicadores de gasto desproporcionado o insuficiente, retrasos en los pagos y pobreza energética oculta (Romero Mora et al., 2024).

Mantener una vivienda en condiciones compatibles con el envejecimiento implica afrontar una serie de costes asociados a la conservación del edificio, la rehabilitación, la adaptación funcional o la mejora de la eficiencia energética. Sin embargo, estas dimensiones no aparecen en los indicadores convencionales de asequibilidad, lo que dificulta conocer hasta qué punto los hogares pueden mantener viviendas adecuadas a medida que cambian sus necesidades.

Esta cuestión resulta especialmente relevante en el contexto de envejecimiento del parque residencial español. Una parte significativa de las viviendas ocupadas por personas mayores fue construida antes de la introducción de los actuales estándares de accesibilidad, eficiencia energética o calidad edificatoria. Ello implica que mantener una vivienda adecuada requiere, con frecuencia, inversiones económicas que muchos hogares encuentran dificultades para afrontar. El Censo de Población y Viviendas permite

2 En España, el 14,37 % de los hogares destina más del 30% de sus ingresos al coste total de su vivienda y uno de cada once está en sobrecarga severa (pagan al menos el 40 % de sus ingresos). El alquiler de mercado representa solo el 16,5% de los hogares, pero más de la mitad está en sobrecarga (53,2 %) y más de un tercio en sobrecarga severa (35,0 %) (Provivienda, s.f.).

3 Las personas mayores presentan mayor vulnerabilidad a temperaturas extremas. Sin embargo, los indicadores disponibles suelen centrarse en la capacidad para mantener una temperatura adecuada o pagar los suministros, sin considerar la eficiencia energética, las características de las viviendas o las estrategias de adaptación desarrolladas por los hogares.

aproximarse a estas características estructurales del parque residencial, pero ofrece menos información sobre la capacidad real de los hogares para afrontar dichas intervenciones.

En conjunto, los indicadores tradicionales de asequibilidad, aunque útiles, resultan insuficientes para comprender la realidad residencial de las personas mayores. Los bajos niveles de sobrecarga económica o la elevada presencia de viviendas en propiedad pueden coexistir con dificultades importantes para mantener, adaptar o rehabilitar el hogar. **Incorporar la perspectiva etaria supone desplazar el foco desde el acceso a la vivienda hacia la posibilidad efectiva de seguir envejeciendo en ella en condiciones de calidad,** aspecto que constituye una dimensión esencial del derecho a una vivienda adecuada.

3.4. Adecuación y accesibilidad para permanecer

La **adecuación residencial** es una de las dimensiones más importantes del derecho a la vivienda en la vejez y una de las más difíciles de observar mediante indicadores estadísticos. A diferencia de otros factores en el análisis residencial, no **depende** únicamente de las características del inmueble, sino **de la relación entre las condiciones de la vivienda, las necesidades de quienes la habitan y las características del entorno.** Así, una vivienda que fue adecuada durante buena parte de la vida puede dejar de serlo cuando cambian la movilidad, la salud o las necesidades de apoyo.

La accesibilidad constituye una dimensión central de esta adecuación, pero no es equivalente de forma automática a la adecuación ni debe reducirse a la existencia de ascensor. Tanto la literatura especializada como los organismos europeos que trabajan sobre envejecimiento y vivienda insisten en que la posibilidad de vivir de forma autónoma depende también de las características del edificio, del entorno urbano y del acceso a servicios y apoyos comunitarios (AGE Platform Europe, 2022; Housing Europe, 2021).

Las limitaciones de los indicadores disponibles resultan especialmente visibles al analizar la accesibilidad. La Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas de 2021 señala que el 34,3 % de las viviendas principales, según sus ocupantes, están en edificios que no son accesibles. Sin embargo, otros estudios han obtenido resultados mucho más restrictivos. La Fundación Mutua de Propietarios estimó que únicamente el 0,6 % de los edificios analizados cumplía todos los criterios de accesibilidad universal (Fundación Mutua de Propietarios, 2018). Investigaciones realizadas en la ciudad de Madrid también observaron discrepancias entre la accesibilidad registrada estadísticamente y la observada sobre el terreno, mostrando que la existencia de ascensor en una finca no implicaba que este llegase a todas las viviendas o que no existiesen dificultades de acceso al mismo (Lebrusán, 2017).

Cabe señalar que nos encontramos con un parque residencial envejecido y construido, en gran medida, antes de la consolidación de los actuales estándares de accesibilidad, eficiencia energética y calidad constructiva: según el Censo de Población y Viviendas (INE, 2021), casi el 61 % de las viviendas principales en España fueron construidas antes de 1990, cuando el tamaño medio de las familias era muy superior. Esto no implica que estemos ante viviendas de enorme tamaño; muchas no permiten el paso de una silla de ruedas o un andador por sus pasillos o puertas y la distribución irregular del espacio interior hace que habitarlas se convierta en una carrera de obstáculos, especialmente

para quienes experimentan pérdidas de movilidad. Tampoco se construyeron nuestras ciudades pensando en un futuro envejecido.

La **Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia** (EDAD 2020) constituye una de las pocas fuentes que permite relacionar limitaciones funcionales, autonomía personal y condiciones de vida. Además, identifica los problemas de movilidad como el tipo de discapacidad más frecuente. Sin embargo, su utilidad para el seguimiento de la evolución temporal resulta limitada, ya que se trata de una operación estadística de carácter no periódico y con largos intervalos temporales entre ediciones (1999, 2008 y 2020). Aunque proporciona información esencial para comprender la interacción entre discapacidad, envejecimiento y vivienda, no permite observar con precisión la evolución de las necesidades de adaptación, las barreras persistentes o los cambios en las condiciones de habitabilidad.

Los informes especializados ayudan a completar esta lectura. El **CEAPAT-IMSERSO,** en *Viviendas accesibles: adaptación centrada en las personas. Ejemplos prácticos* (2025), plantea que la adaptación de la vivienda debe partir de las necesidades concretas de cada persona y no únicamente de criterios arquitectónicos estandarizados. El documento subraya que la accesibilidad constituye una condición esencial para permanecer en el hogar de forma segura y autónoma, y muestra cómo pequeñas barreras físicas pueden convertirse en limitaciones significativas cuando cambian las capacidades funcionales. Asimismo, **AGE Platform Europe** (2022) destaca la accesibilidad, la adaptación del hogar y la disponibilidad de servicios como condiciones fundamentales para garantizar la capacidad de elección y la vida independiente. **Housing Europe** (2021), por su parte, muestra cómo la posibilidad de envejecer en casa depende no solo de la vivienda, sino también de la existencia de apoyos comunitarios, servicios adecuados y políticas de adaptación residencial.

En España, el **informe de EAPN España** (2024) sobre vivienda y personas mayores identifica problemas de habitabilidad, falta de ascensor, baños no adaptados y barreras en el entorno urbano como obstáculos que afectan directamente a la vida cotidiana y a la permanencia en la comunidad. Estas fuentes permiten captar dimensiones que las estadísticas describen de forma limitada, como el confinamiento residencial, la dependencia de terceros para salir de casa o la pérdida progresiva de participación social.

Algunas encuestas *ad hoc* (y sus informes correspondientes) son especialmente útiles para comprender la importancia de estas dimensiones, pero su alcance territorial es muy limitado y no contamos con un equivalente nacional (véase SIIS Servicio de Información e Investigación Social, 2026).

Desde esta perspectiva, **la permanencia en el hogar no puede interpretarse automáticamente como una expresión de protección del derecho a la vivienda.** Permanecer porque la vivienda sigue siendo adecuada no es equivalente a permanecer porque no existen alternativas accesibles, asequibles o adaptadas. Esta distinción es central para evitar que la estabilidad residencial o el envejecimiento en casa se confundan con una garantía efectiva de derechos.

La adecuación residencial tampoco puede entenderse exclusivamente en términos físicos. La vivienda forma parte de un entorno en el que se han construido vínculos,

rutinas y redes de apoyo que condicionan las decisiones residenciales. El coste emocional asociado al abandono del entorno conocido y la importancia de las redes sociales y comunitarias constituyen factores relevantes para comprender las estrategias de permanencia residencial en la vejez (Lebrusán y Gómez, 2022).

Las operaciones estadísticas permiten conocer determinadas características del parque residencial, como la existencia de ascensor, la antigüedad de los edificios o algunas condiciones materiales de la vivienda y del edificio. Sin embargo, ofrecen mucha menos información sobre adaptaciones realizadas, necesidades no cubiertas o la interacción entre vivienda, apoyos y cuidados.

Esta limitación refuerza la necesidad de interpretar conjuntamente datos estadísticos, informes especializados y evidencia cualitativa para comprender la protección efectiva del derecho a la vivienda durante el envejecimiento.

3.5. El entorno residencial como dimensión del derecho a la vivienda

Como apuntaba el apartado anterior, la vivienda no constituye una realidad aislada del entorno en el que se inserta. El derecho a la vivienda adecuada exige tener en cuenta las características del barrio, la accesibilidad (y existencia) del espacio público, la disponibilidad de servicios y las posibilidades de movilidad, entre otros factores. La permanencia en el espacio conocido puede favorecer la continuidad de las relaciones y de la identidad residencial, siempre que el entorno siga respondiendo a las necesidades de la persona (Lebrusán, 2022).

La **proximidad de comercios, centros de salud, transporte público, equipamientos comunitarios y espacios públicos accesibles condiciona la posibilidad de mantener la autonomía, continuar participando en la vida social y permanecer en la vivienda cuando así se desea.** AGE Platform Europe (2022) ha destacado igualmente la importancia de los servicios, la movilidad y la participación comunitaria como elementos fundamentales para garantizar la capacidad de elección y la vida independiente en edades avanzadas. También lo hacen la disponibilidad de espacios verdes y azules, de sombra o de equipamientos deportivos adaptados, pero la información disponible al respecto es limitada (existen no obstante registros municipales, que dependen de los ayuntamientos), no está homogeneizada y resulta difícil de trabajar.

Las estadísticas disponibles permiten aproximarse parcialmente a esta dimensión mediante indicadores relacionados con el entorno residencial, las barreras urbanas, la movilidad, el acceso a servicios y la calidad de vida. La Encuesta de Condiciones de Vida incorpora información sobre algunos problemas del entorno; la EDAD permite observar dificultades en la vía pública y en el transporte; y fuentes como SHARE aportan información sobre movilidad, relaciones sociales, acceso a servicios y satisfacción con las condiciones de vida. Sin embargo, la principal limitación de estas fuentes radica en que observan separadamente la vivienda, el entorno, la movilidad y las relaciones sociales, dificultando el análisis de su interacción en la experiencia cotidiana. Aunque su objetivo es otro, la Encuesta Nacional de Salud también aporta información relevante al respecto. Y, de nuevo, cabe reseñar las investigaciones (de ámbito territorial limitado y, por ello, con menor alcance) realizadas por SIIS o por la Fundación Matia al respecto.

Todo ello pone de manifiesto que el derecho a la vivienda trasciende el espacio estrictamente doméstico. Su protección exige considerar el conjunto de condiciones territoriales que hacen posible habitar una vivienda en condiciones de dignidad, autonomía y participación. Desde esta perspectiva, la vivienda, el edificio y el entorno inmediato constituyen dimensiones inseparables de una misma realidad residencial, cuya evaluación requiere integrar fuentes de información procedentes tanto de las estadísticas sobre vivienda como de los estudios sobre envejecimiento, planificación urbana, accesibilidad y calidad de vida.

El entorno no constituye únicamente el contexto en el que se ejerce el derecho a la vivienda, sino una de las condiciones que hacen posible su ejercicio efectivo. Una vivienda puede dejar de ser adecuada cuando el barrio pierde servicios, cuando el transporte resulta inaccesible o cuando las condiciones del espacio público limitan la movilidad y la participación social. Fenómenos como la gentrificación y la desaparición de comercios de barrio, la turistificación y la pérdida de tejido vecinal y asociativo derivado resultan un impedimento para el ejercicio del derecho a la vivienda.

4. La evidencia cualitativa y la producción de conocimiento sobre el derecho a la vivienda

Una parte importante del conocimiento disponible sobre vivienda y envejecimiento no procede de las estadísticas oficiales, sino de informes elaborados por organismos internacionales, instituciones de derechos humanos y organizaciones especializadas. Buena parte de las limitaciones identificadas en los apartados anteriores —especialmente las relacionadas con la adecuación residencial, la accesibilidad, la permanencia en la comunidad o la interacción entre vivienda y cuidados— pueden abordarse a partir de estudios cualitativos.

El principal referente internacional es el informe *Older persons and the right to adequate housing,* de la Experta Independiente de Naciones Unidas, sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas mayores (Mahler, 2022). El documento analiza conjuntamente la seguridad en la tenencia, la accesibilidad, la asequibilidad, la discriminación, la autonomía y la posibilidad de permanecer en la comunidad, y muestra cómo las distintas dimensiones de la vivienda adecuada adquieren nuevo significado en la vejez. Este texto aplica de manera monográfica el marco del derecho a una vivienda adecuada a las situaciones y necesidades de las personas mayores y se alimenta de aportaciones realizadas por asociaciones especializadas, lo que fortalece su aterrizaje en problemas concretos. Entre ellas destacan las de AGE Platform Europe, cuyo informe *Adequate Housing in Older Age* analiza las barreras de accesibilidad, las dificultades para adaptar la vivienda, la pobreza energética y la disponibilidad de servicios como elementos fundamentales para garantizar la autonomía y la capacidad de elección en edades avanzadas (AGE Platform Europe, 2022).

Cabe señalar también que los informes sectoriales permiten observar cómo estos principios se traducen en políticas y experiencias concretas. En este sentido, *Ageing Well at Home,* elaborado por Housing Europe, examina las respuestas desarrolladas por proveedores públicos, cooperativos y sociales de vivienda para facilitar el envejecimiento en el hogar mediante la adaptación residencial, los apoyos de proximidad y la coordinación

con servicios sociales y sanitarios. Otros informes amplían la mirada hacia formas de vulnerabilidad residencial menos visibles. Los análisis elaborados por FEANTSA y Fondation Abbé Pierre (2024) muestran que la exclusión residencial no se limita a la pérdida de la vivienda o al sinhogarismo, sino que incluye situaciones de inseguridad, inadecuación o deterioro residencial que pueden mantenerse durante largos periodos y afectar significativamente a la calidad de vida.

En España, cabe señalar los trabajos desarrollados por HelpAge España, IMSERSO, Cáritas-Fundación FOESSA, Provivienda, y diversas investigaciones académicas, que han contribuido a ampliar el conocimiento disponible sobre estas cuestiones, a identificar problemas que continúan insuficientemente reflejados en las estadísticas, y a situarlas en la agenda pública. Cabe destacar que hablamos de una atención muy reciente y notablemente creciente desde el año 2012, cuando era difícil encontrar análisis sobre la materia.

La incorporación de la vivienda a las políticas europeas de envejecimiento también puede observarse en distintos documentos institucionales. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha vinculado la vivienda adecuada y adaptada con la dignidad, la vida independiente y la provisión de servicios que permitan a las personas mayores permanecer en sus hogares. Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo incorpora la accesibilidad de la vivienda y del entorno construido, el acceso a servicios esenciales y la inclusión en la comunidad entre las dimensiones que debería abordar una estrategia europea para las personas mayores (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2017; European Economic and Social Committee, 2023). Aunque estos documentos no constituyen investigaciones empíricas, resultan relevantes porque consolidan marcos interpretativos que relacionan la vivienda con la autonomía, la dignidad y la inclusión social.

Estas evidencias cualitativas permiten ampliar el propio objeto de observación. Mientras que **las encuestas y registros permiten cuantificar determinadas condiciones residenciales, los informes cualitativos muestran cómo son experimentadas por las personas y cómo interactúan entre sí a lo largo del proceso de envejecimiento.** Gracias a ellos es posible comprender que las vulnerabilidades residenciales rara vez aparecen de forma aislada y que suelen ser culminación de trayectorias residenciales marcadas por vulnerabilidades previas. En este sentido, la evidencia cualitativa no añade únicamente contexto a los datos; permite identificar mecanismos sociales, institucionales y territoriales que permanecen fuera del alcance de los indicadores convencionales.

Los informes institucionales desempeñan además una función prospectiva; pueden identificar situaciones que todavía no cuentan con categorías estadísticas consolidadas. Su capacidad para anticipar riesgos y orientar la construcción de nuevos indicadores explica que estos documentos ocupen un lugar central en el análisis del derecho a la vivienda desde una perspectiva de derechos humanos.

La evidencia institucional, especializada y cualitativa desempeña, por tanto, una función analítica propia. Las estadísticas permiten estimar cómo se distribuyen determinadas vulnerabilidades; estas fuentes ayudan a comprender cómo se producen, cómo se combinan y cómo son experimentadas. Su integración permite construir una aproximación más completa a la protección efectiva del derecho a la vivienda, aunque no resuelve todos los problemas de información.

El siguiente apartado examina qué dimensiones continúan fuera del alcance de las fuentes disponibles, incluso cuando se interpretan de forma conjunta.

5. Los límites de la evidencia: el desajuste entre el derecho, la experiencia residencial y los sistemas de información

La combinación de estadísticas oficiales, registros administrativos, informes institucionales y estudios cualitativos permite conocer una parte de la realidad residencial de las personas mayores. Sin embargo, **persiste un desajuste entre tres planos: el contenido multidimensional del derecho a la vivienda adecuada; la forma concreta en la que se experimentan la vivienda y el habitar durante el envejecimiento (la asociación vivienda – vejez) y la información que los sistemas actuales permiten conocer.** Así, aunque algunas dimensiones están relativamente bien documentadas, otras solo pueden conocerse de forma indirecta, parcial o extrapolando realidades de otras poblaciones. Parte de los límites de la evidencia proceden precisamente de que las estadísticas observan situaciones relativamente estáticas, mientras que la adecuación residencial constituye una relación dinámica entre personas, viviendas y entornos que cambia a lo largo del tiempo.

El primer plano viene determinado por el contenido del derecho a la vivienda adecuada, que comprende la seguridad en la tenencia, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la localización y la disponibilidad de servicios. Aplicado a la vejez, este marco exige considerar además si la vivienda, el edificio y el entorno permiten mantener la autonomía, la participación y la recepción de apoyos y cuidados a medida que cambian las necesidades. El envejecimiento no crea un derecho diferente, pero sí modifica las condiciones necesarias para ejercerlo.

El segundo plano es el de la experiencia residencial, caracterizada por una relación dinámica entre las características de la persona y las exigencias de la vivienda, el edificio y el entorno. También la posibilidad de permanecer depende de condiciones cambiantes: conviene distinguir entre desear permanecer, poder hacerlo y permanecer en unas condiciones que sostengan realmente la autonomía y la participación social.

El tercer plano corresponde a los sistemas de información. La mayor parte de las estadísticas disponibles no fueron diseñadas para evaluar el ejercicio efectivo de un derecho humano, por lo que ofrecen indicadores imprescindibles, pero parciales. Es posible conocer el régimen de tenencia, el esfuerzo económico o la existencia de ciertos problemas en la vivienda, pero resulta mucho más difícil saber si una persona permanece en ella por elección, si puede recibir los cuidados que necesita, si el entorno continúa siendo accesible o si las condiciones residenciales han contribuido progresivamente a reducir su autonomía.

Una primera consecuencia de este desajuste es la **escasa capacidad para comprender la vulnerabilidad residencial y su configuración a lo largo del tiempo.** La mayoría

de las fuentes ofrecen fotografías tomadas en momentos concretos[4], mientras que el envejecimiento es un proceso. Los problemas residenciales pueden surgir de forma gradual por la interacción entre el deterioro de la vivienda (que puede no ser de buena calidad desde el origen), la disminución de los recursos económicos, los cambios en la salud, la pérdida de apoyos o la transformación del entorno. Una vivienda puede ser adecuada a los 70, pero no a los 82. Sin información cualitativa específica y de carácter longitudinal resulta difícil determinar cuándo una vivienda deja de ser adecuada, qué estrategias se desarrollan para continuar en ella o qué acontecimientos desencadenan finalmente la expulsión de la vivienda. Esta limitación dificulta, además, distinguir entre edad, generación y trayectoria a la hora de comprender (de nuevo) la configuración de la vulnerabilidad residencial o vulneración del derecho a la vivienda.

También existen importantes problemas de **desagregación.** En numerosas fuentes, las personas mayores aparecen agrupadas en una única categoría de 65 y más años, un tramo que resulta excesivamente amplio y que impide analizar su heterogeneidad: no es lo mismo tener 66 que 102 años. Esta decisión simplifica enormemente la realidad de las personas mayores y reduce (cuando no elimina) la capacidad para observar las diferencias y cambios residenciales que pueden producirse entre los 65, los 80 o los 90 años.

En ciertas fuentes la edad ni siquiera está disponible (o el tipo de hogar). Las estadísticas judiciales sobre lanzamientos se organizan principalmente por procedimiento, territorio y periodo, pero no permiten conocer de forma sistemática la edad de las personas afectadas. En consecuencia, no puede evaluarse con precisión el impacto de los desahucios en edades avanzadas ni distinguir las circunstancias específicas en las que se producen. Algo similar ocurre con las diferentes formas de sinhogarismo: las fuentes centradas en el uso de recursos asistenciales (que además se limitan a reflejar la realidad urbana a partir de un determinado número de habitantes) captan con dificultad a quienes viven temporalmente con familiares, utilizan alojamientos precarios o evitan los dispositivos colectivos. Estas situaciones pueden existir sin llegar a ser identificadas como exclusión residencial de personas mayores. De nuevo, necesitamos la dimensión cualitativa para diferenciar cuándo la rotación residencial en casa de los descendientes se debe a un deseo de la persona mayor o a la imposibilidad de poder desarrollar una vida autónoma en el propio hogar debido a características de la vivienda.

A los límites anteriores se añade un problema relacionado con la unidad de análisis. Las condiciones residenciales suelen atribuirse al hogar o a la vivienda, aunque sean las personas quienes experimentan sus efectos. La unidad hogar-vivienda permite observar el régimen de tenencia, los costes o determinadas carencias materiales, pero no siempre permite conocer cómo afectan de forma diferente a cada integrante. Esta dificultad ha sido señalada en relación con otros grupos de edad y resulta igualmente pertinente en la vejez: una misma barrera, un mismo coste o una misma condición térmica pueden tener consecuencias muy distintas según la movilidad, la salud o la posición de cada persona dentro del hogar.

4 Aunque la ECV/EU-SILC dispone de un componente longitudinal y SHARE permite seguir a personas de 50 y más años, estas fuentes no permiten analizar siempre, durante periodos prolongados y de manera integrada, cómo evolucionan las condiciones de la vivienda, las capacidades funcionales, los recursos económicos, las redes de apoyo y el entorno residencial. Además, en el caso de SHARE el tamaño de la muestra impide conocer parte del fenómeno al no ser posible realizar determinados cruces.

Las limitaciones también afectan a la **cobertura de las fuentes y a la capacidad para identificar determinadas situaciones de vulnerabilidad o exclusión residencial.** Las encuestas de hogares excluyen por diseño a una serie de personas, como las que tienen deterioro cognitivo severo o demencia, quienes no disponen de domicilio estable, la población migrante en situaciones administrativas o residenciales precarias y a otras personas mayores para las que participar en una encuesta resulta especialmente difícil. La ausencia de estos grupos no implica que sus necesidades sean menores, sino que los instrumentos habituales encuentran mayores obstáculos para observarlas. El propio diseño de recogida de información puede estar impidiendo el conocimiento de la realidad residencial.

La información disponible permanece, además, **fragmentada entre ámbitos que rara vez se analizan conjuntamente** y que dificulta conocer cómo interactúan las distintas dimensiones del contenido del derecho.

Por último, persisten **dimensiones de la experiencia residencial en la vejez que son difíciles de traducir a indicadores estandarizados.** El apego al hogar, la percepción de seguridad, las estrategias dentro de la vivienda por miedo a perder autonomía, la renuncia a determinados gastos o la ausencia de alternativas residenciales adecuadas forman parte de la experiencia del habitar, pero nos falta información sistemática y comparable sobre ellas. La estabilidad residencial puede expresar protección y continuidad, pero también inmovilidad forzada; una persona puede continuar en su vivienda y, al mismo tiempo, haber perdido progresivamente el acceso al barrio, a sus relaciones cotidianas o a los recursos que hacían posible vivir en ella.

Mejorar la observación del derecho a la vivienda durante el envejecimiento exige ampliar las desagregaciones por edad y sexo, reforzar el análisis longitudinal y de curso de vida y conectar la información sobre vivienda, accesibilidad, salud, discapacidad, cuidados y entorno. También requiere distinguir entre persona, hogar y vivienda como unidades de análisis, mejorar la cobertura de grupos poco representados e incorporar, cuando sea posible, la edad y la trayectoria residencial a los registros administrativos.

Estas limitaciones no restan utilidad a las fuentes existentes, sino que permiten identificar cómo aproximar mejor los sistemas de información al contenido del derecho y a la experiencia residencial.

6. Reflexiones finales: la necesidad de medir para proteger el derecho a la vivienda

La protección del derecho a la vivienda no depende únicamente de su reconocimiento jurídico o de las políticas públicas existentes; **necesitamos información veraz y desagregada que nos permita conocer en profundidad la situación residencial.** Necesitamos poder identificar, medir y hacer visibles las situaciones en las que ese derecho no puede ejercerse plenamente.

El análisis realizado señala que la vivienda adecuada comprende dimensiones diversas —seguridad, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, localización y disponibilidad de servicios— que no pueden observarse mediante un único indicador. Su grado

de realización debe reconstruirse a partir de evidencias procedentes de fuentes distintas, cada una de las cuales permite conocer solo una parte de la realidad.

Esta dificultad no afecta únicamente a la situación de las personas mayores, pero adquiere características específicas durante el envejecimiento. La edad no crea un derecho distinto a la vivienda, pero sí modifica las condiciones prácticas necesarias para ejercerlo. La accesibilidad, la adaptación funcional, el confort térmico, la proximidad de servicios o la posibilidad de recibir cuidados en el domicilio pueden pasar de ser características convenientes a ser esenciales.

La evidencia estadística señala que **las personas mayores en España presentan niveles elevados de estabilidad residencial y menores tasas de sobrecarga económica que otros grupos de edad, sin que esto equivalga a una garantía del derecho a la vivienda.**

La tenencia en propiedad sin pagos pendientes puede coexistir con problemas de deterioro, inaccesibilidad, pobreza energética o dificultades para afrontar obras de mantenimiento y adaptación. Tener una vivienda no equivale a poder mantenerla. Puede funcionar, por tanto, como mecanismo de seguridad y, al mismo tiempo, contribuir a ocultar vulnerabilidades en el imaginario colectivo que no se manifiestan mediante la pérdida formal de la vivienda.

Del mismo modo, la permanencia en la vivienda no debe interpretarse automáticamente como la inexistencia de problemas residenciales: conviene distinguir entre desear permanecer, poder hacerlo y hacerlo en condiciones compatibles con la autonomía, la seguridad y la participación social.

El entorno (y poder utilizarlo) es clave en el análisis de la vivienda en la vejez. La vivienda no termina en el umbral del domicilio: el edificio, el espacio público, el transporte, los servicios de proximidad y los equipamientos condicionan la posibilidad de desarrollar la vida cotidiana. Una morada materialmente adecuada puede perder parte de su función protectora si se encuentra en un contexto urbano o entorno que impide desplazarse, acceder a recursos o mantener relaciones sociales. El **entorno no constituye únicamente el contexto en el que se ejerce el derecho a la vivienda, sino una de las condiciones que hacen posible su ejercicio efectivo.**

Las limitaciones de las estadísticas disponibles hacen que sea imprescindible la combinación de fuentes (cuantitativas, cualitativas) para tener conocimiento de la realidad residencial. Las fuentes cuantitativas permiten estimar la distribución de determinadas condiciones residenciales, comparar, dimensionar los problemas residenciales. Los informes institucionales y los estudios cualitativos permiten comprender los procesos mediante los cuales esas problemáticas se producen, se acumulan y son experimentadas. También permiten ilustrar problemáticas de las que de otro modo no tendríamos conocimiento.

Pese a la diversidad de fuentes disponibles, persisten importantes límites de conocimiento. Existe un desajuste entre el contenido del derecho, la experiencia residencial durante el envejecimiento y los datos disponibles. Si el análisis residencial ya plantea complejidades por su propio contenido y por la ausencia de indicadores, la relación vivienda-vejez resulta aún más difícil de analizar. La limitada disponibilidad de información longitudinal constituye otra carencia relevante. La comprensión de la vulnerabilidad y de la exclusión

residencial necesita de una visión de largo plazo. Conocer cómo hemos llegado a una situación nos dará herramientas para evitar su reproducción.

Mejorar el conocimiento disponible requiere la posibilidad de conectar mejor las distintas fuentes. Sin duda, necesitamos reivindicar la necesidad de una mayor desagregación y representación en las muestras de personas de edad avanzada (que suelen quedar fuera de numerosas operaciones estadísticas por diversos motivos). También debe reconocerse de forma estable el valor de la evidencia cualitativa para detectar fenómenos que todavía no encajan en las categorías estadísticas existentes.

Proteger el derecho a la vivienda en sociedades longevas requiere comprender que las necesidades residenciales cambian a lo largo de la vida. No basta con conocer cuántas personas mayores disponen de una vivienda; es necesario saber si pueden mantenerla, adaptarla, utilizar su entorno, recibir apoyos y permanecer por elección. Reducir la distancia entre lo que el derecho reconoce, lo que las personas experimentan y lo que los sistemas de información consiguen observar constituye una condición necesaria para identificar vulneraciones hoy parcialmente ocultas y para diseñar políticas capaces de garantizar una vivienda adecuada durante todo el proceso de envejecimiento.

Ideas básicas del Capítulo II

- El derecho a una vivienda adecuada es multidimensional y comprende aspectos como la seguridad en la tenencia, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la localización y la disponibilidad de servicios. Ningún indicador permite observar por sí solo su grado de realización.
- La edad no crea un derecho distinto a la vivienda, pero modifica las condiciones necesarias para ejercerlo. La accesibilidad, la adaptación funcional de la vivienda, la proximidad de servicios y la posibilidad de recibir apoyos adquieren una importancia creciente durante el envejecimiento.
- La estabilidad residencial no equivale necesariamente a una vivienda adecuada. La propiedad puede coexistir con problemas de accesibilidad, deterioro, pobreza energética o dificultades para afrontar los costes necesarios para mantener la vivienda en condiciones adecuadas.
- La vivienda no termina en el domicilio. El edificio, el barrio, el transporte, los servicios de proximidad y los espacios públicos condicionan la posibilidad de mantener la autonomía, participar en la comunidad y continuar viviendo en el hogar.
- Las estadísticas disponibles permiten conocer solo una parte de la realidad residencial. Persisten importantes limitaciones para observar trayectorias residenciales, necesidades de adaptación, situaciones de exclusión residencial o la interacción entre vivienda, cuidados, discapacidad y entorno.
- La combinación de estadísticas, registros administrativos, informes especializados y evidencia cualitativa es imprescindible para identificar vulnerabilidades residenciales que permanecen parcialmente invisibles y para diseñar políticas capaces de garantizar efectivamente el derecho a la vivienda durante el envejecimiento.

Capítulo III
El marco jurídico de la vivienda en España y su afectación a las personas mayores

Albert Noguera

Catedrático de Derecho constitucional

Universitat de València

1. Introducción: la legislación autonómica y estatal de protección del derecho a la vivienda

2. Las personas mayores como colectivo de especial protección en materia de vivienda: el mandato constitucional

3. Legislación y políticas públicas de vivienda para las personas mayores: análisis crítico y propuestas

3.1. Las residencias para mayores en España: un negocio al alza

3.2. La lucha contra la expulsión de la vivienda habitual y la vulnerabilidad residencial

El texto **analiza** el marco jurídico de la vivienda en España desde la perspectiva específica de las personas mayores. Parte de su consideración constitucional como colectivo de especial protección (arts. 14 y 50 CE) y examina críticamente las políticas existentes. Se centra en tres problemas: la creciente privatización y mercantilización de las residencias, la insuficiente protección frente a los desahucios y la vulnerabilidad residencial derivada de viviendas inadecuadas o inaccesibles. Finalmente propone reforzar la gestión pública de residencias, garantizar alternativas habitacionales frente al desahucio y desarrollar vivienda pública adaptada y sistemas públicos de rehabilitación.

1. Introducción: la legislación autonómica y estatal de protección del derecho a la vivienda

El art. 148.1.3 de la Constitución española (CE) de 1978 permitía, desde el primer momento, que todas las Comunidades Autónomas (CCAA) pudieran asumir, con carácter exclusivo, las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como así hicieron. Sin embargo, las competencias autonómicas en materia de vivienda no habían sido, **hasta la grave crisis económica de 2008-2014,** una cuestión política o jurídica que hubiera estado en el primer plano de la discusión pública. Podría decirse, incluso, que se trataba de **una competencia políticamente descuidada,** no existiendo legislación sobre la materia en las comunidades autónomas, que limitaban su política pública de vivienda a la ejecución de los Planes estatales de vivienda, esto es, a fomentar la construcción de Vivienda de Protección Oficial en etapas de crisis del sector inmobiliario (Boix, 2023, 185-186).

Es, como decimos, a partir de la crisis de 2008-2014 y con el objetivo de hacer frente a la emergencia habitacional derivada de la misma que las comunidades autónomas, coincidiendo además, en muchos territorios, con la conformación de los llamados gobiernos del cambio salidos de las elecciones autonómicas y municipales de 2015[1], empiezan a aprobar leyes destinadas a la protección del derecho a la vivienda[2] que resultaron jurídicamente problemáticas al considerar el Estado que le invadían competencias. A pesar de ser una competencia autonómica, **la vivienda no es un título competencial autónomo, sino que colinda con muchas otras materias** (derecho civil, ordenación económica general, legislación hipotecaria, etc.) que son **exclusivas o compartidas con el Estado.**

Fruto de ello el Estado interpuso varios recursos de inconstitucionalidad contra las mismas, y es a partir de 2015, cuando se inició una etapa con numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En concreto, 18 sentencias mediante as cuales se anularon parte de las medidas introducidas por las citadas leyes de al menos

1 Quince de las diecisiete comunidades autónomas españolas celebraron elecciones autonómicas en 2015, a la par que se celebraron también elecciones municipales en todo el Estado.

2 Esta ola de nuevas leyes autonómicas tenía como antecedente inmediato la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda de Catalunya, aprobada justo antes del estallido de la burbuja inmobiliaria. Y se inicia después de la crisis con el Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía; la Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; la Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía; la Ley 2/2014, de modificación de la Ley 2/2003, de vivienda de Canarias; la Ley 14/2015, del impuesto sobre las viviendas vacías de Catalunya; la Ley 3/2015, de vivienda del País Vasco; la Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética en Catalunya; la Ley 10/2016, de reforma de la Ley 6/2015 de la vivienda de Murcia; la Ley 4/2016, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social en Catalunya; la Ley 10/2016 de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de Aragón; la Ley 2/2017, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2017, de emergencia social de la vivienda de Extremadura; el Decreto-Ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda en Catalunya; el Decreto-Ley 37/2020, de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19 en Catalunya; la Ley 11/2020, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas) en Catalunya; entre otras.

ocho CCAA[3]. En estas sentencias el TC reprochó al legislador estatal la inexistencia de **una ley estatal que sirviera de parámetro de constitucionalidad** a la elevada producción normativa autonómica en la materia. Es sobre este reproche y ante la necesidad de fijar un marco normativo común que introduzca orden y estabilidad ante el creciente despliegue legislativo que han hecho las CCAA que el legislador estatal justifica, así consta en el preámbulo, la aprobación de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Dentro de esta legislación autonómica y estatal, que es heterogénea, podemos distinguir entre dos grupos de medidas de distinta naturaleza, unas de tipo universal y otras, la mayoría, de tipo focalizado. Estas últimas son las que aquí nos interesan.

A diferencia de las medidas universales que abordan el problema de la vivienda a partir de políticas públicas generales, independientemente del mercado, del que se benefician por igual todos los ciudadanos, **se llama medidas focalizadas a aquellas que abordan las dificultades de acceso a la vivienda como un problema individualizado.** Se trata de soluciones que Andrew Clarke (2023, 860-878), siguiendo las clasificaciones establecidas originariamente por Richard Titmuss (1981) y Gøsta Esping-Andersen (1990), ubica como propios de los Estados de bienestar liberales. Esta percepción pone el foco de **atención en la situación vital particular de determinadas personas o grupos de personas que ocupan posiciones de vulnerabilidad en la sociedad, afirmando** que el problema de las dificultades de acceso a la vivienda no es una cuestión de ordenación económica general, sino de las características personales (paro, pobreza, enfermedad mental, adicciones, discapacidades, sinhogarismo, violencia machista, etc.) en que se encuentran determinadas personas y que les impiden acceder a una vivienda. El problema no está en el sistema, sino en la situación particular de individuos concretos. De modo que al ser el problema estas personas, no el sistema, las políticas de vivienda deben focalizar la acción en estos grupos. Esto da lugar a un modelo bicéfalo estructurado sobre

3 Las sentencias dictadas en relación con estas normas, por orden cronológico, son las siguientes: STC 93/2015. Anda-lucía. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 16/2018. Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018. Andalucía. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018. Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda; STC 80/2018. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 97/2018. País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 102/2018. Murcia. Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de la vivienda, y de la Ley 4/1996, del Estatuto de los consumidores y usuarios; STC 106/2018. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 4/2019. Catalunya. Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías; STC 5/2019. Aragón. Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; STC 8/2019. Catalunya. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social; STC 13/2019. Catalunya. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; STC 21/2019. Aragón. Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; STC 14/2020. Estado. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; STC 16/2021. Catalunya. Decreto-Ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda; STC 28/2022. Catalunya. Decreto-Ley 37/2020, de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19; STC 37/2022. Catalunya. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas); STC 57/2022. Catalunya. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas).

dos nexos: un nexo entre población y mercado para la amplia mayoría de la población; y un nexo entre Estado e individuo para la población en situación de vulnerabilidad. Es decir, la mayoría de la población debe cubrir su necesidad de vivienda a través del mercado, mientras el Estado focaliza sus políticas en la población más vulnerable. A esto es lo que llamamos las "soluciones focalizadas". Son diversos los autores que han estudiado este tipo de modelos (Bullen, 2015: 218-239; Stuart, 2916; Colburn 2021: 46-79).

Ahora bien, **¿cuáles son estos colectivos vulnerables** a los que estas leyes de vivienda obligan a focalizar las políticas? Solo en algunos casos concretos, como "víctimas de violencia de género" o "afectados por desahucios", aparece en ellas un colectivo específico nombrado directamente. En el resto las leyes usan categorías generales amplias como "riego de exclusión social", "emergencia habitacional" o "vulnerabilidad económica", dentro de las cuales podemos situar distintos grupos, entre ellos, las personas de la tercera edad. En este contexto, resulta pertinente preguntarse: 1. Por qué las personas mayores deben considerarse un colectivo de especial protección. 2. Qué tipo de políticas públicas existen para atender sus necesidades específicas en materia de vivienda. Y 3. Qué resultados están teniendo las medidas adoptadas hasta el momento y cómo podrían mejorarse para garantizar un acceso más efectivo y equitativo a la vivienda. Todo esto es lo que veremos a continuación.

2. Las personas mayores como colectivo de especial protección en materia de vivienda: el mandato constitucional

La prestación de políticas públicas de vivienda destinadas específicamente a atender las necesidades de las personas de la tercera edad no solo es, en el Estado español, una cuestión ética de justicia social, sino también un mandato constitucional por partida doble.

1º. En primer lugar, su protección viene dada, genéricamente, por la **cláusula general de igualdad y prohibición de discriminación del art. 14 CE.** El TC ha considerado, en varias sentencias (STC 75/1983 y STC 66/2015) que la edad es uno de los factores que se integran en la cláusula de prohibición de discriminación de este artículo 14 CE. Solo esta mención ya es motivo suficiente para que los poderes públicos y los jueces deban activar una protección especial hacia este colectivo desaventajado y/o vulnerable. ¿Cómo? Pues los jueces, por ejemplo, a través de técnicas de interpretación judicial de las leyes como la llamada "teoría del refuerzo a la representación", desarrollada por John H. Ely en su texto de 1980, *Democracy and Distrust,* y que tiene sus orígenes en la nota a pie de página no. 4 del caso *United States v. Carolene Products* en el TS norteamericano el año 1938, y que defiende que los jueces deben actuar, entre otras funciones, como un mecanismo destinado a fortalecer la representación y garantizar los intereses de aquellos colectivos desaventajados y/o vulnerables que no cuentan con representantes políticos para defender sus intereses.

Y cuando aludo a la falta de representación parlamentaria de las personas mayores no estoy afirmando la inexistencia de representantes de edad avanzada en las instituciones, sino algo distinto y más estructural, que es que el sistema de representación política pluripartidista propio del Estado social y democrático de Derecho, configurado históricamente a lo largo del siglo XX, como respuesta institucional al conflicto social derivado de las relaciones

capital-trabajo, se ha articulado en torno a ejes de conflicto y agregación de intereses de clase que no incorporan de forma sistemática otras dimensiones como la edad. Y en este sentido, la edad no opera como un criterio estructurante de la competencia partidista ni como un clivaje sobre el que se articulen de manera estable ofertas políticas diferenciadas (hay partidos de derecha y de izquierdas, pero no de jóvenes y de viejos), lo que dificulta la formación y defensa efectiva de intereses específicos vinculados al envejecimiento. De ahí que, pese a su peso demográfico, las personas mayores puedan ser consideradas, en términos funcionales, como un colectivo con déficits de representación sustantiva, lo que justificaría la activación de mecanismos de corrección por parte del poder judicial en línea con la teoría del refuerzo de la representación.

2º. Y, en segundo lugar, su protección viene dada, no solo por la inclusión de las personas mayores dentro de la cláusula general de igualdad y prohibición de discriminación, sino también por su mención explícita en el texto constitucional. El **art. 50,** dentro del Capítulo Tercero del Título I ("principios rectores de la política social y económica"), impone la obligación a los poderes públicos de promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad "mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, ***vivienda,*** cultura y ocio".

El reconocimiento explícito como colectivo, que complementa la cláusula general, es importante en tanto que muchas veces la no garantía de derechos a estos colectivos no es tanto un problema institucional como un problema motivacional y, en este sentido, autores como C. Aponte (2000, 119) han señalado que el reconocimiento constitucional explícito de los derechos particulares de grupos vulnerables genera mayores oportunidades para que estos derechos sean objeto de atención pública, de procesos de planificación estatal o de formulación de políticas y leyes. Su mención y reconocimiento explícito en el texto constitucional permite visibilizar el grupo social en cuestión, pasando de la categoría de lo que Kenji Yoshino (2010) llama "abyecto político" a la de "sujeto político", entendiendo por abyecto político a un grupo tan privado de su humanidad fundamental que no puede participar en el discurso cívico y por sujeto político a un grupo que a pesar de ser impopular o estar en el bando perdedor en la mayor parte de los debates hace parte del proceso democrático.

Así pues, el reconocimiento explícito del grupo tendría, en consecuencia, una función garantista. El grado de determinación o indeterminación constitucional a este respecto condicionará la libertad valorativa del legislador y los jueces constitucionales, a la hora de considerar o no relevantes las diferencias y en su virtud especificar el régimen jurídico aplicable. Concretamente, la mención explícita de los grupos y sus derechos sirve para solventar uno de los problemas principales no resueltos ni cerrados del derecho antidiscriminatorio tradicional, que es la dificultad de identificación de la categoría grupo en situación de vulnerabilidad en los ordenamientos jurídicos liberales. A pesar de reconocer la cláusula antidiscriminatoria genérica, estos ordenamientos están atravesados por una cultura jurídica impregnada de categorías jurídicas individuales, donde existe un modelo de igualdad individualizado, escasamente preparado para implementar un concepto de igualdad basada en grupos y hacer frente a aspectos estructurales de discriminación más complejos. En consecuencia, la enumeración explícita en el texto constitucional de los grupos desaventajados soluciona en gran parte este problema de identificación, superando el modelo de igualdad estrictamente individualizante.

En resumen, a la luz de lo expuesto, las personas de la tercera edad deben ser consideradas, por mandato constitucional, como un colectivo de especial protección, lo que obliga a los poderes públicos a garantizar de manera reforzada el acceso y disfrute efectivo del derecho a la vivienda. Pero, ¿cómo se hace esto?.

3. Legislación y políticas públicas de vivienda para las personas mayores: análisis crítico y propuestas

Las políticas públicas de vivienda no pueden diseñarse de manera uniforme, ya que cada colectivo presenta problemáticas específicas que requieren respuestas diferenciadas. A diferencia de las políticas dirigidas a los jóvenes, cuyo objetivo principal es facilitar el acceso a una vivienda, en el caso de las personas mayores las necesidades son de naturaleza distinta. Además, no se trata de un grupo homogéneo, pues sus problemáticas varían no solo en función de la edad, sino también, y de forma determinante, del estado de salud y del nivel de dependencia de cada persona. En este sentido, pueden diferenciarse dos grandes tipos de actuación: el traslado de personas mayores dependientes a residencias de mayores y la lucha contra la expulsión de la vivienda habitual y la vulnerabilidad residencial.

3.1. Las residencias para mayores en España: un negocio al alza

El alcance de una edad avanzada suele ir vinculada muchas veces a situaciones de pérdida de autonomía personal física y mental, lo que, especialmente en situaciones de soledad, puede requerir el traslado de estas personas a residencias donde puedan ser atendidas correctamente[4]. Sin embargo, y a pesar del incremento del colectivo de los "supermayores", la amplia parte de personas de este grupo, se estima que el 87%, continúa residiendo en sus casas. Una razón es la elección personal, pues existe en muchos casos un apego emocional al espacio doméstico que se manifiesta en un deseo de permanecer en el hogar. En España, esta elección coincide con los deseos de más de un 90 % de la población mayor de 65 años (Fernández-Carro y Evandrou, 2014, 694). Pero otra razón, no menos importante, es también la ausencia de plazas en residencias públicas o la incapacidad económica de muchas familias de poder asumir el coste de un servicio que, en los últimos diez años, se ha convertido en España en un auténtico negocio al alza para un grupo reducido de empresas.

Desde que en 2007 entró en vigor la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre,** de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (**LAPAD**) y se creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (**SAAD**), se estableció un marco legal que reconoce **el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir las prestaciones necesarias para garantizar su bienestar y calidad de vida.** Aunque la gestión y prestación de los servicios de dependencia corresponde a las CCAA que son las que tienen transferida la competencia en servicios sociales, su financiación

4 En el año 2000, según el INE, la esperanza de vida se situaba en 79,3 años, y la población mayor de 80 años representaba el 3,8% (1,6 millones). En 2022, la población mayor de 80 representa el 6,0% del total (2,9 millones), y las estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística indican que en 2050 los mayores de 80 años representarán el 11,6%, más del doble que a principios siglo (Fundación IDIS, 2023, 4).

es compartida con el Estado[5]. En lo que respecta al **acceso de personas dependientes a residencias de mayores** donde puedan ser atendidas correctamente, el sistema actual establece **dos vías** principales:

a. **La *prestación de atención residencial,*** mediante la asignación de una plaza en una residencia de la red pública o concertada. Bajo esta modalidad el usuario no sufraga el coste total del servicio, sino que aporta una cuantía calculada en función de su capacidad económica (el denominado copago), o en caso de carecer de recursos la Administración asume la totalidad del coste. Los datos de enero de 2024 indican que el 9% de las prestaciones del SAAD se destinan a este tipo de atención residencial (Fundación IDIS, 2024, 9). Sin embargo, resulta crucial matizar el concepto de "oferta pública", ya que gran parte de esta red, casi el 80% a nivel nacional, se articula a través de conciertos entre las CCAA y entidades privadas. Un ejemplo paradigmático de este modelo de gestión indirecta se observa en la Comunidad de Madrid. A fecha de abril de 2026, según datos del Portal de transparencia-Red de centros de mayores de la comunidad de Madrid, la región dispone de unas 36.800 plazas para mayores con financiación pública, no obstante, solo unas 6.800 plazas (menos del 20%) son de gestión pública directa. El resto se canaliza a través de centros concertados bajo acuerdos marco con empresas privadas, lo que evidencia el papel predominante del sector privado en la provisión de servicios públicos de dependencia.

b. **La *prestación económica vinculada al servicio,*** destinada a financiar una plaza en un centro privado acreditado[6] cuando no es posible el acceso a la red "pública". La persona elige la residencia privada donde quiere estar, siempre que esté acreditada, y la Administración le entrega una cuantía mensual de dinero para ayudar a pagar la factura de ese centro. Según datos de enero 2024, alrededor del 4,8% de las de las prestaciones del SAAD se destinan a este tipo de atención residencial (Fundación IDIS, 2024, 9). Teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, la prestación otorgada queda muy lejos de cubrir para el usuario medio el coste total de una residencia (el coste medio de una residencia privada en España oscila entre los 1.900 € y 2.500 € mensuales, en ciudades como Madrid o Barcelona puede ser superior), muchas familias recurren a alternativas de financiación complementaria como es la de las hipotecas inversas celebradas con entidades financieras.

5 Por un lado, la Administración General del Estado aporta fondos de dos maneras. Un nivel Mínimo, esto es, una cantidad fija de dinero que el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas por cada persona dependiente que esté recibiendo una prestación, según su grado (Grado I, II o III). Y un nivel Acordado o fondos adicionales que se negocian mediante convenios con las Comunidades (aunque este nivel estuvo "congelado" o bajo mínimos durante muchos años tras la crisis de 2008 y se ha ido recuperando recientemente). Y, por otro lado, las CCAA aportan, como mínimo, una cantidad igual a la que aporta el Estado, aunque en la práctica, la mayoría de las CCAA acaban aportando más del 50% del coste total del sistema debido a la gestión directa de los Servicios, y gestionar y pagar directamente las prestaciones a los usuarios.

6 Los criterios de acreditación se fijan en el Acuerdo sobre Criterios Comunes de Acreditación y Calidad de los Centros del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2022), acuerdo que se desarrolló cumpliendo con el mandato establecido en el art. 34.2 LAPAD el cual encomienda al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la fijación de criterios comunes sobre acreditación de centros, servicios y entidades.

En consecuencia, **el modelo actual no solo se muestra insuficiente** para cubrir la demanda y las necesidades reales de la población mayor dependiente, **sino que está diseñado para favorecer la expansión del sector privado** a través de tres vías fundamentales: primero, mediante la generalización de los conciertos, donde las CCAA delegan la provisión de plazas públicas en infraestructuras de titularidad privada; segundo, a través de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, que actúan como una transferencia de fondos públicos para costear parcialmente plazas en centros privados; y, tercero, mediante la externalización de servicios en los escasos centros de titularidad pública, donde, aunque el edificio sea de propiedad estatal, la gestión operativa y asistencial se subcontrata a empresas privadas. Este escenario desvirtúa el espíritu original de la ley, transformando lo que debería ser la garantía de un derecho universal y público en un nicho de negocio altamente lucrativo.

Así pues, la Ley de Dependencia de 2006 actuó como un catalizador que reconfiguró el sector residencial, transformándolo en un nicho de mercado de alta rentabilidad para el capital privado al introducir al Estado como un actor pagador que garantiza la demanda a través de prestaciones económicas que actúan como garantía de clientes que ensanchan la base del mercado y minimiza el riesgo empresarial. No por casualidad, desde entonces, el número de plazas en residencias privadas no ha parado de crecer. Ese año 2006, el porcentaje total de plazas en residencias era de algo más de 272.000 de las cuales el 72% del total eran del sector privado, mientras que las plazas en residencias públicas constituían el 28%. En 2022, el porcentaje total de plazas ya había subido a más de 394.000, aumentando la proporción de las del sector privado, un 74% del total, y disminuyendo las públicas que quedaron reducidas al 26%. Para 2024, el sector privado invirtió en la creación de 47.363 camas más distribuidas en 503 centros residenciales, y el sector no para de crecer (Fundación IDIS, 2024, 22). Las residencias de mayores se han consolidado hoy como activos financieros e inmobiliarios sumamente codiciados por fondos de inversión y capital riesgo transnacionales, como el grupo Domusvi con 18.958 camas y 142 centros en 2024 en España, cuyo accionista principal es el fondo británico Intermediate Capital Group (ICG). O Vitalia Plus, S.A.-Grupo Vitaia Home que, en 2924, tenía 9.629 camas y 66 centros en España (Fundación IDIS, 2024, 25), y cuyo accionista mayoritario es CVC Capital Partners, uno de los fondos de inversión y capital riesgo más grandes del mundo, con sede en Luxemburgo y oficinas centrales en Londres[7]. Todos ellos son grupos que, desde una lógica parasitaria de captura de recursos públicos para la acumulación privada, aprovechan el envejecimiento poblacional para generar ingresos recurrentes mediante economías de escala basadas en la disminución de las ratios de cuidadores, mala calidad de la comida, salarios bajos de sus trabajadores, etc. para ajustar márgenes de beneficio.

Frente a este modelo, es interesante ver **algunas de las alternativas que desde la sociedad civil se han planteado** y que, sin duda, servirían, para dignificar los derechos de las personas dependientes en instituciones residenciales. Entre ellas encontramos la propuesta de *Marea de Residencias* de aprobación de una "Ley marco estatal de

7 Otros grandes grupos empresariales, cada uno de ellos con miles de plazas, que prestan servicios de residencias de mayores en España son: Orpea Ibérica, S.A-Grup, Intercentros Ballesol, S.A., Colisée España, Grupo Amavir, Sanitas Mayores, S.L., Clece-División mayores, Caser Residencial, S.A., etc.

residencias", inexistente hasta el momento[8], que establezca unos mínimos para todas las CCAA, basada en la desmercantilización del sector[9]. El planteamiento central de la misma exige la **transición hacia un modelo de gestión pública directa y la prohibición por ley de que se destinen fondos públicos a empresas con ánimo de lucro o estructuras de capital opacas.** Esta estrategia de "publificación" no solo implica la titularidad estatal, sino también una transformación radical de la materialidad del cuidado, proponiendo la sustitución de las actuales macroresidencias por centros de proximidad insertos en los barrios, con habitaciones preferentemente individuales, ratios de personal dignos que acaben con la explotación laboral y una alimentación de calidad supervisada. Asimismo, en términos de gobernanza, la propuesta defiende una democratización de los centros mediante la creación de consejos de participación con poder vinculante para residentes y familiares, junto a un régimen de inspecciones estatales frecuentes y sin previo aviso que garantice el pleno cumplimiento de los derechos.

El objetivo final es garantizar que el envejecimiento no suponga una pérdida de la ciudadanía ni la reclusión en no-lugares anónimos, sino el derecho a una vida plena y conectada con la comunidad.

3.2. La lucha contra la expulsión de la vivienda habitual y la vulnerabilidad residencial

Como señalábamos antes, la opción socio-residencial predominante entre la población mayor en España, ya sea de facto o por elección consciente, es la de envejecer en su casa y en su barrio. Ahora bien, este modelo presenta, en la actualidad, dos problemas importantes: por un lado, y teniendo en cuenta el estado actual del mercado inmobiliario, la expulsión de la vivienda habitual por incapacidad de pagar el alquiler o finalización del contrato. Y, por otro, las situaciones de vulnerabilidad residencial.

a. La expulsión de la vivienda habitual: los déficits de la legislación antidesahucio

Un primer problema es que traslada la responsabilidad de cobertura de las necesidades de vivienda a los propios mayores, una carga que, ante la actual crisis de precios y la especulación inmobiliaria, multiplica los escenarios de exclusión y los procesos de expulsión de sus viviendas habituales.

De manera regular el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ofrece datos del número de desahucios derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), esto es, por impago de alquiler o finalización de contrato que se dan en España. En 2023 se

8 Más allá del ya citado Acuerdo sobre Criterios Comunes de Acreditación y Calidad de los Centros del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aprobado en 2022 por el Consejo Territorial del SAAD en cumplimiento de la previsión del artículo 34.2 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cabe señalar la reciente emergencia, a partir de 2022, de un marco europeo de cuidados de larga duración integrado por instrumentos de soft law o derecho no vinculante, como la Estrategia Europea de Cuidados, la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de calidad, así como los principios derivados de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. No obstante, en la actualidad no existe ni una ley estatal específica, ni un reglamento europeo, ni una directiva de la Unión Europea que establezcan un régimen jurídico vinculante y uniforme en materia de residencias y cuidados de larga duración.

9 Puede verse la propuesta, aquí: https://marearesidencias.org/minimos-para-propuesta-ley-residencias-marea-residencias

realizaron 13.151 desahucios de vivienda, la mayoría por impago de alquiler, en 2024 fueron 12.717[10]. Teniendo en cuenta que estos datos no están desglosados por edad del desahuciado, resulta difícil saber cuántos de ellos afectaron a las persones mayores de 65 años. Sin embargo, los casos de personas mayores con contratos de renta antigua o alquileres antiguos, quienes pierden su vivienda debido a la finalización de contratos, subidas de alquiler o venta del inmueble a fondos de inversión, se han convertido ya en noticia habitual en los medios de comunicación.

Para hacer frente a esta situación se han adoptado medidas. Por un lado, una medida de carácter claramente insuficiente fue la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, la cual, en su disposición final quinta, introduce cambios en la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, a través de una modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En concreto establece:

- **La obligatoriedad de conciliación previa para grandes tenedores:** si el propietario de la vivienda tiene la condición de gran tenedor y el inmueble objeto de demanda constituye vivienda habitual de una persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, antes de presentar la demanda el propietario debe acreditar que ha intentado un acto de conciliación o intermediación con la persona vulnerable, intermediado por la administración, en el que se ha intentado llegar, sin éxito, a algún tipo de acuerdo (quita de una parte de la deuda, reestructuración de la deuda en cuotas asumibles, transformación de viejos contratos de renta antigua que se quieren extinguir por uno de renta baja adecuada a los ingresos, etc.).
- **Ampliación del plazo de suspensión del desahucio:** en el caso en que el juez detecte vulnerabilidad, este puede suspender el desahucio durante un plazo de dos meses si el propietario es persona física (antes de la ley el plazo era de un mes) o cuatro meses si es persona jurídica (antes era de tres meses) con el objetivo de dar un "tiempo de gracia'' para que los servicios sociales puedan actuar ofreciendo el realojo en una vivienda pública o de alquiler social, tramitando ayudas de emergencia para cubrir la deuda, mediando un acuerdo con el propietario, etc. Pasado estos dos o cuatro meses, sin que la Administración haya dado una solución, lo que ocurre a menudo, el juez ya no tiene la obligación de seguir parando el desahucio. El derecho a la propiedad del dueño vuelve a ser prioritario sobre el derecho a la vivienda del inquilino, y el lanzamiento se ejecuta.

El carácter descafeinado e insuficiente de esta ley ha provocado que el principal mecanismo de protección jurídica frente a los desahucios de personas mayores de sus viviendas haya venido dado por otro lado. En concreto, por el llamado "escudo social", iniciado en el Real-Decreto ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y, posteriormente, mediante sus sucesivas prórrogas anuales el 2021 (RDL 1/2021 y RDL 16/2021), 2022 (RDL 6/2022 y RDL 11/2022), 2023 (RDL 20/2022 y RDL 5/2023),

10 Los datos pueden consultarse en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/

2024 (RDL 8/2023), 2025 (RDL 1/2025) y la más reciente, el Real Decreto-Ley 2/2026, de 3 de febrero, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2026, el cual contiene medidas en materia de vivienda en su Capítulo I.

A diferencia de lo que establece la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, estos Real Decretos-Leyes son los que impiden, en la práctica, que transcurrido el plazo de dos o cuatro meses sin haber encontrado una solución el desahucio no pueda reactivarse, al menos durante el plazo anual en que el Real Decreto-Ley está en vigor. Estas medidas fijan la posibilidad de que los jueces podrán suspender los desahucios de personas vulnerables sin alternativa habitacional, cuya vulnerabilidad debe acreditarse mediante un informe de los servicios sociales. Una vez que el juez suspende el desahucio, se debe comunicar obligatoriamente a las Administraciones Públicas para que presenten una alternativa habitacional (una vivienda pública o una solución de alojamiento digno). Si en los tres meses siguientes a la emisión del informe de servicios sociales la administración no ha encontrado una solución habitacional, el propietario tiene derecho a recibir de la administración el pago de un alquiler calculado según los índices oficiales de referencia, pero la persona vulnerable se mantiene en su vivienda. Así pues, el RDL congela el proceso de forma indefinida mientras dure la prórroga anual del Gobierno, independientemente de lo que diga el procedimiento ordinario de la Ley de Vivienda.

Ahora bien, el problema de que la principal protección frente a desahucios que exista en España no venga de la Ley sino de Reales Decretos-ley que se prorrogan anualmente, o incluso semestralmente, es la enorme inseguridad jurídica que ello supone, manteniendo la protección en un estado de excepcionalidad permanente que se renueva *in extremis,* muchas veces el 28 o 29 de diciembre, y sin ningún tipo de garantía de persistencia. Legislar mediante RDL por razones de extraordinaria y urgente necesidad durante más de seis años (2020-2026) es una anomalía jurídica que debe solventarse mediante una reforma de la Ley de vivienda destinada a consolidar estas medidas de protección de forma estructural y permanente, garantizando que el derecho a la vivienda de las personas mayores no dependa de la coyuntura política del momento, sino de una seguridad jurídica inalienable.

b. **Las situaciones de vulnerabilidad residencial**

El segundo problema al que hacíamos referencia es el de la no adaptación de muchas viviendas a las necesidades de las personas mayores. Gran parte de estas personas carecen de los recursos suficientes para poder trasladarse a un inmueble adaptado a sus necesidades, dificultad que aumenta en el caso de las mujeres viudas, o simplemente para reformar y adaptar el inmueble donde han venido viviendo hasta el momento. **El número de personas mayores que se encuentran en lo que los sociólogos denominan "vulnerabilidad residencial extrema",** por concurrir de forma acumulativa en ellos problemas de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar, **ha aumentado significativamente en los últimos años.** Sus viviendas presentan carencias que no solo impiden las actividades básicas de la vida diaria, sino que también afectan a cuestiones básicas como el aseo, la seguridad física o la participación de las personas mayores en su entorno. En un estudio elaborado en 2018, sobre la base del censo de población de 2011, se cifró en 1.596.675 las personas mayores de 65 años que se encuentran en España en situación de vulnerabilidad residencial extrema.

En concreto, se obtienen unos datos preocupantes en los siguientes elementos: falta de agua corriente en la vivienda (431.818 personas); edificación en mal estado de conservación (481.929 personas); carencia de aseo en el interior de la vivienda (39.766 personas); falta de disposición de conexión a la red de alcantarillado público (358.039 personas); ausencia de bañera o ducha en la vivienda (51.104 personas); el edificio supera las 3 plantas y carece de ascensor (1.740.376 personas); existencia de problemas de accesibilidad -indeterminada- (5.289.113 personas); ausencia de algún tipo de calefacción en la vivienda (3.355.129 personas, sin computar la población de Canarias, Andalucía, País Valenciano, Ceuta y Melilla). Todas esas viviendas deben calificarse, desde la perspectiva del derecho urbanístico, como infraviviendas, en los términos del artículo 2.2 TRLSRU, ya que son edificaciones destinadas a vivienda que "presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación" (Lebrusán Murillo, 2018, 1-2).

Pero **¿cómo se hace frente a estas situaciones?** Podríamos hablar aquí de diversos tipos de soluciones, ninguna de ellas ausente de dificultades: una es la permuta de viviendas y otra los programas de subvenciones para la rehabilitación de la vivienda.

Una primera solución, para los casos de infravivienda más graves o edificios sin ascensor estructuralmente imposibles de reformar, son los **programas para la permuta de viviendas libres o protegidas no accesibles de personas mayores por viviendas públicas accesibles y adaptadas.** Existen en este sentido varias modalidades. Una es la modalidad de permuta pura, en la que el Ayuntamiento acepta la casa vieja de la persona mayor como "pago" total o parcial por una nueva vivienda pública adaptada y accesible, de manera que la casa vieja pasa a ser propiedad del Ayuntamiento para alquiler social. Esta opción ha sido implementada por la Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. (EMVISESA) que cuenta con un Protocolo de permuta de viviendas donde regula esta opción[11]. Otra modalidad diferente pero útil es la de la bolsa de alquiler, implementada por la empresa pública Navarra de Suelo y Vivienda S.A. (NAUSIVINSA), donde la persona mayor "cede el uso" a la administración que le paga una renta mensual con la que la primera alquila un piso adaptado, de manera que no pierde la propiedad que al morir pasa a sus herederos.

El principal problema con el que se encuentra esta solución, especialmente la modalidad de permuta pura es la ausencia de viviendas públicas adaptadas donde poder trasladar a la persona mayor. En primer lugar, por el reducido tamaño del parque público de viviendas existente, varios autores (Bosch y Trilla, 2023, 141; Inurrieta, 2007; Pittini et al., 2017) sitúan este entre el 2 y el 2,5% del parque total. Y, en segundo lugar, por la dificultad de poder incorporar viviendas adaptadas al parque público ¿Por qué?

El principal mecanismo utilizado por la administración en los últimos años para la ampliación del parque público ha sido el Derecho de Tanteo y Retracto (DTR). Si nos fijamos en las cifras del País Valenciano, entre 2019 y 2022, última legislatura del gobierno del Botànic, este adquirió 1.262 viviendas distribuidas en 118 municipios. De estas, la mayoría, 818 (64,8%) se adquieren por DTR mediante inversión de 46.336.219 euros. El resto, 342 (27,1%) por compra directa mediante inversión de 20.991.085 euros

11 Puede consultarse el protocolo en: https://www.emvisesa.org/protocolo-de-permuta-de-viviendas/

y 102 (8,1%) por concurso de adquisición de vivienda mediante inversión de 8.759.866 euros (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023, 21).

El problema del DTR es que en la medida que las adquisiciones están supeditadas a las oportunidades de compra y a las lógicas del mercado inmobiliario, dificulta enormemente establecer una planificación estratégica sobre qué modalidad de viviendas quieres incorporar al parque público. Así, teniendo en cuenta que el presupuesto de la administración para comprar viviendas es limitado, solo puede comprar vivienda asequible. La gran mayoría de adquisiciones de la Generalitat valenciana en este periodo, más de 50%, fueron viviendas de entre 25.000 y 75.000 euros. Aunque también es destacable la compra de un número importante de viviendas, cerca de un 20% del total, por un precio inferior a los 5.000 euros. Ello hace que la mayoría de estos domicilios se encuentren en barrios gueto, con escasos servicios y, en muchas ocasiones, con infravivienda estructuralmente irreformable para convertirla en pisos adaptables, accesibles y donde quiera ir a vivir la gente mayor.

Una segunda solución son los **programas de subvenciones para la rehabilitación de viviendas.** Se trata de programas destinados a financiar las reformas de habitabilidad y accesibilidad (baño, cocina, ascensor[12], etc.) sin que el mayor tenga que abandonar su hogar. La financiación de estos programas se articula a través de un modelo multinivel que combina fondos de diversas escalas administrativas. En la cúspide se encuentra la Unión Europea, que a través de los fondos *Next Generation EU* y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha inyectado recursos destinados a la eficiencia energética y la accesibilidad, los cuales son canalizados por el Estado mediante el Plan Estatal de Vivienda. Sin embargo, la gestión directa recae en las CCAA, que son las encargadas de publicar las convocatorias y tramitar los expedientes. A este engranaje se suman las Diputaciones, que suelen financiar programas de proximidad para pequeñas reformas técnicas en municipios menores, y los Ayuntamientos, que en ocasiones complementan las ayudas con fondos propios o exenciones fiscales como bonificaciones en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

No obstante, la efectividad de estos programas de rehabilitación se ve, en ocasiones, comprometida por barreras estructurales y operativas.

Por un lado, se trata de programas que abordan la mejora de la vivienda desde una lógica esencialmente intramuros, sin integrar suficientemente la dimensión urbana del hábitat. **La vivienda de personas mayores no es un objeto inmobiliario sino un sistema socio-urbano de autonomía.** La habitabilidad efectiva no depende únicamente de las condiciones físicas del inmueble, sino también de la accesibilidad y proximidad a servicios sanitarios, redes de cuidados, espacios públicos adecuados y recursos comunitarios. Cuando estos elementos son deficitarios, la vivienda pierde

12 De los 129.085 edificios que había en 2011 en Madrid, 84.179 no tenían ascensor, lo que supone un 66 %. De los edificios de entre 5 y 6 plantas, un 40 % no tenía ascensor, siendo la mayoría de ellos pisos construidos en la década de 1960. A su vez, en Sevilla, según el mismo censo de 2011, existían 15.872 bloques de cuatro plantas sobre rasante (bajo y tres alturas), de los que 7.956 carecen de ascensor. La realidad actual en la capital andaluza es que la mitad de los edificios de más de cuatro plantas no tiene ascensor, ubicándose la mayoría en los barrios más desfavorecidos (San Pablo, Cerro-Amate y Macarena). Un análisis más global afirma que en España, en 2017, seguían existiendo más de 1.500.000 edificios sin ascensor, de un total de 8. 623.875 edificios destinados a vivienda (Chinchilla y Domínguez, 2021, 165).

parte de su función como soporte de una vida autónoma y digna, especialmente en etapas vitales en las que la movilidad y la dependencia funcional pueden incrementarse.

Y por otro lado, la brecha de financiación es también determinante. Muchas subvenciones no cubren la totalidad de la obra, y las personas mayores en situación de vulnerabilidad carecen de los ahorros necesarios para costear el porcentaje restante. A esto se suma un procedimiento administrativo disuasorio, que suele exigir al beneficiario el adelanto del capital para, posteriormente, enfrentarse a un complejo proceso de justificación y reembolso que se dilata en el tiempo. Para una persona mayor, que a menudo carece de las competencias tecnológicas o los recursos de gestión necesarios, ello se convierte en un muro infranqueable.

Como respuesta a esta problemática, ha surgido la figura del agente rehabilitador, que actúa como interlocutor entre el propietario y la Administración, adelantando el dinero, ejecutando la obra, haciendo la tramitación burocrática de las subvenciones, recibiendo directamente el derecho de cobro de las ayudas públicas y cobrando a la persona la diferencia no subvencionada, evitando así que la persona mayor tenga que desembolsar sus ahorros o enfrentarse de forma autónoma a la compleja sede electrónica administrativa. Sin embargo, en el marco actual, esta labor recae mayoritariamente en operadores privados, lo que conlleva una doble ineficiencia. Por un lado, parte de los recursos públicos se desvían hacia el beneficio empresarial y, por otro, se produce un encarecimiento de la rehabilitación, dado que la empresa repercute los costes de gestión y los márgenes de riesgo en el presupuesto final del usuario. Ante esta realidad, resulta imperativo que las empresas públicas de vivienda asuman el rol de agente rehabilitador y ejecutor. Una gestión pública directa no solo garantizaría un acompañamiento humano y técnico de calidad para el mayor, sino que permitiría que la inversión institucional revertiera íntegramente en el sistema público, optimizando el gasto y fortaleciendo el parque residencial sin las distorsiones de la intermediación mercantil.

Ideas básicas del Capítulo III

- El análisis de la realidad socio-residencial de las personas mayores en España revela una profunda **contradicción entre el mandato constitucional y la materialidad de las políticas públicas actuales.** El artículo 50 CE, dentro de los principios rectores de la política social y económica, impone a los poderes públicos la obligación de promover el bienestar de la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, cultura, ocio y, de forma expresa, vivienda.
- A pesar de la reciente consolidación de un marco normativo con la aprobación de diversas leyes autonómicas y de la Ley estatal 12/2023 por el derecho a la Vivienda, **la implementación de estas garantías sigue siendo insuficiente.** La brecha entre el reconocimiento formal del derecho y su ejercicio efectivo evidencia que la protección del bienestar de los mayores sigue **supeditada a lógicas de mercado o a soluciones asistenciales precarias** que no logran satisfacer las necesidades reales de este colectivo.
- La Ley de Dependencia de 2006, pese a sus avances formales, ha terminado operando como un motor de expansión para el capital privado y fondos de inversión transnacionales, que encuentran en las residencias un activo financiero de alta rentabilidad basado en la captura de rentas públicas. Esta lógica de maximización del beneficio mercantil a través de la minimización de costes asistenciales repercute inevitablemente en la calidad de la atención y, por ende, en la dignidad y los derechos fundamentales de las personas mayores, que pasan de ser sujetos de derechos a meros activos de un balance contable. Frente a este escenario, **resulta urgente transitar hacia un modelo de "publificación" del cuidado** que desplace la lógica del beneficio empresarial y priorice centros residenciales de titularidad pública humanizados, democratizados, de proximidad y plenamente integrados en la comunidad.
- La legislación de protección existente frente a **los desahucios** muestra una gran **precariedad jurídica.** La realidad es que la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda ha resultado ser una norma descafeinada, cuyos mecanismos de suspensión no impiden en la práctica el lanzamiento una vez agotados unos plazos breves e insuficientes. Esto ha provocado que la protección real de los mayores ante este tipo de soluciones dependa exclusivamente de Reales Decretos-Ley prorrogados anualmente desde 2020. Esta dependencia de soluciones coyunturales somete a un colectivo tan vulnerable a una excepcionalidad permanente y a una inseguridad jurídica incompatible con el mandato constitucional. Es necesario, por tanto, que la Ley de Vivienda abandone su tibieza actual y consolide mecanismos estructurales y definitivos que impidan, de forma automática y permanente, cualquier desahucio que no cuente con una alternativa habitacional real y digna.

- El abordaje de la infravivienda y la falta de accesibilidad exigen también una respuesta ambiciosa en dos frentes complementarios. Por un lado, **resulta urgente ampliar el parque público de vivienda** mediante mecanismos que trasciendan la mera oportunidad del mercado inmobiliario. Es necesaria una planificación estratégica que permita incorporar inmuebles diseñados o rehabilitados específicamente para cumplir con los estándares de accesibilidad universal que requieren los mayores, superando las limitaciones de herramientas actuales como el derecho de tanteo y retracto que, a menudo, solo permite adquirir viviendas en zonas degradadas o estructuralmente inadecuadas. Por otro lado, **es imperativo el establecimiento de gestores públicos de rehabilitación que asuman íntegramente la tramitación y ejecución de las ayudas.** Esta "agencia pública de rehabilitación" debe eliminar la dependencia de operadores privados y el ánimo de lucro en la gestión, garantizando que el acompañamiento técnico al mayor sea un servicio público gratuito y que cada euro invertido revierta exclusivamente en la mejora de la habitabilidad y la dignidad de las personas, sin los sobrecostes derivados de la intermediación mercantil.

Capítulo IV
La tutela judicial y administrativa de la accesibilidad

Vicente Pérez Daudí*

Catedrático de Derecho Procesal

Universidad de Barcelona

Doménec Sibina Tomás

Profesor Titular EU

Universidad de Barcelona

* Este trabajo se realiza en el ámbito del Proyecto de Investigación PID2021-125149 NB-100 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

1. Introducción

2. El parque inmobiliario y la obsolescencia habitacional

3. El marco jurídico de la accesibilidad

4. La vía judicial para la supresión de las barreras arquitectónicas

4.1. La duración del procedimiento

4.2. La legitimación

4.3. El juicio de equidad del artículo 17.7 LPH

4.4. La impugnación del acuerdo de la Junta

4.5. El intento de negociación previo

4.6. Las medidas cautelares

5. Las diversas técnicas que prevé el derecho administrativo para conseguir que el patrimonio inmobiliario residencial existente sea universalmente accesible, en especial las ayudas públicas para el fomento de la accesibilidad en los planes estatales de vivienda.

5.1. Planteamiento de la cuestión

5.2. Las ayudas públicas a la rehabilitación de edificios en los planes estatales de vivienda. Examen del período 2021 a 2026 en el que las ayudas a las obras de accesibilidad se incluirán de manera necesaria en las ayudas a la rehabilitación integral de los edificios.

5.3. La regulación de los agentes y gestores de la rehabilitación y las dificultades para conseguir una adecuada eficacia y eficiencia de los programas de ayudas a la rehabilitación (en especial para los más desfavorecidos).

5.4. Dos razones que abundan en la propuesta en los planes estatales de vivienda de impulsar el fomento de la rehabilitación integral de edificios: la obligación de descarbonizar el parque residencial como máximo en 2050 y la importancia económica de la rehabilitación.

5.4.1. El objetivo de descarbonización del parque residencial existente antes de 2050.

5.4.2. La importancia económica de la rehabilitación

5.5. Consideraciones finales

El trabajo analiza la accesibilidad de los edificios residenciales desde una perspectiva conjunta de Derecho privado, Derecho procesal y Derecho administrativo. La accesibilidad universal no se presenta como una mejora voluntaria del inmueble, sino como una exigencia vinculada a la dignidad de la persona, a la autonomía individual y al disfrute efectivo de una vivienda adecuada. Esta consideración adquiere especial relevancia ante el envejecimiento de la población y la persistencia de un parque inmobiliario que mantiene barreras arquitectónicas incompatibles con las necesidades de una parte creciente de sus residentes.

En el régimen de propiedad horizontal, los artículos 10 y 17 de la Ley de Propiedad Horizontal delimitan cuándo las obras de accesibilidad son obligatorias y cuándo requieren un acuerdo comunitario. Si concurren los requisitos del artículo 10.1 b), la Junta no puede decidir libremente si la actuación se realiza, pues su intervención queda limitada a concretar la solución técnica, aprobar el presupuesto y distribuir el coste. Cuando esos presupuestos no se cumplen, la adopción del acuerdo se somete a la mayoría prevista en el artículo 17.2. La distinción es esencial porque determina la naturaleza del conflicto y el cauce procesal adecuado.

Frente a la negativa expresa, la inactividad o el retraso injustificado de la comunidad, el ordenamiento ofrece dos vías principales. El juicio de equidad del artículo 17.7 LPH permite superar el bloqueo cuando no se alcanza la mayoría necesaria, aunque no puede utilizarse para transformar en facultativa una actuación que la ley configura como obligatoria. La impugnación del acuerdo comunitario procede cuando la decisión es contraria a la ley, causa un perjuicio grave o responde a un ejercicio abusivo de la mayoría. En este segundo caso, la demanda debe ir precedida por un medio adecuado de solución de controversias conforme a la Ley Orgánica 1/2025.

La efectividad de estas vías depende de la duración del procedimiento y de la posibilidad de obtener tutela cautelar. Una resolución tardía puede resultar inútil cuando la barrera impide durante años el acceso normal a la vivienda. El proceso debe aplicar los ajustes previstos para las personas con discapacidad y valorar el perjuicio continuado que produce la falta de accesibilidad. Las medidas cautelares pueden ser necesarias para evitar que el transcurso del tiempo consolide la exclusión, aunque su adopción exige una valoración proporcionada de la apariencia de buen derecho, el peligro por la demora y la caución.

La intervención administrativa completa la tutela civil. Las órdenes de ejecución pueden imponer actuaciones de conservación, rehabilitación y mejora de la accesibilidad sin depender de la voluntad de la comunidad. Junto a ellas, las ayudas públicas reducen el coste de las obras y pueden determinar su obligatoriedad conforme al artículo 10 LPH. No obstante, la orientación de los programas estatales hacia la rehabilitación integral y la eficiencia energética puede dificultar la financiación de actuaciones de accesibilidad aisladas, especialmente para las personas con menor capacidad económica.

El estudio concluye que las subvenciones, por sí solas, no garantizan la rehabilitación. La complejidad administrativa, la necesidad de anticipar fondos, la fragmentación de los profesionales intervinientes y las dificultades para adoptar acuerdos comunitarios reducen su eficacia. Por ello se atribuye una función relevante a los agentes y gestores de la rehabilitación, que deben integrar la asistencia técnica, jurídica, financiera y administrativa. La accesibilidad exige, en definitiva, una combinación coherente de obligaciones privadas, tutela judicial rápida, intervención administrativa y financiación pública adaptada a las situaciones de vulnerabilidad.

1. Introducción

Con carácter previo al análisis de los aspectos procesales de la transición a **la vivienda** sostenible hay que delimitar este concepto. Este tiene carácter polisémico y abarca perspectivas urbanísticas, constructivas y sociales. No solo incluye actuaciones dirigidas a la eficiencia energética —como la instalación de placas solares o la adopción de puntos de recarga para vehículos eléctricos— sino también la accesibilidad universal.

En primer lugar, nos hallamos ante el concepto de sostenibilidad de la vivienda **desde la perspectiva urbanística.** En esta línea se encaminan los intentos de los Ayuntamientos para frenar la presión turística en determinados barrios limitando el arrendamiento de temporada o turístico.

En segundo lugar, nos encontramos ante el concepto de sostenibilidad **de los edificios y de las viviendas.** Las actuaciones que se integran incluyen la instalación de placas solares o de cargadores para vehículos eléctricos. También se incluirían las actuaciones necesarias para permitir la accesibilidad, lo que incluiría la eliminación de escalones de acceso, la adaptación de los porteros automáticos, la instalación de puertas accesibles y de ascensores.

Todo ello implica **una serie de relaciones jurídicas** que afectan a los siguientes ámbitos:

- Las relaciones internas en los edificios, especialmente en los que están en un régimen de propiedad horizontal, para llegar a los acuerdos necesarios para adaptar los edificios a la accesibilidad y sostenibilidad de conformidad con lo previsto por el legislador.
- Entre los titulares de los edificios y los industriales con los que contraten para realizar las adaptaciones necesarias.
- Entre los titulares de los edificios y las entidades financieras para lograr la financiación necesaria para realizar las adaptaciones.
- Entre los titulares de los edificios y las instituciones públicas para gestionar los permisos y autorizaciones para realizar las reformas e instalaciones necesarias para adaptar el edificio a la sostenibilidad y accesibilidad del edificio y de las viviendas.

En España, **el régimen de propiedad horizontal,** pese a sus actualizaciones legislativas, aún **presenta rigideces que dificultan la adopción ágil de decisiones orientadas a la accesibilidad y sostenibilidad.** La necesidad de mayorías cualificadas, los conflictos de intereses entre los copropietarios, la insuficiencia de mecanismos de financiación pública o privada y la falta de conciencia colectiva constituyen obstáculos frecuentes. Ante ello, el ordenamiento jurídico debe ofrecer respuestas eficaces que garanticen el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto en la adopción de acuerdos como en la defensa de los derechos individuales ante su negativa o inacción.

La **accesibilidad universal** y la **sostenibilidad energética no son simples opciones** dentro de un catálogo de mejoras arquitectónicas, sino **obligaciones que derivan de la dignidad humana** y de la necesidad de construir una sociedad más justa e inclusiva. La emergencia climática, la evolución demográfica hacia un envejecimiento progresivo de la población y la creciente toma de conciencia de la diversidad funcional han impulsado

una transformación estructural en la forma de concebir la edificación. Sin embargo, dicha transformación choca con resistencias prácticas y jurídicas, entre las que destaca el marco normativo que regula las comunidades de propietarios.

La vivienda, en cuanto principio rector de la política social y económica y derecho social, ha pasado de ser entendida como una mera necesidad habitacional a constituirse en un pilar estructural de las políticas públicas contemporáneas. La **evolución del concepto de vivienda digna,** recogido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el PIDESC, implica no solo una habitación física, sino un **entorno seguro, accesible, asequible y sostenible,** adecuado para la vida en comunidad. En este contexto, la transición hacia una vivienda sostenible y accesible se configura como una exigencia jurídica y social insoslayable, que interpela tanto al legislador como al poder judicial.

2. El parque inmobiliario y la obsolescencia habitacional

Una política jurídica seria debe incorporar incentivos y coacciones, canalizados a través de procedimientos eficaces, para que las comunidades cumplan con su deber de conservar y adecuar las edificaciones. Las reformas normativas recientes son tímidas y dispersas, lo que obliga a revisar el papel del juez como garante del equilibrio entre intereses individuales y el interés general de sostenibilidad y adecuación del entorno.

Desde la perspectiva procesal, el conflicto entre el derecho individual del titular de una vivienda y el del resto de los propietarios que se niegan a afrontar el gasto que implica la adaptación del edificio plantea un desafío. El principio de proporcionalidad, la protección de los derechos fundamentales y la tutela judicial efectiva deben ser valorados para afrontar el conflicto derivado de la negativa a realizar obras de accesibilidad.

La arquitectura de la exclusión se construye también a través del Derecho. Cuando las comunidades de propietarios rehúsan adoptar acuerdos para la instalación de medios mecánicos de accesibilidad, se activa una doble exclusión: una física, que impide a las personas acceder libremente a sus hogares; y otra jurídica, que les obliga a embarcarse en procesos judiciales largos, costosos y emocionalmente desgastantes.

El concepto de **accesibilidad universal** se ha convertido en una exigencia jurídica que implica que se realicen las reformas legislativas necesarias y que se interprete la ley para dotarla de efectividad.

A nivel estadístico el 22% de las viviendas no disponen de ascensor, y un 21% de los ya existentes requieren reformas urgentes. A ello se suma que **el 60% de los edificios presentan barreras arquitectónicas desde la vía pública hasta el portal,** lo que convierte la vida cotidiana de miles de ciudadanos en una carrera de obstáculos[1].

Además, hay que considerar que al menos el 15% de la vida de una persona transcurre en condiciones de vulnerabilidad funcional, derivada de factores como la edad avanzada, la discapacidad, la enfermedad o la pérdida de autonomía personal[2]. La esperanza de vida en España, situada en 83,1 años, acentúa esta realidad, convirtiendo la accesibilidad

1 *Fundación Mutua de Propietarios (2023). La accesibilidad de las viviendas en España.*

2 *Observatorio de la Sostenibilidad y la Accesibilidad en la Vivienda (2022), Libro Blanco.*

en un derecho transversal que debe impregnar todas las decisiones que afecten a la vivienda y su entorno (Serra, 2024, 37).

La obsolescencia habitacional no es solo física, sino jurídica y social. Las normas actuales parten de una **lógica de conservación privada, sin atender adecuadamente a la función social de la vivienda ni a la necesidad de garantizar un mínimo común de habitabilidad y eficiencia.** En este contexto, el Derecho procesal está llamado a facilitar los procesos necesarios para resolver conflictos derivados de la inacción de las comunidades de propietarios, promoviendo decisiones judiciales que contribuyan a desbloquear reformas necesarias.

Es necesario, por tanto, **construir un proceso que no sea hostil a las personas vulnerables.** La justicia debe adaptarse a las condiciones de quienes más la necesitan, facilitando su acceso, simplificando los procedimientos y adoptando medidas cautelares ágiles. De lo contrario, la vulnerabilidad se perpetúa a través del propio sistema jurídico, convirtiendo las previsiones legislativas en promesas incumplidas.

3. El marco jurídico de la accesibilidad

La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, configura la accesibilidad universal como una obligación de la comunidad y no como una simple mejora sometida a la voluntad de la mayoría. Su régimen se articula principalmente en los artículos 10 y 17 LPH. El primero determina cuándo la actuación es obligatoria y no requiere acuerdo previo. El segundo establece las mayorías necesarias cuando no concurren los presupuestos de obligatoriedad legal.

El **artículo 10.1.b) LPH** obliga a ejecutar las **obras y actuaciones necesarias para garantizar ajustes razonables de accesibilidad** cuando las soliciten los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios personas con discapacidad o mayores de setenta años. Se incluyen la instalación de ascensores, rampas y otros dispositivos que faciliten la comunicación o el acceso al exterior.

La obligatoriedad está sometida a un **límite económico.** La comunidad debe realizar la actuación cuando el importe repercutido anualmente, descontadas las subvenciones, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. También será obligatoria cuando las ayudas públicas cubran al menos el setenta y cinco por ciento del coste. Si se supera aquel límite, la persona interesada puede asumir la diferencia y mantener el carácter obligatorio de la obra.

Cuando concurren estos requisitos, la Junta no decide si la actuación debe ejecutarse. Su función se limita a concretar el modo de realización, escoger la solución técnica adecuada, aprobar el presupuesto y distribuir el coste. Si los presupuestos del artículo 10.1.b) LPH no concurren, el acuerdo exige el voto favorable de la mayoría de los propietarios que represente, a su vez, la mayoría de las cuotas, sin que resulte aplicable el límite de las doce mensualidades, conforme al artículo 17.2 LPH.

La aplicación de este régimen exige precisar **qué debe entenderse por ajuste razonable.** Deben valorarse la situación del solicitante, la configuración del inmueble, la viabilidad técnica, la eficacia de la solución y la proporcionalidad del coste. La alternativa propuesta debe ser real, útil y adecuada para remover la barrera.

El propietario puede solicitar por escrito la inclusión de la cuestión en el orden del día. El artículo 16.2 LPH obliga al presidente a incorporar los asuntos claramente identificados. Su omisión puede justificar la impugnación del acuerdo adoptado sin debatir la petición.

También cabe promover una Junta extraordinaria a petición de la cuarta parte de los propietarios o de quienes representen al menos el veinticinco por ciento de las cuotas. La STS 867/2025, de 2 de junio, ROJ STS 2690/2025, atribuye la convocatoria primero al presidente y, ante su inactividad, a los promotores.

En Cataluña, el artículo 553-25.5 del Código civil reconoce al propietario el derecho a solicitar autorización judicial cuando la comunidad no acuerda las obras necesarias de accesibilidad. La tutela procede frente a una negativa expresa y también frente a una inactividad encubierta mediante aplazamientos, peticiones sucesivas de presupuestos o demoras carentes de justificación suficiente. La regulación material solo es eficaz si existe una respuesta procesal frente a la resistencia comunitaria. La negativa, la omisión de pronunciamiento o el retraso injustificado permiten acudir a la vía judicial.

Otra **vía** es la **administrativa,** que puede proceder cuando la actuación que se reclama coincide con obligaciones administrativas de conservación, seguridad, habitabilidad o accesibilidad del edificio. El propietario puede presentar una solicitud o denuncia para que el Ayuntamiento inspeccione el inmueble y, si procede, dicte una orden de ejecución dirigida a la comunidad.

4. La vía judicial para la supresión de las barreras arquitectónicas

La LPH ofrece dos vías principales. La primera es el juicio de equidad del **artículo 17.7 LPH,** aplicable cuando no se alcanza la mayoría necesaria. La segunda es la **impugnación del acuerdo de la Junta** cuando la decisión infringe la ley, causa un perjuicio grave o incurre en abuso de derecho. La elección depende de la naturaleza de la actuación y de la respuesta comunitaria.

4.1. La duración del procedimiento

La duración del proceso condiciona la efectividad del derecho. La permanencia de una barrera limita diariamente la autonomía personal y el acceso a la vivienda. Una resolución tardía puede convertir el reconocimiento del derecho en una tutela meramente formal.

El artículo 7 bis LEC impone ajustes para que las personas con discapacidad y las personas mayores participen en igualdad. Los procedimientos en los que intervenga una persona de ochenta años o más son preferentes, aunque la urgencia también puede derivar de una discapacidad o dependencia severa.

Los datos del Consejo General del Poder Judicial del año 2021 sitúan la duración media del juicio ordinario en 16,1 meses en primera instancia, 14 meses en apelación, 28,3 meses en casación y 39,8 meses en ejecución. Ello justifica una tramitación preferente y una tutela cautelar adaptada.

4.2. La legitimación

La legitimación activa corresponde, con carácter general, al propietario que solicita la actuación o impugna el acuerdo. El artículo 18 LPH legitima a quienes hayan salvado su voto, a los ausentes que manifiesten su discrepancia y a quienes hayan sido privados indebidamente del derecho de voto. Además, el propietario debe estar al corriente del pago de las deudas vencidas o consignarlas, salvo en los supuestos legalmente exceptuados.

El régimen plantea dificultades cuando el afectado no es el titular, sino un familiar, arrendatario o usuario. El artículo 10.1.b) LPH los toma en consideración, aunque esa amplitud no se refleja plenamente en la legitimación procesal. La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad ofrece una vía complementaria para quienes ocupan legítimamente la finca.

El arrendatario no puede, como regla general, impugnar acuerdos, aunque podrá intervenir si acredita un interés legítimo conforme al artículo 13 LEC. Una futura reforma debería legitimar a los poseedores que soportan directamente la barrera.

La acción debe dirigirse contra la comunidad, representada por su presidente conforme al artículo 13.3 LPH. Deben acreditarse la solicitud previa, la negativa o inactividad y el perjuicio concreto, sin formalismos desproporcionados cuando existan informes médicos o técnicos.

4.3. El juicio de equidad del artículo 17.7 LPH

El juicio de equidad permite superar el bloqueo cuando la Junta no alcanza la mayoría exigida. No puede utilizarse para convertir en facultativa una actuación obligatoria conforme al artículo 10.1.b) LPH ni para pedir al juez que declare la necesidad de una obra que la ley impone directamente. La STS 218/2016, de 6 de abril, rechaza su utilización para obtener la realización de obras necesarias.

El expediente puede decidir aspectos sometidos a acuerdo, como la solución técnica, el presupuesto o la distribución del coste. Deben haberse celebrado las Juntas exigidas sin alcanzar la mayoría y la solicitud debe presentarse en el mes siguiente a la segunda Junta.

El juez resolverá en equidad, después de oír a los contradictores, y se pronunciará sobre las costas. El plazo de veinte días previsto en el artículo 17.7 LPH debe integrarse con la Ley de la Jurisdicción Voluntaria.

La competencia corresponde al Tribunal de Instancia del lugar donde radique la finca, por aplicación supletoria del artículo 52.1.8 LEC. Está legitimado quien tenga interés legítimo en la adopción del acuerdo, en particular el propietario que promovió la propuesta o votó a favor de ella.

La solicitud debe identificar el acuerdo, acompañar las actas y aportar el requerimiento, los informes técnicos y los presupuestos. La oposición no convierte el expediente en contencioso y el auto es apelable.

Al tratarse de jurisdicción voluntaria, no es exigible un MASC previo, conforme al artículo 5.3 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Si se inicia un proceso contencioso sobre el mismo objeto, se aplicará el artículo 6 LJV.

La resolución sustituye la voluntad comunitaria. Aunque no despliega los mismos efectos que una sentencia declarativa, su función y la posibilidad de apelación hacen poco razonable promover después otro proceso con idéntico objeto.

4.4. La impugnación del acuerdo de la Junta

La impugnación procede frente a un acuerdo contrario a la ley o frente a una decisión que impide injustificadamente la accesibilidad. También puede plantearse ante una negativa material encubierta mediante aplazamientos sin justificación técnica que causen un perjuicio grave.

Cuando la actuación es obligatoria, la controversia debe centrarse en el ajuste razonable y su ejecución. Si el coste supera doce mensualidades y la diferencia no es asumida por el interesado, también podrá discutirse la procedencia de la actuación. La afectación de elementos privativos exige valorar la necesidad de dicha afectación y la correspondiente indemnización.

El artículo 18 LPH permite impugnar los acuerdos ilegales, gravemente lesivos o adoptados con abuso de derecho. La acción caduca a los tres meses, salvo los acuerdos contrarios a la ley o a los estatutos, cuyo plazo es de un año. La impugnación no suspende la ejecución, aunque el juez puede acordarlo cautelarmente.

La competencia corresponde al Tribunal de Instancia del lugar donde radique la finca y el litigio se tramita por el juicio ordinario, conforme a los artículos 45, 52.1.8 y 249.1.8 LEC.

4.5. El intento de negociación previo

La demanda de impugnación está sometida al requisito de procedibilidad de la Ley Orgánica 1/2025. Antes de acudir al proceso contencioso debe intentarse un medio adecuado de solución de controversias. La exigencia puede resultar poco eficaz porque el conflicto ya ha sido debatido en la Junta y la acción está sometida a caducidad, pero la ley no excluye estos procesos.

Si los estatutos prevén un mecanismo de resolución, deberá utilizarse. En otro caso, el propietario elegirá el medio adecuado. La mediación sirve para conflictos relacionales y la conciliación o la opinión experta para cuestiones jurídicas o técnicas.

El acuerdo solo vinculará a la comunidad si sus representantes están autorizados. En otro caso, deberá ratificarlo la Junta. Esta exigencia puede reducir la utilidad práctica del MASC, pues el propietario desconoce si el acuerdo negociado será finalmente aprobado. La negociación debe prever la representación, el alcance del mandato y el cómputo del plazo de caducidad. También conviene dejar constancia documental del inicio y de la terminación del intento negociador para acreditar correctamente el requisito de procedibilidad.

4.6. Las medidas cautelares

La Ley de la Jurisdicción Voluntaria no regula expresamente las medidas cautelares, pero el artículo 8 LJV permite aplicar supletoriamente los artículos 721 y siguientes LEC. La medida debe solicitarse por la parte interesada y exige acreditar apariencia de buen derecho, peligro por la demora e idoneidad.

En el juicio de equidad, el peligro de demora puede ser difícil de justificar por su tramitación rápida. Sin embargo, la barrera produce un daño continuado que afecta diariamente a la autonomía y al uso de la vivienda.

En la impugnación, el peligro de demora es más claro. La medida puede suspender el acuerdo, autorizar provisionalmente una actuación o asegurar la futura sentencia conforme a los artículos 726 y 727.11 LEC. Debe ser proporcional y evitar anticipaciones irreversibles, salvo necesidad grave.

También debe acreditarse la apariencia de buen derecho mediante la documentación médica, los informes técnicos, las actas de la Junta y los presupuestos disponibles. El examen cautelar no puede sustituir la decisión sobre el fondo, aunque debe permitir una valoración suficiente de la necesidad y proporcionalidad de la medida.

Debe ofrecerse caución para responder de los daños. Su cuantía atenderá a la pretensión, al fundamento de la solicitud y a la situación económica del afectado. Una caución excesiva puede impedir en la práctica la tutela de quien se encuentra en una situación de discapacidad o vulnerabilidad. Por ello, debería admitirse su reducción o exención cuando resulte indispensable para garantizar el acceso efectivo a la tutela cautelar.

La efectividad de la accesibilidad exige instrumentos procesales rápidos. El juicio de equidad supera el bloqueo, la impugnación reacciona frente a decisiones ilegales y las medidas cautelares evitan que el tiempo consolide la exclusión. El proceso no puede convertirse en una nueva barrera.

5. Las diversas técnicas que prevé el derecho administrativo para conseguir que el patrimonio inmobiliario residencial existente sea universalmente accesible, en especial las ayudas públicas para el fomento de la accesibilidad en los planes estatales de vivienda.

5.1. Planteamiento de la cuestión

Son muy diversos los instrumentos jurídicos y las técnicas que prevé el derecho administrativo para conseguir que de manera progresiva el patrimonio inmobiliario residencial, de manera singular las viviendas, sea universalmente accesible. La **Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana** (LSRU) es la norma de cabecera que, desarrollada por las legislaciones autonómicas, permite a las AAPP, en cumplimiento del deber de conservación y mejora de las edificaciones que establece el artículo 15 1.b) i c) LSRU, exigir la realización de las obras que mejoren la calidad de las edificaciones existentes en cuanto a los requisitos de seguridad, funcionalidad (que incluye la accesibilidad) y habitabilidad, para aproximarlas lo máximo posible y razonable a las edificaciones

de obra nueva. El cumplimiento de este deber con carácter general y concretamente en relación con la accesibilidad puede conllevar la adopción de órdenes públicas de ejecución dictadas de oficio o a instancia de parte para concretas edificaciones y para ámbitos que incluyan diversos inmuebles[3]. Estas órdenes de la Administración hacen innecesarios los acuerdos de la comunidad de propietarios, tanto en cuanto a la realización de las obras de accesibilidad como a la forma de ejecutarlas, porque pueden imponerse en vía administrativa de forma forzosa.

El estudio de estas órdenes de ejecución nos alejaría de la primera parte del trabajo (dado que se trata de actuaciones alternativas a la vía civil y procesal explicada) y resulta más adecuado complementar esa primera parte con el conjunto de las ayudas públicas a las obras de accesibilidad, que sí tienen especial relevancia en la regulación examinada de la legislación de Propiedad Horizontal. Las ayudas públicas pueden convertir en obligatorias las obras en los términos establecidos en el artículo 10 LPH, bien porque contribuyan a que el importe anual repercutido por propietario no supere las 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes, bien porque las ayudas públicas cubran al menos el 75% del coste de las obras de accesibilidad. Además, la existencia de ayudas públicas puede vencer la resistencia a realizar las obras de accesibilidad y hacer concluir con éxito los ADR cuando sean preceptivos en los procesos contenciosos y de jurisdicción voluntaria examinados en la primera parte de este trabajo.

5.2. Las ayudas públicas a la rehabilitación de edificios en los planes estatales de vivienda. Examen del período 2021 a 2026 en el que las ayudas a las obras de accesibilidad se incluirán de manera necesaria en las ayudas a la rehabilitación integral de los edificios.

Los planes estatales de vivienda se vienen aprobando mediante concretos reales decretos desde la década de los ochenta del siglo pasado con una periodicidad de 3 o 4 años. Los planes de vivienda concretan toda la actividad de fomento que promueve el Estado (y que es cofinanciada por las comunidades autónomas) y por ello han dado cobertura a múltiples actuaciones protegidas (subvencionables), que son o pueden ser distintas según cada Plan de vivienda en el que además de las modalidades de vivienda protegida cuando las regula, puede prestar mayor o menor atención a la subvención del alquiler, a la rehabilitación de centros históricos y áreas urbanas degradadas, a la rehabilitación del parque residencial en general o en aspectos de accesibilidad o de mejora de la eficiencia energética de las edificaciones, o de los servicios básicos de las viviendas. Los planes establecen para cada actuación susceptible de ayudas los posibles beneficiarios y los requisitos que deben cumplir y las ayudas financieras y no financieras que en cada caso puedan obtenerse.

3 *La disposición adicional quinta (DA 5.ª) del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (LUC) es el marco legal en Cataluña que regula las actuaciones de rehabilitación edificatoria en el medio urbano. Esta disposición define e instrumenta las intervenciones en el parque edificado existente y permite obligar a ejecutar obras en edificios e instalaciones al amparo del artículo 15.1.b) y c) LSRU. Los propietarios están obligados a participar en la actuación bajo un régimen de equidistribución de beneficios y cargas, a consentir las obras (incluyendo nuevas plantas o alteraciones estructurales) y a sufragar los costes hasta el límite del deber legal de conservación La administración actuando puede asumir la iniciativa pública o permitir la privada y se utiliza habitualmente el sistema de reparcelación (en modalidad económica si no hay transformación física de las fincas) para repartir los costes entre los comuneros. Ejemplos de estas actuaciones, que incluyen importantes subvenciones, realzadas por el Consorci Metropolità d'Habitatge de Barcelona (último acceso, julio 2026).*

Los planes de vivienda constituyen “un sistema formalizado e institucionalizado de ejecución autonómica en virtud del cual las respectivas consejerías hacen de agentes territoriales descentralizados del Ministerio de Fomento (o el competente en cada momento). Con la salvedad del País Vasco y Navarra, todo el gasto público en vivienda se planifica y gestiona de manera coordinada, toda vez que los planes estatales de vivienda son fruto de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas” (Beltrán de Felipe, 2000,60).

En síntesis, el Estado, previo examen y consideración de la Conferencia Sectorial correspondiente, propone un plan de ayudas y subvenciones en materia de “vivienda” (en un sentido omnicomprensivo) que cofinancian el Estado y las comunidades autónomas[4] y de acuerdo con los convenios que se formalizan, las comunidades autónomas otorgan las correspondientes subvenciones en las condiciones y con los requisitos establecidos en el Plan Estatal aprobado, todo ello sin perjuicio de que puedan tener sus propios planes y programas de ayuda en materia de vivienda en el sentido omnicomprensivo señalado.

Los primeros planes de vivienda posteriores a la Constitución Española de 1978 tuvieron como marco normativo el Real decreto ley 31/1978, sobre política de viviendas de protección oficial y el Real Decreto 3148/1978, que lo desarrolla, que establecen la definición y régimen jurídico de la vivienda protegida. A partir del Real Decreto 2190/1995 (Plan de Vivienda 1996-1999) no existirá ninguna norma estatal con rango legal hasta la aprobación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda -que los regula en su artículo 24-, que regule y ampare éste y los sucesivos planes, que tendrán un objeto mucho más amplio que el fomento de la vivienda protegida y que ya se fundamentarán directamente en la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.11 y 149.1.13 CE (de acuerdo con lo establecido en la STC 152/1988, cuya doctrina tiene continuidad en la STC 59/1995).

En los distintos planes estatales de vivienda desde el plan de vivienda 1981-1983 se han previsto ayudas a la rehabilitación para áreas especialmente degradadas o para concretos edificios o viviendas. Las ayudas a la accesibilidad hasta el Plan Estatal de Vivienda 2018-2019 se han configurado como ayudas posibles y susceptibles de ser diferenciadas, entre las distintas ayudas a la rehabilitación que pueden ser obtenidas realizando cualquiera de las actuaciones de rehabilitación que se prevén, sea respecto de elementos estructurales de seguridad, de habitabilidad o de funcionalidad, en el caso que nos ocupa en la vertiente de la accesibilidad.

Durante el **período 2021 a 2026** las ayudas públicas a las obras de accesibilidad con carácter general y aplicadas en el conjunto de España se han concretado en los programas de subvenciones a la accesibilidad y a la rehabilitación previstas en los planes de vivienda 2022 a 2025 -aprobado por Real Decreto 42/2022-, y 2026 a 2030 -aprobado por el Real

4 En el Real Decreto 42/2022, Plan estatal vivienda 2022-2025, (artículo 22) y en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, Plan Estatal de Vivienda 2018-2021(artículo 6), se prevé un reparto de la financiación 70% Estado un 30% Comunidades autónomas. En el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, como hemos señalado en la nota anterior, para los ejercicios presupuestarios 2027 a 2030, un reparto 60% y 40%.

Decreto 326/2026-, y en las ayudas a la rehabilitación establecidas en el Real Decreto 853/2021[5].

La **síntesis de la regulación** de estas ayudas es la siguiente:

- Las ayudas a la rehabilitación establecidas en el Real Decreto 853/2021 financiadas con fondos del instrumento de recuperación *Next Generation* dirigen toda la actuación de fomento de la rehabilitación a la renovación del parque de vivienda y de edificios con enfoques integrales, de modo que la mejora de la eficiencia energética y la integración de fuentes de energía renovable se acompañe de una mejora de la accesibilidad, conservación, mejora de la seguridad, y utilización y digitalización de los edificios. Las obras destinadas a mejorar la eficiencia energética, como las de accesibilidad, solo será posible subvencionarlas cuando la rehabilitación en su conjunto obtenga una reducción de, al menos, el 25%, el 30%, o el 35%, según el caso, del consumo de energía primaria no renovable, referida a la certificación energética (art. 33).
- El Plan de vivienda 2022-2025, en cuanto a las ayudas a la rehabilitación regula única y exclusivamente las ayudas a las obras de accesibilidad de los edificios de viviendas y de las viviendas, dado que la rehabilitación en general es objeto de fomento a través de las ayudas establecidas en Real Decreto 853/2021. Esta segregación de las ayudas tiene como consecuencia que podían obtenerse ayudas para mejorar la accesibilidad al amparo del plan de vivienda 2022-2025, sin necesidad de presentar un proyecto de rehabilitación general que conllevara como mínimo una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración de la vivienda unifamiliar o del edificio a que nos hemos referido.

5 *La Exposición de motivos establece que "un sector de la rehabilitación que garantice un ritmo de renovación sostenible del parque edificado en el medio y largo plazo. Como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, en el marco de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Asimismo, la renovación del parque de vivienda y de edificios apuesta por enfoques integrales, de modo que la mejora de la eficiencia energética y la integración de fuentes de energía renovable se acompañe de una mejora de la accesibilidad, conservación, mejora de la seguridad de utilización y la digitalización de los edificios".*

El programa 11 (capítulo XII) del Plan estatal de vivienda 2022-2025 regula las ayudas a la accesibilidad (sintetizadas aquí[6]), pero debe advertirse que son requisitos para la solicitud y, en su caso, para el cobro de la subvención contar con el acuerdo de la comunidad o comunidades de propietarios debidamente agrupadas, salvo que se trate de un edificio de propietario único, y la obtención de la licencia urbanística que corresponda, con lo que la solución amistosa o judicial de los problemas para obtener esos acuerdos y para establecer el proyecto concreto de la obra de accesibilidad a que se refiere la primera parte de este trabajo, continúan siendo imprescindibles para obtener la subvención o para cobrarla.

- El Plan de Vivienda 2026-2030 regula la rehabilitación de los edificios y viviendas distinguiendo entre las ayudas a la rehabilitación integral de edificios de viviendas (artículos 95 a 103) y las ayudas a la rehabilitación *en las* viviendas (artículos 104 a 112), de tal modo que las ayudas para la accesibilidad en los edificios (en especial los ascensores) sólo podrán obtenerse si se realiza una propuesta técnica de rehabilitación integral en los términos previstos en el artículo 95 del Real Decreto 326/2026, que establece lo siguiente: "Esta ayuda tiene por objeto, tanto en ámbito urbano como rural, la financiación de obras o actuaciones en los edificios de uso predominante residencial de vivienda y en viviendas unifamiliares, en las

6 *Plan estatal de vivienda 2022.2025 Programa 11 (Capítulo XII).*

- Objeto del programa (Art. 110)

Viviendas unifamiliares (aisladas o agrupados) / Edificios de viviendas de tipología residencial colectiva/ Viviendas individuales situadas dentro de edificios de tipología residencial colectiva.

- Personas beneficiarias (Art. 111)

Propietarios o usufructuarios de las viviendas o edificios mencionados / Administraciones Públicas, entidades de derecho público y empresas públicas propietarias de las viviendas/ Comunidades de propietarios: En este caso, la ayuda se tiene que repercutir entre los propietarios según la legislación de Propiedad Horizontal.

- Requisitos de los inmuebles (Art. 112)

Uso residencial: En el caso de edificios, al menos el 50% de la superficie construida sobre rasante debe tener uso de vivienda.

Domicilio habitual: Al menos el 30% de las viviendas del edificio tienen que ser el domicilio habitual y permanente de los residentes en el momento de la solicitud.

- Actuaciones subvencionables (Art. 113)

Se consideran subvencionables las intervenciones para la autonomía y la vida independiente siguientes:

Movilidad vertical: Instalación de ascensores, salvaescaleras y mecanismos motorizados para puertas.

Productos de apoyo: Instalación de grúas o sistemas de guiaje para acceder a elementos comunes (jardines, piscinas, etc.).

Comunicación: Señales luminosas, visuales, vibrotáctiles o sonoras para la orientación interior. Mejora de la comunicación bidireccional en cabinas de ascensor.

Tecnología: Instalación de domótica para la autonomía de gente mayor o personas con discapacidad.

Reformas interiores: Adaptación de baños y cocinas, ampliación de espacios de circulación según el Código Técnico de la Edificación (CTE)

- Cuantía de las ayudas (Art. 114)

Los importes máximos están limitados según la tipología de obra y las condiciones de los residentes:

Viviendas unifamiliares: Hasta 12.500 €.

Edificios residencial colectivos: Hasta 9.000 € por vivienda (más 90 €/m² para locales comerciales que participen en los costes).

Viviendas en edificios: Hasta 6.000 €.

Incrementos por discapacidad: La ayuda puede subir a 15.000 € si reside una persona con discapacidad, y hasta 18.000 € si el grado de discapacidad es ≥33%.

Porcentaje del coste: El límite general es el 60% del coste de la actuación. Puede llegar al 80% si reside una persona con discapacidad o mayor de 65 años.

Situaciones especiales: El porcentaje puede llegar al 100% en Entornos Residenciales de Rehabilitación.

que se proponga una rehabilitación integral en términos de seguridad, accesibilidad, habitabilidad y sostenibilidad, según proceda, con inclusión de una mejora acreditada de la eficiencia energética, con especial atención a la envolvente edificatoria de los edificios o de las viviendas unifamiliares".

El resultado es que a partir de 2026 las ayudas de los planes estatales de vivienda en materia de rehabilitación no cubren las mejoras de accesibilidad en los edificios, salvo que se proponga en un proyecto de rehabilitación integral.

5.3. La regulación de los agentes y gestores de la rehabilitación y las dificultades para conseguir una adecuada eficacia y eficiencia de los programas de ayudas a la rehabilitación (en especial para los más desfavorecidos).

El Real decreto 853/2021 (artículo 8) y el Real decreto 326/2026 (artículo 10) regulan los agentes y gestores de la rehabilitación que no son una creación original del legislador español, sino la transposición de un modelo desarrollado en la política europea de rehabilitación energética desde 2018, especialmente a partir de los conceptos de *One-Stop Shop, Integrated Renovation Services* y *Renovation Facilitator* [7].

La función del agente de la rehabilitación es asumir, en nombre de los propietarios o de las comunidades de propietarios, las tareas de preparar la documentación, impulsar los acuerdos de la comunidad de propietarios, gestionar las subvenciones, coordinar los técnicos y ejecutar el proyecto, debiéndose advertir que los beneficiarios pueden ceder el derecho de cobro de la subvención al agente o gestor de la rehabilitación.

Se trata de dar respuesta a algunas de las dificultades que presenta la gestión de subvenciones en general, y en particular las que pretenden realizar rehabilitaciones integrales que incorporen importantes medidas de eficiencia energética. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la OCDE[8] coinciden en que **las dificultades para que los programas de subvenciones sean eficaces** no se limitan a los hogares vulnerables (en los que la eficacia es especialmente reducida y problemática) sino que también **responden a problemas estructurales del diseño y funcionamiento de las políticas públicas de rehabilitación.** En concreto, señalan, entre otros, los siguientes:

7 En cuanto al funcionamiento de las one-stop-shops como gestión profesionalizada de las subvenciones, SCHLEICH, J. (2019), Energy efficient technology adoption in low-income households in the European Union. También Paolo BERTOLDIA y otros (2021), The role of one-stop shops in energy renovation - a comparative analysis of OSSs cases in Europe; Pardalis, Mahapatra i Palm (2021), To be or not to be: The organizational conditions for launching one-stop-shops for energy related renovations
En castellano: MARMOLEJO-DUARTE, Carlos BIERE-ARENAS, Rolando SPAIRANI-BERRIO, Silvia CRESPO-SÁNCHEZ, Eva, (2022), "One-stop-shops como modelo emergente en la gestión de la rehabilitación energética en España", Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 2013, pp. 593-620. Estos autores vuelven a poner de manifiesto que se ha sobrevalorado la capacidad de los propietarios para gestionar una rehabilitación compleja; que las OSS (nuestros agentes y gestores de la rehabilitación) asumen conocimientos técnicos, financieros y administrativos que los ciudadanos normalmente no tienen y que las OSS actúan como un gestor integral de la rehabilitación.

8 Comisión Europea (Dirección General de Energía): Feasibility study to finance lowcost energy efficiency measures in low-income households from EU funds Final Report for DG Energy. Parlamento Europeo: Energy Efficiency for Low-Income Households. OCDE: Mobilising Investment in Energy Efficiency

- Elevados **costes** de transacción (los beneficiarios deben obtener información técnica, contratar profesionales, solicitar presupuestos, tramitar licencias, preparar la documentación de la subvención y justificar posteriormente la actuación). Estos costes de transacción pueden desincentivar la inversión incluso cuando las ayudas públicas son elevadas.
- **Complejidad** administrativa.
- Necesidad de **anticipar** la inversión (en muchos programas de subvenciones, el beneficiario debe financiar inicialmente la actuación y sólo percibe la ayuda una vez ejecutadas las obras y acreditado el cumplimiento de los requisitos).
- Dificultades de acceso a la **financiación** (las subvenciones raramente cubren el coste total de las actuaciones).
- **Fragmentación** de los agentes intervinientes (requieren la intervención coordinada de arquitectos, ingenieros, empresas constructoras, entidades financieras, administraciones públicas y suministradores de energía).
- Problemas de **coordinación** en edificios de vivienda colectiva (en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, la adopción de acuerdos comunitarios constituye una dificultad específica).
- **Información** imperfecta y asimetrías informativas.
- Escasa **confianza** en los resultados (muchos potenciales beneficiarios dudan de que los ahorros energéticos previstos se materialicen realmente).
- Insuficiente **capacidad técnica** de los beneficiarios (la preparación y gestión de un proyecto de rehabilitación exige conocimientos técnicos, jurídicos y financieros que la mayoría de propietarios y comunidades de propietarios no poseen y la ausencia de asistencia técnica especializada dificulta la formulación y ejecución de proyectos viables).
- Inestabilidad **normativa** de los programas (los cambios frecuentes en las convocatorias, los requisitos de acceso y la disponibilidad presupuestaria generan incertidumbre tanto para los beneficiarios como para el sector empresarial).
- Escasa **integración** entre subvenciones y financiación privada (las subvenciones son más eficaces cuando forman parte de instrumentos financieros integrados que combinan ayudas directas, préstamos, garantías públicas y mecanismos de financiación específicos).
- Falta de acompañamiento integral (las subvenciones económicas, por sí solas, no garantizan la ejecución de los proyectos. Resulta necesario proporcionar servicios complementarios de asesoramiento, asistencia técnica, apoyo administrativo y coordinación del proceso de rehabilitación. De esta constatación deriva el desarrollo en diversos Estados miembros de los denominados *One-Stop Shops* o servicios integrales de rehabilitación).
- Escasa capacidad de **movilización del mercado** (los programas de ayudas pueden generar un volumen de demanda insuficiente para consolidar

un mercado estable de empresas especializadas, lo que limita la competencia, incrementa los costes y dificulta la disponibilidad de profesionales cualificados.

Tres informes elaborados por instituciones diferentes y con finalidades distintas, alcanzan una conclusión convergente: **la eficacia de los programas de subvenciones** depende menos de la intensidad económica de la ayuda que de la **eliminación de las barreras administrativas, financieras, organizativas e informativas** que dificultan la toma de decisiones y la ejecución de las actuaciones de rehabilitación. En consecuencia, las políticas más eficaces son aquellas que combinan subvenciones con financiación adecuada, asistencia técnica, simplificación administrativa y mecanismos de gestión integral del proceso de rehabilitación.

En cuanto a los colectivos más vulnerables, los informes concluyen que **las subvenciones tradicionales benefician sobre todo a propietarios con más renta;** las familias pobres no pueden asumir la parte no subvencionada y es por ello imprescindible combinar subvenciones con asistencia técnica y prefinanciación dado que las políticas universales de rehabilitación tienden a favorecer hogares con más recursos. Las familias vulnerables sufren una "doble barrera": menos capacidad financiera y viviendas peores por lo que hacen falta programas específicos para evitar que las subvenciones incrementen la desigualdad.

Por todo ello, el hecho de que a partir de 2026 las ayudas de los planes estatales de vivienda en materia de rehabilitación no cubran las mejoras de accesibilidad en los edificios, salvo que se proponga en un proyecto de rehabilitación integral, advertidas las dificultades que conlleva la gestión y eficacia de las ayudas a la rehabilitación integral de las edificaciones, puede constituir un obstáculo importante para facilitar los acuerdos en el seno de las comunidades de propietarios y conseguir los porcentajes que el artículo 10 LPA fija para que unas determinadas obras de accesibilidad sean obligatorias.

5.4. Dos razones que abundan en la propuesta en los planes estatales de vivienda de impulsar el fomento de la rehabilitación integral de edificios: la obligación de descarbonizar el parque residencial como máximo en 2050 y la importancia económica de la rehabilitación.

5.4.1. El objetivo de descarbonización del parque residencial existente antes de 2050.

La Unión Europea, en el marco normativo configurado por la denominada Ley europea del clima (Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática[9] y que modifica los Reglamentos (CE) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999), y por el paquete de directivas de energía limpia para los europeos y el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza

9 *El marco para conseguir los objetivos vinculantes de neutralidad climática en el 2050 (art. 1 "con el fin de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido en el artículo 2, apartado 1, letra a), del Acuerdo de París, y proporcionar un marco para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación contemplado en el artículo 7 de dicho Acuerdo") y de reducción interna el 2030 de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990.*

de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, ha establecido, entre otros, el objetivo de que los edificios nuevos pertenezcan a la categoría de edificios de consumo de energía casi nulo a partir de 2020, y en lo que aquí especialmente interesa, que el parque inmobiliario existente se transforme en un parque de edificios de consumo casi nulo de energía antes de 2050 (lo que significa que sea altamente eficiente energéticamente y autoprovisto de energía renovable "*in situ*" o en el entorno).

El artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE (en el redactado establecido por la Directiva 2018/844 y el Reglamento (UE) 2018/1999), prescribía que "cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo".

La Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición), establece nuevas modificaciones de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y en aras de la claridad, procede a su refundición. La Directiva (UE) 2024/1275 emplaza a los Estados miembros a establecer planes nacionales de renovación de edificios (regulados de manera pormenorizada en el artículo 3 de la Directiva refundida, cuyo precepto establece el 31 de diciembre de 2025 como fecha límite para que cada Estado miembro presente el primer proyecto de plan de renovación de edificios) que sustituyan a las estrategias de renovación a largo plazo establecidas en el artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE y que se conviertan en una herramienta de planificación plenamente operativa aún más potente para los Estados miembros, en consonancia con el principio de "primero, la eficiencia energética", que se centren en mayor medida en la financiación y que garanticen que se dispone de trabajadores debidamente cualificados para llevar a cabo las renovaciones de edificios.

El Gobierno español sometió el Borrador del Plan Nacional de Renovación de Edificios a la audiencia pública exigida en el indicado artículo 3 de la Directiva el mes de diciembre de 2025 y lo presentó a la Comisión europea, que lo ha publicado en su portal.

5.4.2. La importancia económica de la rehabilitación

La Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición), que establece en su artículo 1 como objetivo lograr un parque inmobiliario de cero emisiones a más tardar en 2050, hace expresas referencias a lo largo del texto normativo a la importancia y necesidad de que la descarbonización sea rentable (el artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE sustituido por el artículo 1 de la Directiva (UE) 2024/1275 lo establecía de manera expresa "facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo").

Para comprender el sentido de las ayudas a la rehabilitación en los planes de vivienda no debe olvidarse que de manera conjunta con la satisfacción del derecho a la vivienda desde la vertiente de la calidad de la vivienda y de la eficiencia energética vinculada con la descarbonización de la economía y del parque inmobiliario residencial, siempre se ha destacado por el legislador la importancia económica de la rehabilitación para

el sector de la promoción inmobiliaria y de la construcción. En el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, a partir del cual los sucesivos los planes de vivienda ya preverán un sistema legal de financiación para la mejora y rehabilitación de la vivienda y de los espacios urbanos, señala en su exposición de motivos que "este fomento de la rehabilitación adquiere especial trascendencia como iniciativa generadora de empleo en el sector de la construcción, dado que habitualmente esta actividad requiere (…) el fomento general de la actividad rehabilitadora y de la creación de empleo en el sector de la construcción son objetivos que se contemplan (conjuntamente) con los de la creación de regímenes protegidos de rehabilitación que eviten el riesgo de expulsión de las clases populares residentes en los centros urbanos como consecuencia de su mejora ambiental").

Iguales consideraciones aparecen en las exposiciones de motivos de las normas que impulsan la rehabilitación después de la gran crisis inmobiliaria de 2007. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo ; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, y muy especialmente la en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en cuya exposición de motivos, entre otras consideraciones se afirma que "tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva", todo ello sin negar que esta Ley ya se ampara en la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, para establecer técnicas que fomenten la rehabilitación.

5.5. Consideraciones finales

La perspectiva económica y la exigencia de la Unión Europea de descarbonizar el parque inmobiliario que justifican las ayudas previstas en el Real Decreto 853/2021 han tenido una importancia decisiva en la regulación de la rehabilitación en el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, relegando en parte la atención en los planes estatales de vivienda al derecho a la accesibilidad universal incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008 y cuyo modelo de protección se trasladó al texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado por Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

La gestión de las subvenciones para la mejora de la accesibilidad de los edificios cuando se incorporan en proyectos integrales de rehabilitación, dificulta el acceso a estas ayudas a las personas más vulnerables, siendo imprescindible potenciar la actuación de los agentes y gestores de la rehabilitación previstos en el Real Decreto 853/2021 (artículo 8) y en el Real Decreto 326/2026 (artículo 10), no solo con carácter general sino de manera específica para las personas más vulnerables y con menor capacidad económica.

La necesidad de impulsar y ayudar a la mejora de la accesibilidad de los edificios exigirá que se establezcan líneas de subvenciones al margen de los planes estatales de vivienda, dado que estos solo contemplan las ayudas a las obras de accesibilidad en los edificios cuando forman parte de un proyecto general de rehabilitación.

Ideas básicas del Capítulo IV

- **La accesibilidad universal constituye una obligación jurídica.** La eliminación de barreras arquitectónicas no puede reducirse a una mejora de conveniencia sometida a la disponibilidad económica o a la voluntad coyuntural de la mayoría. Se vincula con la dignidad, la autonomía personal y el uso efectivo de la vivienda. Por ello, la legislación de propiedad horizontal impone determinadas actuaciones cuando concurren los presupuestos legales y limita la capacidad de la comunidad para rechazarlas.
- **La naturaleza de la obra determina la vía de tutela.** Cuando la actuación es obligatoria conforme al artículo 10.1.b) LPH, la Junta debe decidir cómo se ejecuta, pero no puede negar su realización. Si la obra requiere un acuerdo y no se alcanza la mayoría, puede acudirse al juicio de equidad. Cuando existe un acuerdo ilegal, gravemente perjudicial o abusivo, la respuesta adecuada será su impugnación mediante el juicio ordinario.
- **El tiempo del proceso forma parte de la efectividad del derecho.** La permanencia de una barrera produce un perjuicio diario que afecta al acceso a la vivienda y a la vida independiente. La tutela judicial no es suficiente si llega después de varios años. Deben aplicarse los ajustes procesales previstos para las personas con discapacidad, impulsar la tramitación preferente cuando exista una necesidad acreditada y utilizar medidas cautelares proporcionadas que eviten que la duración del litigio haga inútil la sentencia.
- **Las ayudas públicas influyen directamente en la obligación comunitaria.** Las subvenciones no son un elemento externo al régimen de propiedad horizontal. Al reducir el coste repercutido o cubrir al menos el porcentaje previsto legalmente, pueden convertir la actuación en obligatoria. Sin embargo, la progresiva vinculación de las ayudas de accesibilidad a proyectos de rehabilitación integral y eficiencia energética incrementa la complejidad técnica y financiera, lo que puede perjudicar a las comunidades y a los hogares con menos recursos.
- **La rehabilitación requiere una gestión integral y una protección reforzada de las personas vulnerables.** La intensidad de la subvención no basta cuando los beneficiarios carecen de financiación inicial, conocimientos técnicos o capacidad para tramitar el expediente. Los agentes y gestores de la rehabilitación deben coordinar acuerdos, proyectos, licencias, financiación y justificación de las ayudas. Las políticas públicas deben prever líneas específicas para accesibilidad y mecanismos de acompañamiento que impidan que los programas generales aumenten la desigualdad entre propietarios y comunidades.

Capítulo V
Alternativas residenciales para personas mayores: viviendas colaborativas y cohousing senior

María José Vañó Vañó

Departamento de Derecho Mercantil “Manuel Broseta Pont”

IUDESCOOP · Universitat de València

1. Planteamiento y delimitación jurídica de las alternativas residenciales

2. Concepto de vivienda colaborativa y *cohousing senior*

2.1. Espacios privativos, espacios comunes y proyecto comunitario

2.2. Participación, gestión compartida y autonomía personal

2.3. El cohousing senior

3. Delimitación frente a otras fórmulas residenciales

3.1. Diferencias respecto de las residencias de personas mayores

3.2. Diferencias respecto de las comunidades de propietarios y las promociones inmobiliarias convencionales

4. Formas jurídicas de organización y especial referencia a la cooperativa

4.1. La cooperativa de viviendas como sociedad de personas

4.2. Cooperativa tradicional y cooperativa en cesión de uso

4.3. Derecho de uso, acceso, baja y reglas de funcionamiento

5. Principales condicionantes jurídicos y económicos de los proyectos senior

5.1. Tiempo de desarrollo, acceso al suelo y rehabilitación

5.2. Financiación y accesibilidad económica

5.3. Dependencia sobrevenida y organización de los cuidados

6. Función pública, límites y recomendaciones

6.1. Suelo, financiación pública y asistencia técnica

6.2. Garantías de permanencia, asequibilidad y ausencia de especulación

7. Consideraciones finales

El **capítulo analiza** las viviendas colaborativas y el cohousing senior como alternativas residenciales para personas mayores. El objetivo no es presentar un modelo idealizado, sino delimitar sus elementos jurídicos y funcionales, explicar su diferencia respecto de las residencias, la propiedad horizontal, los alojamientos con servicios y el *coliving* comercial, y examinar las condiciones necesarias para que estas iniciativas sean viables. Se presta especial atención a la cooperativa en cesión de uso, a la naturaleza del derecho de la persona socia, a las aportaciones y cuotas, a la financiación, a la dependencia sobrevenida y a la continuidad de la comunidad. La última parte aborda la función de las administraciones públicas, el reconocimiento del modelo en la legislación valenciana y en el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, y las garantías que deben acompañar al apoyo público para asegurar accesibilidad económica, estabilidad y ausencia de especulación.

1. Planteamiento y delimitación jurídica de las alternativas residenciales

La expresión «alternativas residenciales para personas mayores» **comprende fórmulas muy distintas** y no identifica una categoría jurídica unitaria. Bajo esta denominación pueden encontrarse viviendas adaptadas con servicios de proximidad, apartamentos con apoyos, viviendas tuteladas, alojamientos intergeneracionales, complejos residenciales y viviendas colaborativas. Todas ellas modalidades que presentan diferencias relevantes en cuanto a la titularidad del inmueble, el título que legitima la ocupación, la duración y estabilidad de ese título, la organización de los servicios, el régimen económico y la participación de las personas residentes.

La vivienda de las personas mayores plantea, por tanto, cuestiones jurídicas que no se reducen a la propiedad de un inmueble, sino que obligan a determinar qué posibilidades existen para permanecer en el domicilio habitual, acceder a otro alojamiento adecuado, recibir apoyos en la propia vivienda o incorporarse a una solución residencial organizada colectivamente. Los **artículos 47 y 50 de la Constitución ofrecen el marco general,** al encomendar a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la atención de los problemas específicos de vivienda de las personas mayores. Estos mandatos no imponen una única solución residencial, **pero permiten fundamentar políticas dirigidas a ampliar las opciones disponibles más allá** de la propiedad individual, el arrendamiento ordinario y el ingreso en un centro residencial.

La diversidad de alternativas exige atender a la posición jurídica que cada una atribuye a la persona residente. No es equivalente adquirir una vivienda en propiedad, ocuparla mediante un contrato de arrendamiento, acceder a un alojamiento vinculado a la prestación de determinados servicios o disfrutar de un derecho de uso derivado de la condición de persona socia de una cooperativa. La doctrina ha señalado que las cooperativas de viviendas pueden proporcionar alojamiento mediante títulos y prestaciones diferentes, por lo que la forma societaria no determina por sí sola la naturaleza del derecho de ocupación ni la posición de la persona usuaria (Fajardo García, 2014; Lambea Rueda, 2012).

Dentro de este conjunto, **las viviendas colaborativas** se caracterizan porque las personas residentes no se limitan a contratar un alojamiento o un paquete cerrado de prestaciones, sino que **participan en la organización y el gobierno del proyecto,** disponen de espacios privativos, comparten determinadas instalaciones y acuerdan las reglas esenciales de funcionamiento. La entidad titular no actúa únicamente como promotora o prestadora de servicios, sino como instrumento estable para satisfacer las necesidades residenciales de quienes la integran. La combinación entre derecho de ocupación, participación y organización comunitaria permite diferenciar el modelo de una promoción inmobiliaria ordinaria o de un alojamiento gestionado unilateralmente por un operador externo (López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015; Vañó Vañó, 2022).

El *cohousing senior* constituye una modalidad de vivienda colaborativa promovida o integrada principalmente por personas mayores, aunque la expresión identifica un modelo residencial y no una forma jurídica autónoma. Puede organizarse mediante cooperativas, asociaciones u otras entidades y apoyarse en títulos de ocupación diferentes, si bien en España la cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso ocupa una posición

especialmente relevante porque permite mantener la titularidad colectiva del inmueble y vincular el derecho de ocupación a la condición de persona socia.

La consideración de estas iniciativas como fórmulas situadas entre el domicilio individual y la residencia puede resultar útil para describir su posición dentro del conjunto de opciones disponibles, pero no determina su naturaleza jurídica. La vivienda colaborativa no constituye necesariamente una residencia de menor intensidad asistencial ni una fase previa al ingreso en un centro, pues su calificación dependerá del carácter domiciliario del espacio privativo, de la estabilidad del título de ocupación, de la participación efectiva de las personas residentes y de la función que desempeñen los servicios dentro del proyecto.

La denominación empleada por la entidad promotora tampoco resulta decisiva. Un complejo comercializado como *cohousing* puede responder en realidad a una promoción en propiedad horizontal, a un arrendamiento con servicios o a un centro residencial, del mismo modo que la adopción de la forma cooperativa no convierte automáticamente el proyecto en vivienda colaborativa si la entidad se limita a promover y adjudicar las viviendas y deja de desempeñar después una función estable en la organización de la comunidad. La doctrina ha advertido de la necesidad de atender al contenido efectivo de la relación mutualista y no únicamente a la forma jurídica adoptada (Serra Rodríguez, 2014; Vañó Vañó, 2022).

Este capítulo se centra en **las viviendas colaborativas para personas mayores** y, en particular, en su articulación **mediante cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso.** Su finalidad es delimitar jurídicamente el modelo, diferenciarlo de otras modalidades residenciales y analizar los principales problemas que plantea desde la perspectiva del Derecho cooperativo y de la regulación de la vivienda.

2. Concepto de vivienda colaborativa y *cohousing senior*

2.1. Espacios privativos, espacios comunes y proyecto comunitario

La vivienda colaborativa es un modelo de organización residencial que combina espacios de aprovechamiento privativo, espacios de uso común, participación de las personas residentes y gestión compartida. No constituye por sí misma una forma jurídica autónoma ni depende de una solución arquitectónica determinada. Su configuración resulta de la relación entre la titularidad del inmueble, el derecho de ocupación, la organización de los espacios y las reglas mediante las que se ordena la comunidad (López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015; Vañó Vañó, 2022).

La existencia de un **espacio privativo con carácter domiciliario** es un elemento esencial. Cada persona o unidad de convivencia debe disponer de un ámbito de uso exclusivo que permita desarrollar de manera independiente las funciones propias de la vivienda. La incorporación a un proyecto comunitario no transforma ese espacio en una dependencia subordinada a las instalaciones comunes ni atribuye a la entidad titular una facultad general de intervención sobre la vida privada de las personas residentes.

La **Ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana** (en adelante Ley 3/2023 valenciana), proporciona una definición legal del modelo.

Su artículo 3 considera viviendas colaborativas los edificios o conjuntos residenciales de titularidad única perteneciente a una entidad participada por las personas usuarias y sometida a gestión compartida, que adopte la forma de cooperativa no lucrativa o asociación no lucrativa. El inmueble debe incorporar dependen**cias susceptibles de aprovechamiento privado,** los **elementos comunes** correspondientes al edificio o conjunto residencial y espacios o **dependencias de uso común.**

La norma refuerza el carácter domiciliario de las unidades privadas. Estas deben ser de uso exclusivo de quienes integran cada unidad de convivencia, disponer de un sistema de cierre y contar, al menos, con espacios destinados a sala de usos múltiples, dormitorio y baño. Además, el edificio debe proyectarse o rehabilitarse conforme a criterios de **accesibilidad universal** y cumplir las restantes exigencias de funcionalidad, seguridad y habitabilidad previstas por la legislación aplicable (arts. 5.1.a, 6.2 y 8.3 de la Ley 3/2023).

Junto a los espacios privativos, el modelo requiere dependencias destinadas al uso comunitario. Pueden dedicarse, entre otras funciones, a cocina, comedor, lavandería, reuniones, talleres, alojamiento de visitantes, actividad física o prestación de servicios comunes. Su presencia no debe valorarse únicamente en términos cuantitativos, sino también atendiendo a su función dentro del proyecto. La existencia de zonas comunes accesorias, similares a las de cualquier conjunto inmobiliario, no permite por sí sola calificar una promoción como vivienda colaborativa.

La legislación valenciana establece un criterio cuantitativo específico. Los espacios o dependencias de uso común deben representar, con carácter general, al menos el veinte por ciento de la superficie total. Cuando la cooperativa se constituya mediante la rehabilitación o adquisición de un conjunto residencial preexistente cuyas características impidan alcanzar ese porcentaje, el mínimo se reduce al diez por ciento (art. 3.3 de la Ley 3/2023). Este requisito, aplicable únicamente en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, expresa la relevancia estructural que la norma atribuye a los espacios comunitarios, aunque su cumplimiento no sustituye los restantes elementos organizativos y jurídicos exigidos por el modelo.

Debe distinguirse, además, entre los elementos comunes del inmueble y los espacios de uso comunitario. Los primeros son los necesarios para el funcionamiento, conservación y utilización del edificio, en los términos del artículo 396 del Código Civil. Los segundos se destinan específicamente al desarrollo compartido de determinadas funciones residenciales, sociales o comunitarias. Esta distinción resulta relevante para determinar su destino, ordenar su utilización y distribuir los gastos asociados a su mantenimiento.

El diseño del inmueble debe guardar coherencia con la organización jurídica del proyecto. La configuración y el destino de los espacios no pueden quedar exclusivamente en manos de la entidad promotora o de los profesionales encargados de la edificación, sino que deben responder a las decisiones adoptadas por la entidad titular con **participación de las personas usuarias.** Esa correspondencia permite evitar que el proyecto comunitario quede reducido a una denominación comercial sin reflejo efectivo en la estructura y el funcionamiento del conjunto residencial.

El **proyecto comunitario debe traducirse en reglas jurídicas concretas.** Los estatutos sociales, el reglamento de régimen interno y, en su caso, los acuerdos de los órganos sociales deben precisar el destino de los espacios, las condiciones para su utilización,

la distribución de los gastos, los procedimientos de adopción de decisiones, los mecanismos de incorporación de nuevas personas y las reglas aplicables a la convivencia. No basta, por tanto, con una declaración genérica de valores o intenciones: es necesario integrar el proyecto en la estructura normativa de la entidad para atribuir derechos, imponer obligaciones y facilitar la prevención y resolución de conflictos.

La existencia de **recursos compartidos tampoco implica la puesta en común de las economías personales.** Las personas residentes pueden contribuir a la financiación del inmueble, de los gastos generales y de los servicios acordados, pero conservan la titularidad y administración de sus ingresos, patrimonio y gastos privados. La separación entre la economía de la entidad, los gastos comunes y la esfera patrimonial de cada persona debe quedar claramente reflejada en la documentación societaria y contractual.

2.2. Participación, gestión compartida y autonomía personal

La participación de las personas residentes constituye uno de los elementos que permiten diferenciar la vivienda colaborativa de otros alojamientos dotados de espacios comunes o servicios complementarios, cuya organización suele corresponder al propietario, al promotor o al prestador de los servicios. En la vivienda colaborativa, por el contrario, las personas usuarias intervienen en las decisiones esenciales relativas a la configuración y al funcionamiento del proyecto, desde la elección del emplazamiento y el diseño del inmueble hasta la aprobación de las normas internas y la organización de los servicios. La doctrina identifica precisamente **el proceso participativo, la autogestión y las estructuras democráticas de gobierno entre los rasgos característicos del *cohousing*** (López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015; Vañó Vañó, 2022). La Ley 3/2023 valenciana reconoce igualmente el derecho de las personas usuarias a participar en la planificación, el diseño, la gestión y el mantenimiento del edificio o conjunto residencial desde la fase inicial del proyecto (art. 11.5).

La intensidad de esta intervención puede variar según el origen de la iniciativa, puesto que en los proyectos autopromovidos el grupo suele asumir directamente las decisiones desde su constitución, mientras que en otros casos el inmueble puede haber sido impulsado por una administración pública, una fundación u otra entidad social. Esta diversidad no impide reconocer el carácter colaborativo del modelo, siempre que la participación sea efectiva y no quede reducida a mecanismos consultivos o a la ratificación formal de decisiones adoptadas por terceros.

Cuando la iniciativa se articula mediante una cooperativa, la organización democrática propia de esta forma societaria proporciona una estructura especialmente adecuada para integrar la titularidad o gestión del inmueble y la participación de las personas usuarias. La asamblea general y el órgano de administración permiten ejercer los derechos de información, deliberación, decisión y control, de manera que quienes integran el proyecto no actúan como simples adquirentes o clientes, sino como personas socias que satisfacen colectivamente una necesidad de vivienda (Fajardo García, 2009; Vañó Vañó, 2022). Los estatutos o el reglamento de régimen interno pueden completar esta estructura mediante comisiones de convivencia, mantenimiento o mediación, siempre que se delimiten sus funciones y no se desplacen hacia ellas competencias que corresponden legal o estatutariamente a los órganos sociales.

La gestión compartida no exige que todas las personas asuman directamente tareas técnicas ni participen con la misma intensidad en cualquier actividad, por lo que la administración económica, la gestión urbanística, el mantenimiento del inmueble o la prestación de determinados servicios pueden encomendarse a profesionales externos. Esta profesionalización no desvirtúa el carácter colaborativo siempre que las decisiones esenciales permanezcan bajo el control de la entidad y que las funciones y responsabilidades de los prestadores se encuentren claramente delimitadas, evitando que una gestora o promotora asuma de hecho el gobierno del proyecto.

La autonomía personal actúa como límite de la organización comunitaria, ya que la pertenencia a una vivienda colaborativa no obliga a compartir todos los ámbitos de la vida cotidiana ni legitima la imposición de actividades o formas homogéneas de convivencia. Las obligaciones de participación deben guardar relación con el funcionamiento de la entidad y resultar proporcionadas, manteniéndose separadas las economías personales y los gastos comunes del proyecto, característica que la doctrina también considera propia del modelo colaborativo (Vañó Vañó, 2022).

En los proyectos destinados a personas mayores, la evolución de las capacidades puede exigir medidas de apoyo que permitan mantener una participación efectiva, mediante información comprensible y procedimientos internos que faciliten la intervención de cada persona con los apoyos que precise. La necesidad de asistencia no determina por sí sola la pérdida de los derechos societarios ni permite sustituir automáticamente su voluntad por la de familiares, profesionales o miembros de la comunidad.

2.3. El cohousing senior

El *cohousing senior* constituye una modalidad de vivienda colaborativa promovida o integrada principalmente por personas mayores que deciden organizar de forma anticipada su entorno residencial, combinando espacios privativos, zonas comunes, participación en la gestión y previsión de los apoyos que puedan resultar necesarios con el paso del tiempo. **Su singularidad no deriva únicamente de la edad de quienes forman parte del proyecto, sino de la planificación de una solución habitacional estable antes de que una situación de dependencia o una necesidad asistencial urgente reduzca las posibilidades de elección,** circunstancia que permite ordenar previamente el diseño del inmueble, la financiación, la organización de los servicios y las condiciones de permanencia en la comunidad (López y Estrada, 2016, 227-237; Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021).

Estos proyectos pueden estar reservados a **personas mayores** o adoptar una composición **intergeneracional,** opción que **condiciona la configuración estatutaria,** los criterios de admisión y sustitución, la organización de los servicios y la continuidad de la comunidad. En los modelos exclusivamente senior, el envejecimiento simultáneo de buena parte de sus integrantes puede incrementar en un periodo relativamente breve la necesidad de apoyos y reducir la capacidad interna para asumir determinadas tareas de gestión, por lo que resulta necesario prever mecanismos de incorporación de nuevas personas, adaptación de las obligaciones de participación y profesionalización progresiva de algunos servicios, sin alterar el control de la entidad por quienes residen en ella.

La posible **aparición de situaciones de dependencia plantea uno de los principales problemas jurídicos del modelo,** pues exige determinar qué servicios puede organizar o contratar la entidad, cómo se distribuye su coste y en qué momento la intensidad de la atención prestada puede afectar a la calificación administrativa del proyecto. La vivienda colaborativa no se transforma automáticamente en un centro residencial por incorporar servicios de apoyo o cuidados domiciliarios, pero tampoco puede utilizarse su naturaleza habitacional para eludir las exigencias de autorización, acreditación y calidad cuando se presten actividades sometidas a la normativa de servicios sociales. **Vivienda y cuidados deben mantenerse jurídicamente diferenciados, aunque coordinados,** de manera que las personas residentes conserven sus derechos individuales frente al sistema público de atención y la comunidad no quede obligada a asumir colectivamente prestaciones que corresponden a cada persona (Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021; Vañó Vañó, 2022).

Los antecedentes contemporáneos del *cohousing* suelen situarse en **Dinamarca** durante la década de 1960, desde donde el modelo se extendió a **Países Bajos, Suecia, Alemania, Austria, Reino Unido y Estados Unidos.** La experiencia comparada confirma que no existe una configuración jurídica única, puesto que conviven proyectos basados en propiedades individuales con espacios comunes, cooperativas titulares del conjunto residencial, viviendas en alquiler promovidas por entidades sin ánimo de lucro e iniciativas públicas o autopromovidas por sus futuros residentes. Pese a esta diversidad, suelen concurrir **algunos elementos comunes:** la existencia de un espacio privativo con carácter domiciliario, la estabilidad del derecho de ocupación, la participación de las personas usuarias y una organización colectiva que no queda íntegramente en manos de un operador externo (McCamant y Durrett, 1988; Vestbro y Horelli, 2012).

En Dinamarca, Países Bajos y Suecia, las experiencias destinadas a personas mayores se han configurado principalmente como modalidades de vivienda ordinaria organizadas por sus residentes, aunque puedan facilitar la contratación de apoyos a medida que aumentan las necesidades de cuidado. El caso sueco muestra, además, la vinculación histórica de algunos proyectos con la reorganización de las tareas domésticas y la distribución de los cuidados, mientras que las iniciativas senior posteriores han prestado mayor atención a la continuidad residencial y a la prestación de apoyos sin institucionalización. **Estas soluciones no pueden trasladarse automáticamente a España,** debido a las diferencias existentes en la disponibilidad de suelo, la intervención municipal, la financiación, el régimen del alquiler y la regulación de los servicios sociales, pero permiten comprobar que **la articulación del *cohousing* senior depende tanto de la forma jurídica elegida como del marco de políticas públicas en el que se desarrolla** (Tortosa Chuliá y Sundström, 2022, 303-331).

La principal enseñanza que ofrece la experiencia comparada es la conveniencia de evitar dos calificaciones extremas: la asimilación automática de cualquier proyecto senior a una residencia y su consideración como vivienda ordinaria al margen de la intensidad de los servicios efectivamente prestados. La naturaleza jurídica deberá determinarse en cada caso atendiendo a la titularidad del inmueble, el título de ocupación, la participación de las personas residentes, la organización de los apoyos y el grado de control que la entidad conserva sobre su prestación.

3. Delimitación frente a otras fórmulas residenciales

La vivienda colaborativa debe diferenciarse de otras modalidades que también incorporan alojamiento, espacios comunes o determinados servicios. La denominación utilizada por el promotor no resulta decisiva, pues la calificación jurídica depende de la titularidad del inmueble, el título de ocupación, la participación de las personas residentes y la naturaleza de las prestaciones ofrecidas (López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015; Vañó Vañó, 2022).

Criterio	Vivienda colaborativa	Figura próxima o utilización impropia de la denominación
Posición de la persona residente	Persona socia o usuaria con participación efectiva en la entidad y un derecho estable de ocupación.	Compradora, arrendataria o usuaria de un servicio sin intervención real en la organización del proyecto.
Titularidad y derecho de ocupación	Titularidad colectiva o estable de una entidad participada por las personas usuarias, con reglas que preservan la continuidad del proyecto.	Propiedad individual ordinaria o titularidad de un operador que comercializa el alojamiento.
Espacios comunes	Forman parte del proyecto residencial y su destino y utilización se deciden de manera compartida.	Constituyen equipamientos accesorios o elementos de promoción comercial.
Gobernanza	Existen órganos democráticos, derechos de información y participación en las decisiones esenciales.	La gestión corresponde unilateralmente a una promotora, gestora o entidad operadora.
Servicios y cuidados	Son acordados o contratados por la entidad y complementan el carácter domiciliario de la vivienda.	Integran un paquete cerrado de prestaciones o configuran materialmente un servicio residencial.
Continuidad y transmisión	Las reglas de admisión, baja, sustitución y reembolso protegen la estabilidad de la comunidad y limitan la apropiación individual de plusvalías.	Existe libre transmisión a precio de mercado o la entidad pierde su función una vez adjudicadas las viviendas.
Apoyo público	Se vincula al mantenimiento de la función social, la asequibilidad, la transparencia y la ausencia de especulación.	Produce un beneficio patrimonial privado sin garantías suficientes de conservación del destino social.

Cuadro 1. Criterios para la delimitación jurídica de la vivienda colaborativa

3.1. Diferencias respecto de las residencias de personas mayores

La vivienda colaborativa no constituye por sí misma una residencia. En la primera, la persona dispone de un espacio privativo con carácter domiciliario y participa en la organización del proyecto, mientras que la residencia se articula principalmente en torno al alojamiento y a la prestación continuada de servicios asistenciales por una entidad responsable de su organización. La diferencia no depende de la forma cooperativa o asociativa adoptada, sino de la actividad efectivamente desarrollada y de la posición jurídica de la persona usuaria (Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021; Vañó Vañó, 2022).

La **contratación de servicios de ayuda a domicilio, asistencia personal o atención sanitaria no transforma automáticamente la vivienda colaborativa en un centro residencial, siempre que tales prestaciones conserven carácter complementario** y no desplacen la finalidad habitacional ni el control de las personas residentes sobre la organización del proyecto. Por el contrario, cuando la entidad presta de forma centralizada y permanente la atención que define materialmente un servicio residencial deberá aplicarse la normativa sectorial correspondiente, con independencia de la denominación empleada.

La Ley 3/2023 valenciana permite que las entidades titulares de viviendas colaborativas organicen servicios vinculados a la vivienda y a las necesidades de las personas usuarias, incluidos determinados apoyos asistenciales, sin alterar por ello la naturaleza habitacional del conjunto. Esta compatibilidad no excluye el cumplimiento de las exigencias de autorización, acreditación y calidad aplicables a cada servicio.

La delimitación exige, por tanto, atender conjuntamente al carácter domiciliario del espacio privativo, al título de ocupación, a la participación en la gestión y a la intensidad de los servicios. No procede someter automáticamente toda vivienda colaborativa al régimen de los centros residenciales, pero tampoco puede utilizarse esta denominación para eludir la normativa de servicios sociales cuando la actividad realizada responda materialmente a ese modelo.

3.2. Diferencias respecto de las comunidades de propietarios y las promociones inmobiliarias convencionales

La vivienda colaborativa tampoco puede identificarse con una comunidad de propietarios, cuya finalidad principal consiste en ordenar la conservación y utilización de un inmueble dividido en elementos privativos y comunes. En este régimen, cada titular dispone individualmente de su vivienda y puede transmitirla conforme a las reglas generales, mientras que la participación colectiva se refiere, fundamentalmente, a la administración del edificio. La existencia de zonas comunes o la realización de actividades compartidas no determina por sí sola la presencia de un proyecto colaborativo estable (Serra Rodríguez, 2014; Vañó Vañó, 2022).

En los **modelos cooperativos** de cesión de uso, por el contrario, **la titularidad del conjunto permanece en la entidad** y la persona socia recibe un **derecho de ocupación** vinculado a su pertenencia a la cooperativa, sin adquirir una unidad inmobiliaria susceptible de transmisión libre en el mercado. La salida del proyecto se articula mediante la baja, el reembolso de las aportaciones y la incorporación de una nueva persona, lo

que permite preservar la continuidad de la comunidad y limitar la apropiación individual de las plusvalías generadas por el inmueble (Fajardo García, 2009; Lambea Rueda, 2012).

La adopción de la forma cooperativa tampoco basta para convertir una promoción convencional en vivienda colaborativa. Las cooperativas de viviendas pueden utilizarse únicamente para promover, construir y adjudicar las viviendas a las personas socias, extinguiéndose o reduciendo sustancialmente su actividad una vez concluida la promoción, mientras que en la vivienda colaborativa la entidad conserva una función permanente relacionada con la titularidad o gestión del inmueble, el derecho de uso y la organización de la comunidad (Fajardo García, 2014; Serra Rodríguez, 2014).

La distinción resulta especialmente necesaria cuando la iniciativa está impulsada por una empresa gestora que define previamente el proyecto, controla la contratación y la financiación y presenta a las personas socias decisiones prácticamente cerradas. La intervención profesional puede ser necesaria, pero no debe sustituir la voluntad de la cooperativa ni reducir a sus integrantes a la condición de adquirentes de una promoción inmobiliaria. La transparencia en la contratación, el control sobre la gestora y la participación efectiva en las decisiones esenciales permiten comprobar si existe una verdadera relación mutualista o si la forma cooperativa actúa únicamente como instrumento formal de promoción.

4. Formas jurídicas de organización y especial referencia a la cooperativa

La vivienda colaborativa no constituye una forma jurídica autónoma, de modo que su organización exige acudir a alguna de las figuras reconocidas por el ordenamiento. La elección no es neutra, ya que condiciona la titularidad del inmueble, el derecho de ocupación, la participación de las personas residentes, el régimen económico y la continuidad del proyecto. Aunque pueden utilizarse asociaciones, fundaciones u otras estructuras, la cooperativa de viviendas ofrece una configuración especialmente adecuada cuando se pretende integrar en una misma entidad la promoción o adquisición del inmueble, su financiación, la gestión de los espacios comunes y la participación estable de las personas usuarias.

4.1. La cooperativa de viviendas como sociedad de personas

La cooperativa de viviendas permite que quienes necesitan alojamiento se agrupen para satisfacer colectivamente esa necesidad, sin quedar reducidos a la condición de compradores o clientes de una entidad promotora. Junto a su dimensión empresarial, que le permite adquirir suelo, promover o rehabilitar edificios, contratar financiación y administrar el conjunto residencial, presenta una dimensión societaria en virtud de la cual **las personas usuarias participan como socias en la adopción de las decisiones y en el control de la gestión.** Esta doble condición explica su especial adecuación a los proyectos de vivienda colaborativa, en los que la relación con la entidad no termina con la construcción del inmueble, sino que se mantiene durante su utilización (Fajardo García, 2009; Vañó Vañó, 2022).

El artículo 89 de la **Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas,** define las cooperativas de viviendas como aquellas que asocian a personas que necesitan alojamiento y admite que la propiedad o el uso y disfrute de las viviendas puedan adjudicarse o cederse mediante cualquier título admitido en Derecho. Cuando la cooperativa conserva la propiedad, los estatutos deben regular las condiciones de uso, así como los derechos y obligaciones de las personas socias, previsión que proporciona cobertura al régimen de cesión de uso, aunque deja a la autonomía estatutaria una parte relevante de su configuración (Fajardo García, 2014; Lambea Rueda, 2012).

La legislación valenciana contempla también un objeto amplio para las cooperativas de viviendas, que puede comprender no solo la promoción y adjudicación de alojamientos, sino también la conservación, rehabilitación y administración de los inmuebles, así como la prestación de instalaciones y servicios complementarios. Esta amplitud facilita la articulación de proyectos en los que la cooperativa mantiene una actividad permanente vinculada al uso de las viviendas y a la organización de la comunidad, en lugar de limitarse a promover su construcción y transmitirlas posteriormente a las personas socias.

Los principios cooperativos de adhesión voluntaria, gestión democrática, participación económica, autonomía e interés por la comunidad ofrecen una base coherente para estos proyectos, pero no sustituyen la regulación concreta de su funcionamiento. Los estatutos y, en su caso, el reglamento de régimen interno debe precisar las aportaciones y cuotas, el derecho de uso, las causas de baja, el reembolso, la incorporación de nuevas personas, la organización de los servicios y las consecuencias de la pérdida de la condición de socia.

La condición de persona socia reúne derechos políticos, económicos y de uso que, aunque se encuentran conectados, no deben confundirse. La participación en la asamblea, el derecho de información, las aportaciones al capital y la baja pertenecen a la relación societaria, mientras que la ocupación de la vivienda, el abono de las cuotas y el acceso a los servicios integran la actividad cooperativizada. La extinción de la condición de socia puede determinar la pérdida del derecho de uso, pero sus causas, efectos y garantías deben quedar regulados expresamente para evitar situaciones de inseguridad jurídica.

La forma cooperativa no convierte por sí sola una promoción en vivienda colaborativa. Una cooperativa que construye y adjudica las viviendas en propiedad cumple legítimamente una función de autopromoción, aunque su actividad pueda finalizar o quedar reducida después de la adjudicación. En la vivienda colaborativa, por el contrario, la permanencia de la entidad, la vinculación entre la condición de persona socia y el derecho de ocupación y la continuidad de la gestión compartida forman parte de la propia estructura del proyecto (Serra Rodríguez, 2014; Vañó Vañó, 2022).

4.2. Cooperativa tradicional y cooperativa en cesión de uso

En la cooperativa tradicional de viviendas, la entidad promueve la construcción o rehabilitación del inmueble y adjudica finalmente las **viviendas en propiedad** a las personas socias, de modo que, una vez concluida la promoción y cumplidas las obligaciones económicas, la financiación suele individualizarse y la cooperativa puede disolverse o quedar limitada a la administración de determinados elementos comunes. Se trata de una modalidad legítima de autopromoción, pero **su función es esencialmente**

instrumental y no implica necesariamente la continuidad de un proyecto comunitario una vez transmitida la propiedad (Fajardo García, 2009; Serra Rodríguez, 2014).

En la **cooperativa en cesión de uso,** por el contrario, el inmueble permanece bajo la titularidad de la entidad y las personas socias adquieren un **derecho estable de ocupación** sobre una unidad privativa y de utilización de los espacios comunes, vinculado a su condición societaria. La vivienda no se divide ni se adjudica individualmente, por lo que la persona residente no se convierte en propietaria ni puede transmitir libremente el inmueble a precio de mercado, aunque participa en la entidad titular y contribuye a su financiación mediante aportaciones iniciales y cuotas periódicas (Lambea Rueda, 2012; López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015).

La cesión de uso no constituye una simple modalidad de arrendamiento, pues la posición de la persona usuaria deriva de una relación societaria más amplia que comprende derechos políticos, económicos y de participación en la actividad cooperativizada. Su estabilidad depende de la permanencia en la cooperativa, de las previsiones estatutarias y del título que la entidad ostente sobre el inmueble, por lo que debe regularse con precisión la conexión entre la condición de persona socia, la ocupación de la vivienda y las causas que pueden determinar su extinción.

La Ley 3/2023 valenciana adopta una configuración más definida para las viviendas colaborativas comprendidas en su ámbito, al prohibir que la entidad adjudique a las personas usuarias la propiedad o un derecho real limitado sobre las unidades privativas y atribuirles un derecho de uso de naturaleza societaria, personalísimo y no real, normalmente por tiempo indefinido, salvo que el título de la entidad sobre el inmueble sea temporal (arts. 10.3 y 10.4). Esta solución preserva la unidad del conjunto y limita su patrimonialización individual, aunque también vincula la estabilidad de las personas residentes a la solvencia y continuidad de la cooperativa.

La diferencia entre ambos modelos no reside, por tanto, únicamente en el título final sobre la vivienda, sino también en **la duración de la actividad cooperativizada, la estructura financiera y la función de la entidad.** Mientras que en la promoción tradicional la relación cooperativa puede concluir con la adjudicación, en la cesión de uso la cooperativa permanece como titular del inmueble, deudora principal de la financiación común y estructura jurídica estable para la organización de la comunidad (Fajardo García, 2014; Vañó Vañó, 2022).

4.3. Derecho de uso, acceso, baja y reglas de funcionamiento

La configuración del derecho de uso constituye una de las decisiones centrales del proyecto, porque de ella depende la posición jurídica de la persona residente durante toda su permanencia en la cooperativa. Los estatutos y el acuerdo de adjudicación deben identificar **la vivienda o unidad de convivencia asignada, la duración del derecho, las facultades sobre los espacios comunes, las personas autorizadas a convivir, las causas de extinción y las consecuencias derivadas de la baja, el fallecimiento o la modificación de la unidad familiar.** La legislación valenciana configura este derecho como societario, personalísimo y de naturaleza no real, vinculado a la condición de persona socia y, con carácter general, de duración indefinida mientras subsista el título de la entidad sobre el inmueble (arts. 10.3 y 10.4 de la Ley 3/2023 valenciana).

La doctrina ha insistido en que esta conexión entre relación societaria y derecho de ocupación debe regularse con especial precisión, pues la indefinición genera problemas en caso de transmisión, separación, fallecimiento o pérdida de la condición de persona socia (Lambea Rueda, 2012; López de la Cruz y Vázquez-Pastor Jiménez, 2015; Vañó Vañó, 2022).

El acceso a la vivienda requiere, en primer lugar, la admisión como persona socia conforme a criterios objetivos, transparentes y relacionados con la finalidad del proyecto. Los estatutos pueden exigir la voluntad de fijar en ella la residencia habitual, el cumplimiento de determinados requisitos de edad, la capacidad para asumir las obligaciones económicas o la participación en un proceso previo de conocimiento y formación, pero no deberían permitir decisiones arbitrarias basadas únicamente en la afinidad personal con quienes ya integran la comunidad. También deben regularse el procedimiento de solicitud, el órgano competente para resolver, los plazos, las causas de denegación, la posibilidad de recurso y, cuando no existan viviendas disponibles, el funcionamiento de la lista de espera. La selección de nuevas personas debe conciliar la continuidad del proyecto con los principios cooperativos de adhesión voluntaria y abierta y con la prohibición de discriminación.

El contenido del derecho de uso comprende **la ocupación exclusiva de la vivienda asignada,** la utilización de los espacios y servicios comunes y la participación en las decisiones relativas al conjunto residencial. La persona socia tiene derecho a que el inmueble se conserve en condiciones adecuadas de habitabilidad, seguridad y accesibilidad, a recibir información sobre las cargas, los gastos y la situación financiera de la cooperativa y a no ser privada de la vivienda fuera de las causas y procedimientos establecidos legal y estatutariamente. El derecho no equivale, sin embargo, a la propiedad individual, por lo que no atribuye facultades de libre venta, arrendamiento, gravamen o transformación de la unidad privativa, salvo en los términos autorizados por la cooperativa y por la legislación aplicable (Vañó Vañó, 2022).

A estas facultades corresponden **obligaciones de carácter económico,** societario y residencial. La persona usuaria debe satisfacer las aportaciones y cuotas acordadas, utilizar la vivienda como residencia en los términos previstos, conservarla con la diligencia debida, respetar el destino de los espacios comunes y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos sociales. También deberá permitir las actuaciones necesarias de conservación, reparación o adaptación del inmueble, siempre con respeto a su condición de domicilio y con las garantías procedentes, y responder de los daños causados por un uso negligente. La obligación de participar en la cooperativa no puede convertirse, sin embargo, en la imposición de una convivencia uniforme ni en la exigencia de intervenir en todas las actividades comunitarias, pues debe mantenerse un ámbito suficiente de autonomía personal.

La estructura económica debe distinguir con claridad las aportaciones al capital social, otras cantidades destinadas a financiar la adquisición o construcción, las cuotas periódicas por el uso, las contribuciones a los gastos comunes y los pagos correspondientes a servicios concretos. No todas las cantidades son reembolsables, ya que los importes destinados a suministros, mantenimiento, seguros, personal o servicios ya prestados se consumen en el funcionamiento ordinario del proyecto, mientras que las aportaciones al capital y otras cantidades de financiación pueden quedar sujetas a devolución con las deducciones,

actualizaciones y plazos previstos legal y estatutariamente. Esta diferenciación debe constar de forma comprensible antes de la admisión para evitar que la persona socia identifique erróneamente su aportación con la adquisición de una parte del inmueble (Fajardo García, 2014; Lambea Rueda, 2012).

La transmisión del derecho de uso no puede realizarse libremente al margen de la cooperativa, puesto que se encuentra vinculada a la condición de persona socia y al cumplimiento de los requisitos de admisión. Los estatutos deben regular tanto las transmisiones *inter vivos* como las producidas por fallecimiento, así como la situación de las personas convivientes que no sean socias, el cambio de vivienda dentro del mismo proyecto y los efectos de una separación o ruptura de la unidad de convivencia. En estos supuestos no basta con determinar quién ostenta derechos económicos sobre las aportaciones, sino que debe resolverse quién puede continuar ocupando la vivienda y bajo qué condiciones, preservando al mismo tiempo la continuidad de la comunidad y los derechos de las personas afectadas (Vañó Vañó, 2022).

La **baja voluntaria** extingue, como regla general, la condición de persona socia y el derecho de uso vinculado a ella, aunque la salida debe coordinarse con la incorporación de una nueva persona y con el reembolso de las cantidades que correspondan. La devolución inmediata de aportaciones elevadas puede comprometer la liquidez de la cooperativa, por lo que la legislación permite vincularla a la sustitución de quien causa baja; el artículo 89.5 de la Ley 27/1999 contempla esta solución y, para las viviendas colaborativas valencianas, el artículo 10.10 de la Ley 3/2023 permite aplazar el reembolso hasta la incorporación de una nueva persona, con el límite máximo fijado estatutariamente y, en todo caso, de cinco años. Los estatutos deben precisar asimismo las deducciones aplicables, el régimen de las bajas justificadas y no justificadas y la forma de actualización de las cantidades reembolsables.

La **baja obligatoria o la expulsión** pueden producirse por la pérdida de los requisitos de admisión o por incumplimientos graves de las obligaciones económicas, societarias o de convivencia, pero sus consecuencias sobre el domicilio exigen especial cautela. Las conductas sancionables deben estar tipificadas, el procedimiento ha de respetar los derechos de audiencia, defensa y recurso, y la pérdida del uso no debería producirse mediante decisiones informales o inmediatamente ejecutivas cuando afecte a la vivienda habitual. El régimen disciplinario debe reservar la expulsión para incumplimientos suficientemente graves y prever, cuando resulte posible, medidas previas de requerimiento, mediación o regularización.

El **fallecimiento** obliga a coordinar los derechos sucesorios con los requisitos de acceso y la continuidad del proyecto, puesto que la transmisión de las aportaciones no comporta automáticamente la adquisición de la condición de persona socia ni del derecho de uso. Los estatutos deben regular la posible incorporación de las personas herederas que cumplan los requisitos de admisión, la prioridad de quienes convivieran en la vivienda y el reembolso cuando ninguna de ellas se incorpore. La Ley 3/2023 valenciana reconoce, en determinados términos, una posición preferente a favor de quienes hayan convivido con la persona fallecida y reúnan las condiciones exigidas, solución que permite evitar que la sucesión económica produzca de manera automática la pérdida del domicilio de quien formaba parte estable de la unidad de convivencia.

Los estatutos deben contener las reglas esenciales que afectan a la condición de persona socia, al derecho de uso, a las obligaciones económicas, a la baja, al fallecimiento y al régimen disciplinario, mientras que el reglamento de régimen interno puede desarrollar aspectos cotidianos como la utilización de los espacios comunes, las visitas, la convivencia con animales, el ruido, la organización de actividades o los procedimientos de mediación. Este último no debería introducir obligaciones económicas esenciales ni restricciones sustanciales del derecho de ocupación que no encuentren cobertura en los estatutos, cuya relación con los acuerdos de la asamblea y con los contratos suscritos por la cooperativa debe quedar claramente ordenada.

5. Principales condicionantes jurídicos y económicos de los proyectos senior

La viabilidad de las viviendas colaborativas para personas mayores no depende únicamente de la forma jurídica elegida ni de la correcta configuración del derecho de uso, sino también del tiempo necesario para desarrollar el proyecto, del acceso al suelo y a la financiación, de su accesibilidad económica y de la respuesta prevista ante la dependencia sobrevenida. Estas cuestiones adquieren una relevancia particular en los proyectos senior, en los que la duración de la promoción y la evolución de las circunstancias personales pueden condicionar la incorporación y permanencia de quienes integran la comunidad.

5.1. Tiempo de desarrollo, acceso al suelo y rehabilitación

La formación del grupo, la definición del modelo, la constitución de la entidad, la localización del inmueble, la obtención de financiación, la tramitación urbanística y la ejecución de las obras pueden **prolongarse durante varios años.** En los proyectos promovidos por personas mayores, esta demora no representa únicamente un incremento del coste, sino que puede impedir que algunas de ellas lleguen a ocupar la vivienda o provocar que, cuando finalice la promoción, sus necesidades sean distintas de las previstas inicialmente. La **planificación** debe establecer, por ello, un calendario realista, identificar los riesgos de cada fase y prever las consecuencias de las bajas que puedan producirse antes de la entrega del inmueble (López y Estrada, 2016; Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021).

El **acceso al suelo** constituye uno de los principales obstáculos económicos, especialmente en zonas urbanas donde las cooperativas difícilmente pueden competir con promociones orientadas a la venta a precio de mercado. La cesión de suelo público mediante derecho de superficie, concesión u otras fórmulas temporales permite reducir la inversión inicial y mantener la titularidad pública, aunque exige coordinar la duración del título sobre el suelo con la del derecho de uso atribuido a las personas socias. Los estatutos y los contratos deben informar claramente de esta limitación temporal y regular sus consecuencias sobre la financiación, la amortización de las aportaciones y la extinción del proyecto.

La **implantación en municipios pequeños o zonas rurales puede facilitar el acceso** a inmuebles más asequibles, pero la elección no debe atender únicamente a su precio. La disponibilidad de transporte, servicios sanitarios y sociales, comercio y recursos

comunitarios condiciona la idoneidad del emplazamiento, de manera que un inmueble económicamente accesible, pero alejado de los servicios necesarios, puede comprometer la permanencia futura de las personas residentes.

La **rehabilitación de edificios existentes** ofrece una alternativa a la construcción de nueva planta y permite conservar la vinculación con barrios o municipios consolidados, aunque plantea dificultades técnicas y económicas relacionadas con la accesibilidad, la eficiencia energética y la creación de espacios comunitarios. La Ley 3/2023 valenciana tiene en cuenta esta circunstancia al reducir del veinte al diez por ciento el porcentaje mínimo de espacios de uso común cuando se rehabilita o adquiere un conjunto residencial preexistente cuyas características impiden alcanzar el mínimo general (art. 3.3).

5.2. Financiación y accesibilidad económica

Los proyectos en cesión de uso suelen financiarse mediante una combinación de **aportaciones iniciales** de las personas socias, **financiación externa** asumida por la cooperativa y **cuotas periódicas** destinadas a atender la deuda, el mantenimiento y los servicios comunes. Esta estructura permite conservar la titularidad colectiva, pero exige diferenciar con claridad el capital social, las cantidades destinadas a financiar el inmueble, las cuotas de uso y los pagos correspondientes a servicios, así como precisar cuáles son reembolsables y en qué condiciones (Fajardo García, 2014; Lambea Rueda, 2012).

En los proyectos senior, la edad puede dificultar el acceso a la financiación individual, ya que algunas personas disponen de una vivienda en propiedad, pero carecen de liquidez hasta su venta, mientras que otras cuentan con ingresos periódicos suficientes para afrontar las cuotas, aunque no pueden realizar una aportación inicial elevada. Los instrumentos de financiación puente, los avales públicos, los préstamos a largo plazo concedidos a la cooperativa y la cesión de suelo público pueden reducir estas barreras, evitando que la solvencia se valore exclusivamente por el patrimonio disponible en el momento de la incorporación.

Especial cautela requieren los avales personales otorgados por las personas socias para garantizar la deuda de la cooperativa, sobre todo cuando tienen carácter solidario y permiten reclamar a cualquiera de ellas cantidades superiores a su participación económica. Cuando resulten necesarios, su alcance debe quedar limitado y distribuido de forma proporcionada, con información previa suficiente sobre la deuda garantizada, su duración y las consecuencias del incumplimiento.

La ausencia de especulación no convierte automáticamente el proyecto en asequible, pues el coste del suelo, la construcción o rehabilitación, los espacios comunes y la financiación puede exigir aportaciones incompatibles con los recursos de una parte importante de la población mayor. La accesibilidad económica requiere actuar sobre el coste inicial y sobre las cuotas posteriores, además de ofrecer información transparente acerca del presupuesto total, las posibles desviaciones, los servicios incluidos, los gastos extraordinarios y el régimen de reembolso.

El **apoyo público** puede adoptar la forma de cesión de suelo, subvenciones, avales, financiación bonificada o ayudas a la rehabilitación, pero debe vincularse al mantenimiento de la finalidad social del proyecto. La Ley 3/2023 valenciana exige que las viviendas

colaborativas de interés social reserven al menos un quince por ciento de las unidades a colectivos con necesidad de vivienda asequible, entre los que incluye a las personas mayores de sesenta años, aunque la efectividad de esta reserva requiere mecanismos económicos que permitan cubrir la diferencia entre el coste del proyecto y la capacidad de aportación de quienes accedan a esas unidades (art. 16.1).

5.3. Dependencia sobrevenida y organización de los cuidados

La dependencia sobrevenida constituye uno de los principales condicionantes de los proyectos senior, porque la comunidad suele formarse cuando sus integrantes conservan autonomía suficiente, aunque debe prever qué ocurrirá cuando alguna persona necesite apoyos continuados. Esta **previsión** afecta al **diseño** del inmueble, a la **organización** de los servicios, a su **financiación** y a la delimitación de las **responsabilidades** de la cooperativa, sin que resulte suficiente confiar de manera genérica en la ayuda mutua entre residentes (Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021; Vañó Vañó, 2022).

El inmueble debe permitir la prestación de apoyos en las unidades privativas y facilitar su **adaptación a necesidades cambiantes,** mediante condiciones adecuadas de accesibilidad, circulación y utilización de ayudas técnicas. La Ley 3/2023 valenciana incorpora la accesibilidad universal, la adecuación a los cuidados y la flexibilidad del diseño entre los criterios aplicables a estas viviendas (arts. 6.2, 6.4 y 9).

La **ayuda mutua** puede comprender acompañamiento, compras, gestiones o respuesta ante situaciones puntuales, pero no debe convertirse en una obligación general de proporcionar cuidados personales o sanitarios. Las prestaciones que requieren formación, continuidad y responsabilidad profesional deben encomendarse a servicios cualificados, ya sea mediante contratación individual o colectiva, evitando trasladar a las personas residentes una carga asistencial que no forma parte de sus obligaciones societarias.

La cooperativa puede organizar o contratar servicios comunes y actuar como interlocutora ante las administraciones y los prestadores, aunque las prestaciones reconocidas por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia corresponden individualmente a cada persona. La actuación colectiva debe facilitar el acceso y la coordinación de los apoyos, pero no sustituir las obligaciones del sistema público ni obligar a toda la comunidad a financiar necesidades individualizadas.

Cuando la entidad preste directamente servicios sometidos a la normativa de servicios sociales, deberá cumplir las exigencias de autorización, acreditación, personal y calidad aplicables. La naturaleza habitacional del proyecto permite incorporar apoyos, pero no ampara la prestación de servicios asistenciales intensivos al margen de las garantías previstas por la legislación sectorial.

6. Función pública, límites y recomendaciones

La intervención pública puede facilitar el desarrollo de las viviendas colaborativas mediante la puesta a disposición de suelo, la concesión de ayudas, la financiación o garantía de los proyectos y la prestación de asistencia técnica. Estas medidas resultan especialmente relevantes cuando se pretende ampliar el acceso a grupos que no pueden

asumir el coste íntegro del suelo y de la promoción, aunque el apoyo público debe respetar la autonomía organizativa de la cooperativa y vincularse al mantenimiento de la finalidad social que lo justifica.

6.1. Suelo, financiación pública y asistencia técnica

La vivienda colaborativa puede desarrollarse por iniciativa privada, pero su extensión a grupos social y económicamente diversos requiere instrumentos públicos que reduzcan el coste del suelo, faciliten el acceso a financiación a largo plazo y proporcionen el apoyo técnico necesario durante la promoción. Esta intervención no debe sustituir la autonomía de la cooperativa ni asumir la dirección del proyecto, sino remover obstáculos que difícilmente pueden afrontar por sí solos grupos de personas constituidos para satisfacer una necesidad residencial y no para realizar una actividad inmobiliaria profesional.

El **derecho de superficie constituye uno de los instrumentos más adecuados** para facilitar el acceso al suelo, porque permite que la Administración conserve su titularidad y atribuya a la cooperativa la facultad de construir y mantener el inmueble durante un plazo prolongado. La reducción de la inversión inicial puede repercutir en unas aportaciones y cuotas más asequibles, aunque el carácter temporal del derecho condiciona la duración del uso atribuido a las personas socias, la amortización de la financiación y el destino del edificio al término del plazo. El título constitutivo debe precisar, por ello, la duración, el canon, las facultades de hipotecar o transmitir el derecho, las obligaciones de conservación y las condiciones de reversión.

La Ley 3/2023 valenciana prevé que, en los procedimientos de adjudicación de solares o derechos de superficie, se valore el compromiso de destinarlos a viviendas colaborativas en cesión de uso y permite, en los supuestos establecidos legalmente, la constitución directa de derechos de superficie sobre bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo (art. 19.7 y 8). La adjudicación debe atender a la viabilidad económica y técnica del proyecto, su accesibilidad, la participación de las personas usuarias y la permanencia de su finalidad social, evitando que el canon o unos requisitos de solvencia propios de promotores inmobiliarios convencionales impidan concurrir a cooperativas de nueva creación que presenten un proyecto suficientemente garantizado.

El **apoyo público puede adoptar también la forma de subvenciones** destinadas a la construcción, adquisición o rehabilitación del inmueble, a la accesibilidad, a la eficiencia energética o a la asistencia técnica. Estas ayudas reducen el coste de implantación, pero no resuelven por sí solas las necesidades de tesorería y financiación que se producen desde la adquisición del suelo hasta la finalización de las obras, por lo que deben combinarse con préstamos a largo plazo, bonificaciones de intereses y mecanismos de garantía.

La **experiencia catalana** ofrece un ejemplo relevante de combinación entre financiación pública, bonificación de intereses y apoyo a las cooperativas de viviendas en cesión de uso. El Institut Català de Finances dispone de líneas para financiar la promoción de viviendas de protección oficial destinadas al alquiler o a la cesión de uso, con plazos prolongados y bonificación del coste financiero por parte de la Agència de l'Habitatge de Cataluña. La línea vigente de promoción establece una reducción adicional del tipo de interés cuando la operación cuenta con garantía pública, lo que muestra la complementariedad entre financiación, bonificación y cobertura del riesgo (Institut Català de Finances, s. f.).

La aplicación de estos instrumentos puede observarse en promociones cooperativas desarrolladas sobre suelo municipal. En 2024, el Institut Català de Finances concedió a la cooperativa La Regadora un préstamo de 4,2 millones de euros para financiar la construcción de treinta y cinco viviendas protegidas en cesión de uso en Barcelona, sobre un terreno cedido por el Ayuntamiento, dentro de una línea cuyo coste financiero está bonificado por la Agència de l'Habitatge de Cataluña (Institut Català de Finances, 2024).

Barcelona ha incorporado, además, mecanismos de garantía municipal. El convenio suscrito en 2022 por el Ayuntamiento de Barcelona, el Instituto de Crédito Oficial y el Institut Català de Finances creó una línea de 140 millones de euros para financiar actuaciones de rehabilitación y nueva construcción promovidas por cooperativas en cesión de uso y fundaciones seleccionadas en el marco del Convenio ESAL, con préstamos de hasta treinta años y respaldo municipal sobre las operaciones (Institut Català de Finances, 2022). Este mecanismo facilita el acceso al crédito y reduce la necesidad de trasladar a las personas socias avales personales solidarios por la deuda común.

Junto a la financiación de las promociones, la Generalitat de Cataluña ha desarrollado ayudas específicas para la capitalización de cooperativas de viviendas en cesión de uso mediante el programa HABITATCOOP, orientado a consolidar proyectos existentes, favorecer nuevas iniciativas y mejorar la capacidad de las cooperativas para ofrecer viviendas asequibles (Generalitat de Cataluña, 2022).

El **apoyo económico debe completarse con asistencia jurídica, urbanística, arquitectónica, financiera y organizativa,** porque la complejidad de estos proyectos constituye por sí misma una barrera de entrada. Las oficinas públicas de vivienda, los convenios con entidades especializadas y los programas de acompañamiento pueden facilitar modelos de documentación, formación, apoyo en la preparación de concursos y asesoramiento durante la tramitación de licencias y la negociación financiera. Esta asistencia debe preservar la capacidad de decisión del grupo y mantenerse suficientemente diferenciada de las empresas interesadas en construir, financiar o gestionar la promoción, evitando situaciones de dependencia o conflictos de interés (López y Estrada, 2016; Keller Garganté y Ezquerra Samper, 2021).

6.2. Garantías de permanencia, asequibilidad y ausencia de especulación

La concesión de suelo, ayudas, avales u otras ventajas públicas deben acompañarse de garantías que aseguren la continuidad de la finalidad residencial y social del proyecto. Si el inmueble pudiera dividirse posteriormente, adjudicarse en propiedad individual o transmitirse libremente a precio de mercado, el apoyo recibido podría terminar generando un beneficio patrimonial privado incompatible con los objetivos que justificaron su concesión.

Estas garantías pueden consistir en el mantenimiento de la titularidad colectiva, la prohibición de la división horizontal, la limitación de la transmisión del inmueble, el control de las cuotas, la restricción de los reembolsos a las cantidades efectivamente aportadas y actualizadas conforme a criterios objetivos, o la atribución del patrimonio a otra entidad de finalidad semejante en caso de disolución. Su intensidad debe

guardar proporción con la naturaleza, duración y cuantía del apoyo público, sin imponer las mismas restricciones a cualquier proyecto con independencia de las ventajas obtenidas.

La Ley 3/2023 establece un régimen reforzado para las viviendas colaborativas de interés social, basado, entre otras condiciones, en la titularidad única y permanente, la prohibición de división horizontal, las limitaciones a la transmisión del edificio, la afectación del patrimonio en caso de disolución y la reserva de una parte de las unidades para personas o colectivos con necesidad de vivienda asequible. Para las cooperativas titulares exige, además, el carácter no lucrativo y la constitución de instrumentos dirigidos a afrontar situaciones de impago (arts. 16 y 17).

La ausencia de ánimo de lucro y de especulación no garantiza por sí sola la accesibilidad económica, porque un proyecto puede mantener la titularidad colectiva y exigir, sin embargo, aportaciones o cuotas inasumibles para buena parte de la población. Las condiciones del apoyo público deben traducirse, por tanto, en una reducción verificable del coste de acceso o de permanencia, mediante límites o criterios de control de las aportaciones, las cuotas y su actualización, reservas de unidades o mecanismos internos de solidaridad.

El control administrativo debe concentrarse en el cumplimiento de estas condiciones, en la transparencia económica y en la aplicación efectiva de los fondos o bienes públicos, sin extenderse a la organización cotidiana de la comunidad. La recepción de apoyo público no elimina la autonomía de la cooperativa para regular la convivencia, los servicios y su funcionamiento interno, salvo en aquellos aspectos sometidos a normativa imperativa o que afecten a los derechos de las personas residentes.

7. Consideraciones finales

Las viviendas colaborativas para personas mayores no constituyen una categoría jurídica autónoma, sino un modelo residencial que puede articularse mediante **distintas formas organizativas y diversos títulos de ocupación.** Su calificación no depende de la denominación empleada por la entidad promotora ni de la mera existencia de espacios comunes, sino de **la combinación entre un espacio privativo** con carácter domiciliario, la estabilidad **del derecho de ocupación, la participación efectiva** de las personas residentes y **la continuidad del proyecto** comunitario.

La cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso ofrece una estructura especialmente adecuada para estos proyectos, porque permite mantener la titularidad colectiva del inmueble, vincular el uso de la vivienda a la condición de persona socia y conservar una organización estable durante toda la vida del proyecto. Esta idoneidad no deriva únicamente de la forma societaria, sino de la existencia real de una actividad mutualista y de un funcionamiento democrático que impida reducir a las personas socias a la condición de simples adquirentes o usuarias de un servicio gestionado por terceros.

La seguridad jurídica depende en buena medida de la regulación estatutaria. El acceso a la cooperativa, la asignación y el contenido del derecho de uso, las aportaciones y cuotas, las obligaciones de conservación y participación, la convivencia con personas no socias, la baja, el reembolso, la expulsión, el fallecimiento y la sucesión deben contar con reglas claras y coordinadas. La vinculación entre condición societaria y ocupación

de la vivienda exige, además, garantías reforzadas cuando la pérdida del vínculo cooperativo puede afectar al domicilio habitual de la persona.

Los proyectos senior presentan condicionantes específicos que deben contemplarse desde su fase inicial. La duración de la promoción, el coste del suelo, la dificultad de obtener financiación y la evolución de las necesidades de apoyo pueden comprometer su viabilidad si no se integran en la **planificación económica y jurídica.** La previsión de la dependencia sobrevenida no transforma por sí misma la vivienda colaborativa en un centro residencial, aunque obliga a diferenciar la ayuda mutua de los cuidados profesionales y a respetar las normas sectoriales cuando se presten servicios sometidos a autorización o acreditación.

La **accesibilidad económica continúa siendo uno de los principales límites para la extensión del modelo.** La titularidad colectiva y la ausencia de ánimo especulativo pueden impedir la apropiación individual de plusvalías, pero no garantizan por sí solas que las aportaciones y cuotas sean asumibles. La cesión de suelo público, las subvenciones, los préstamos bonificados, los avales y garantías públicas y la asistencia técnica permiten reducir las barreras de acceso, como muestran las experiencias desarrolladas en Cataluña y, en particular, en Barcelona.

El **apoyo público debe vincularse al mantenimiento de la finalidad que lo justifica.** La titularidad colectiva, la prohibición de división horizontal, las limitaciones a la transmisión y al reembolso, el control de las cuotas, la afectación del patrimonio en caso de disolución y las reservas de viviendas asequibles pueden evitar que el suelo, las ayudas o las garantías públicas terminen produciendo un beneficio patrimonial privado. Estas restricciones deben ser transparentes y proporcionales a la naturaleza y cuantía del apoyo recibido, sin desplazar la autonomía de la cooperativa en la organización cotidiana de la comunidad.

La Ley valenciana 3/2023 representa un avance relevante al proporcionar una regulación específica de las viviendas colaborativas y concretar aspectos relativos a la titularidad, los espacios privativos y comunes, la participación, el derecho de uso, la finalidad social y las medidas de fomento. Su aplicación permitirá valorar si este grado de especialización normativa facilita efectivamente el desarrollo de los proyectos o si determinados requisitos pueden introducir rigideces innecesarias. En el resto del territorio, la dispersión entre la legislación cooperativa, de vivienda, urbanística y de servicios sociales mantiene zonas de incertidumbre que deben resolverse mediante una mejor coordinación normativa.

No parece necesario construir una forma jurídica completamente nueva, pero sí mejorar el marco aplicable a las cooperativas en cesión de uso y a otras entidades que desarrollen viviendas colaborativas. La regulación debe ofrecer estabilidad al derecho de ocupación, claridad en el régimen económico, protección en caso de baja o fallecimiento y mecanismos adecuados de financiación y acceso al suelo, sin identificar automáticamente estas iniciativas con centros residenciales ni permitir que la denominación de vivienda colaborativa encubra promociones inmobiliarias o servicios de alojamiento gestionados unilateralmente.

El desarrollo de las viviendas colaborativas senior exige, por tanto, combinar autonomía cooperativa, seguridad jurídica, profesionalización y apoyo público. Su aportación no consiste en ofrecer una respuesta universal al envejecimiento, sino en ampliar las

modalidades residenciales disponibles mediante proyectos en los que las personas puedan participar en la organización de su vivienda, conservar un espacio propio y disponer de reglas estables para afrontar colectivamente las necesidades asociadas al inmueble y a la vida de la comunidad

Ideas básicas del Capítulo V

- La **vivienda colaborativa constituye un modelo residencial con identidad propia,** distinto de las residencias, de las promociones inmobiliarias convencionales y de otros alojamientos con servicios, cuya principal característica es la participación de las personas residentes en la organización y gestión del proyecto.
- La cooperativa de viviendas, especialmente en régimen de cesión de uso, ofrece el instrumento jurídico más adecuado para **garantizar la titularidad** colectiva del inmueble, la **estabilidad** del derecho de uso y la continuidad del proyecto comunitario.
- La **viabilidad** de estos proyectos depende de una **adecuada regulación** del derecho de uso, del régimen económico, de la financiación, de la incorporación y baja de las personas socias y de la gestión de los espacios y servicios comunes.
- La **dependencia sobrevenida y la organización de los cuidados** constituyen uno de **los principales desafíos** del cohousing senior, lo que exige coordinar los apoyos comunitarios con los servicios profesionales y con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- El acceso al suelo, la financiación y la asequibilidad continúan siendo **los principales obstáculos** para la extensión del modelo, por lo que resulta imprescindible el apoyo de las administraciones públicas mediante instrumentos jurídicos y financieros adecuados.
- La consolidación de estas **iniciativas requiere un marco normativo** que preserve su finalidad social, evite procesos especulativos y garantice la autonomía de las comunidades, favoreciendo nuevas formas de convivencia que amplíen las opciones residenciales de las personas mayores.

Capítulo VI
La vivienda, ¿un seguro económico para la vejez?

Mª Dolores Mas Badia

Catedrática de Derecho Civil

Universitat de València

Directora del Grupo de investigación
"Bienestar, seguro y pensiones" y Co-IP del PROYECTO DE I+D
del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,
"Hacia la prevención del edadismo. Una visión iusprivatista",
PID2024-159634NB-I00

Instituto de Derecho Patrimonial UV

1. ¿Por qué hablar de la vivienda como seguro económico para la vejez?

1.1. La premisa

1.2. El contexto socioeconómico

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de la vivienda como seguro económico para la vejez? Fórmulas jurídicas

2.1. La transmisión de la nuda propiedad con reserva de usufructo: entre las necesidades del transmitente y los intereses del inversor que adquiere la propiedad temporalmente desnuda

2.2. ¿Invertir esfuerzos en "hipoteca inversa"?

2.2.1. Breve aproximación a la denominada "hipoteca inversa"

2.2.2. Régimen jurídico de la figura típica

2.2.3. Valoración de la hipoteca inversa, previsiones de futuro y algunas propuestas

2.3. Otros mecanismos de "monetización" de la vivienda

Durante la vejez, surgen nuevas necesidades y hay que afrontar gastos especiales, vinculados con la dependencia o la disminución de la autonomía personal por razones de salud o deterioro físico y mental. Esta realidad se mueve, actualmente, en un contexto socioeconómico de riesgo –prácticamente, certeza– de insuficiencia del sistema público de atención a la dependencia y de pensiones de jubilación o, en su caso, de viudedad. Una situación que se agrava debido al acusado envejecimiento de la población, que, en España, progresa de forma más intensa que en el conjunto de la Unión Europea. ¿Hasta qué punto la sostenibilidad del sistema pasa por el desarrollo de instrumentos privados que generen una fuente de ingresos adicional?

Este capítulo nos aproxima a una serie de figuras jurídicas que pueden utilizarse con este fin. Se advertirá que no son productos para todo el mundo. De nuevo, queda fuera y a expensas de prestaciones asistenciales la población más desfavorecida. Sesgos de nacionalidad, capacidad económica, sexo o vinculados al territorio urbano o rural, entre otros, unidos a la edad, marcan desigualdades en ocasiones insalvables.

Aunque se centra la atención en la persona mayor que obtiene recursos económicos a partir de su vivienda, no hay que perder de vista el perfil inversor del sujeto con quien contrata. En algunos de los mecanismos analizados puede conducir a que los inmuebles acaben saliendo del mercado de vivienda habitual para dedicarse por estos inversores a otros usos que les resulten más lucrativos, como el alquiler de temporada o las viviendas para uso turístico. Incluso si los destinan a vivienda habitual a través por ejemplo del arrendamiento, el fenómeno contribuirá a que, en el futuro haya menos personas que posean una vivienda en propiedad a partir de la que obtener liquidez. Es un riesgo a valorar al encarar políticas que se planteen promover este tipo de negocios.

1. ¿Por qué hablar de la vivienda como seguro económico para la vejez?

1.1. La premisa

Pese a lo que pueda sugerir el título, este capítulo no versa sobre cuestiones puramente patrimoniales. La "casa" es una **referencia existencial fundamental.** Gaston Bachelard (1965), filósofo conocido por haber construido lo que llamó "la poética del espacio", afirma que "la casa es, más aún que el paisaje, un estado del alma". Se refiere a ella como un nido en el mundo. Y afirma que al ser le gusta "retirarse en su rincón". Se refiere –por supuesto– a esa casa vivida. Conforme se intensifica el **proceso de envejecimiento,** la actividad de las personas gira cada vez más **en torno al propio hogar.** El entorno conocido ampara y da seguridad, también emocional, frente a tantas fragilidades mientras el sujeto, como decía Borges (2005), se desliza por el tiempo. Allí se desarrolla la espiritualidad, se convocan los recuerdos y es donde se prefiere recibir los cuidados. Es fundamental abrir caminos que permitan seguir habitándolo. Algunos pasan por poder obtener una **rentabilidad económica** de la propia vivienda **sin tener que abandonarla.** Cuando las circunstancias no permiten o no aconsejan permanencer en ella, la obtención de cierta liquidez a partir de este inmueble puede ayudar a afrontar el gravoso coste de una residencia.

La aparición de nuevas necesidades y gastos en la edad madura, vinculados con la dependencia o la disminución de la autonomía personal, se mueven, en la actualidad, en un contexto socioeconómico de riesgo –prácticamente certeza– de insuficiencia de la atención a la dependencia y del sistema de pensiones de jubilación o, en su caso, de viudedad. Estas dos últimas son pensiones contributivas, que requieren haber cotizado a la Seguridad Social –la primera de ellas– o que lo haya hecho el cónyuge o la pareja de hecho fallecidos –la segunda–, por no hablar de su cuantía, con frecuencia escasa.

Cuántas veces hemos escuchado que el sistema público de **pensiones** está **en jaque.** Cada vez es mayor el número de personas jubiladas o dependientes y menor el de sujetos "productivos". Es inevitable peguntarse hasta qué punto pasa la sostenibilidad del sistema por el uso –normalmente, complementario– de instrumentos privados. En 2005, la Presidenta de UNESPA, en una intervención ante la Comisión del Congreso de seguimiento y evaluación de los Pactos de Toledo, que analiza problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, destacó la existencia de varios pilares que sustentan los recursos con que cuenta el mayor para financiar la jubilación. Los sintetizó en cuatro: las prestaciones públicas, el ahorro durante su vida laboral, la ayuda de familiares cercanos (sin desmerecer –añadiría– la asistencia económica que prestan los mayores a sus hijos), y la aportación de **recursos propios de origen inmobiliario.**

El principal recurso inmobiliario para la mayoría de las familias españolas es la **vivienda en propiedad** –fruto, habitualmente, de la capacidad de ahorro de toda una vida–. España cuenta con las tasas más elevadas de vivienda en propiedad de Europa. En el origen de esta circunstancia puede rastrearse una mentalidad alimentada, en su momento, por el desarrollismo franquista. Durante décadas, el mapa de la política de vivienda se trazó con un triple compás: el de los sectores turístico, inmobiliario y financiero. Las autoridades de la dictadura consideraban que la creación de una masa de propietarios suponía un baluarte de estabilidad, aunque las malas condiciones de muchos inmuebles y la ausencia de infraestructuras en los barrios modestos eran problemas endémicos,

como demuestra la oposición en el tardofranquismo de las asociaciones de vecinos (Artola, 2012). Finiquitada la dictadura, los sucesivos gobiernos democráticos, hasta hace poco, siguieron favoreciendo el acceso a la vivienda en propiedad sobre otras formas de tenencia. En la actualidad, el Censo del INE de población y viviendas de 2021 (publicado en 2023), manifiesta que tres de cada cuatro hogares son propietarios de su vivienda, si bien el tamaño del municipio, la nacionalidad de los miembros de la familia y sus ingresos mensuales son factores que afectan de forma muy significativa al régimen de tenencia de este inmueble. La ciudadanía española sigue percibiendo la propiedad de la vivienda habitual como un baluarte de seguridad, que intenta transmitirse a los herederos. La vía común de acceso a la misma es, junto con la herencia, la compraventa gracias a la obtención de un préstamo hipotecario. En la vejez, la carga hipotecaria habitualmente ha sido ya cancelada. Esto puede facilitar el uso de la vivienda como fuente de ingresos con los que mejorar la calidad de vida.

Dado el paladino riesgo de insostenibilidad del sistema público de pensiones y de atención a la dependencia, la posibilidad de obtener beneficios económicos a partir de la vivienda en propiedad puede cumplir una destacada **función social** en relación con las personas que cuenten con este inmueble en la etapa de la vejez. Desde este punto de vista debería resultar preocupante el impacto futuro de la disminución del porcentaje de propietarios o copropietarios.

1.2. El contexto socioeconómico

Antes de analizar los instrumentos concretos que permiten canalizar la obtención de liquidez o recursos económicos de la vivienda por las personas mayores (en ocasiones se habla de "monetizar" el inmueble), conviene aludir a algunos rasgos del contexto socioeconómico actual que, **junto al envejecimiento** general de la población, inciden directamente en esta materia.

1. El **acceso de las mujeres,** tradicionales cuidadoras de hijos y padres ancianos, **al mundo laboral y la dispersión geográfica de los hijos,** por motivos de trabajo, dificultan los llamados cuidados informales que antes prestaba de forma gratuita la familia. Sustituirlos por otros de talante profesional implica un coste elevado.

2. Los estereotipos y roles tradicionalmente asumidos como femeninos por la **visión patriarcal de la sociedad** agravan los problemas de carácter socioeconómico que experimentan las mujeres envejecidas y sobre envejecidas. Las mujeres mayores (en 2021, según el INE, existía un 34% más de mujeres de 80 años que de hombres) disponen, en comparación con los varones, de menor poder adquisitivo.

   Hay que considerar, en primer lugar, los efectos de sus "carreras truncadas". Por la mayor dedicación a los cuidados, han tenido, con frecuencia, empleos a tiempo parcial o se han visto entreveradas sus carreras con excedencias y situaciones de paro, para conciliar vida familiar y laboral. Además, muchas trabajan en sectores feminizados (hostelería, comercio, servicio doméstico), con salarios bajos. Por no hablar del cobro histórico de sueldos más reducidos por realizar las mismas tareas que los hombres. Todo esto repercute negativamente en su pensión de jubilación. Muchas mujeres jubiladas cobrarán una pensión inferior a la de los hombres. Como, además, tienen una mayor esperanza de vida es más acuciante

para ellas complementar de algún modo sus ingresos. Por no hablar de aquellas que no ejercían trabajo remunerado: no dispondrán de pensión de jubilación y, si quedan viudas, pueden depender de una escasa pensión de viudedad. Para acabar de complicar el problema, a estas edades, difícilmente conseguirán crédito.

3. La **avanzada edad de los hijos cuando fallecen los padres,** al ser mayor la esperanza de vida, es otro factor a tener en cuenta. Aquellos progenitores que hayan querido amparar económicamente a sus descendientes lo habrán hecho en vida, mediante donaciones o financiando una formación o estudios que les permitan ganarse el sustento. La necesidad de conservar la propiedad de la vivienda para dejarla en herencia se diluye, aunque sigue pesando cierta mentalidad que percibe como un deber moral transmitir el patrimonio a los hijos.

4. Hablamos de mecanismos para obtener liquidez de la vivienda habitual en propiedad. Se requiere, pues, cierto **estatus económico.** El suficiente para haber accedido a esa propiedad y haberla liberado, con el paso de los años, de la carga hipotecaria asumida cuando se compró. Pero no tanto que no se necesite obtener de la propia vivienda una rentabilidad para subvenir a los gastos en la vejez. En este punto, España se diferencia de otros países europeos. Aquí, quien puede comprar, compra –como antes se ha dicho– y es significativamente más elevado el índice de propietarios de su vivienda habitual. La adquisición de la vivienda en propiedad como factor de seguridad no está exenta de cierto componente aspiracional para quien todavía no ha accedido a ella. Sea como sea, en una época en que las políticas de vivienda intentan promocionar el alquiler, la materia tratada podría ser un argumento de peso en el platillo a favor de la propiedad, al menos como solución estable, relegando el alquiler a situaciones temporales o personas o familias para las que fuera, por distintas razones, más adecuado.

5. Hay que considerar también una acentuada deriva, en los últimos tiempos, hacia la **externalización del Estado social.** Se trata de un fenómeno de intensidad creciente (García-Andrade Gómez, 2024). Supone el paso desde un Estado social prestacional a un Estado social garante. En el primer modelo, el Estado básicamente recauda y redistribuye lo recaudado para atender las necesidades sociales de los ciudadanos en general (pensemos en la sanidad o la educación públicas o un sistema de pensiones). El Estado social garante, en cambio, no siempre presta directamente, sino que "garantiza" la prestación, externalizando algunos servicios públicos. La evolución del fenómeno lo está llevando a un terreno en que tal externalización se viste con nuevos ropajes. El último patrón consiste en imponer a determinados particulares –personas físicas o jurídicas–, la obligación o la carga de ser ellos los que atiendan mediante sacrificios patrimoniales las necesidades de los más débiles, apelando como título de intervención a la solidaridad. Aunque muchas veces se argumenta con base en la idea de cuidado de los vulnerables, detrás hay una cuestión tan pragmática y determinante como la relativa a los déficits y límites presupuestarios. Inmersos en esta dinámica es razonable pensar en complementar los recursos económicos durante la vejez por las vías que tengamos a nuestro alcance.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de la vivienda como seguro económico para la vejez? Fórmulas jurídicas

Puede apelarse a diversas fórmulas jurídicas que permiten utilizar la vivienda como recurso económico en la vejez (algunas de ellas, sin dejar de habitarla; otras, p. ej., para costear una residencia). Sin pretender agotarlas, podría hacerse referencia a las siguientes, que trataré de forma sintética debido a la intención divulgativa del trabajo. Vaya por delante una apreciación general. En varios de estos mecanismos, la persona mayor puede encontrarse contratando con una entidad financiera o un empresario y, en no pocas ocasiones, mediante condicionados generales que le vienen impuestos. En tales casos resultan aplicables las normas tuitivas contenidas en el **Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios** y en la **Ley de Condiciones Generales de la Contratación,** así como cualquier otra norma que resulte operativa por este motivo. En otro orden de cosas, varios de los instrumentos que se analizan a continuación cuentan con regulación específica en algunos **ordenamientos jurídicos autonómicos.**

2.1. La transmisión de la nuda propiedad con reserva de usufructo: entre las necesidades del transmitente y los intereses del inversor que adquiere la propiedad temporalmente desnuda

Si el lector rastrea los reclamos de venta o alquiler de viviendas que aparecen en las plataformas digitales que actúan como intermediarias, confirmará que cada vez es más frecuente encontrar anuncios con precios bajos en pisos situados en zonas y con características que permitirían augurar un valor de mercado superior. Es fácil desvelar el aparente misterio. Si nos fijamos, podremos observar (es obligatorio consignarlo en la publicidad) que lo que se vende es solo la nuda propiedad (propiedad desnuda), reservándose el propietario el usufructo (que le permitirá arrendarla o, lo que es más habitual, seguir viviendo allí). El usufructo, regulado en los arts. 467 y siguientes del CC es un derecho real de goce[1]. Como tal, concede a su titular el poder de usar y disfrutar de un bien ajeno, total o parcialmente. Mientras dura (generalmente tiene carácter vitalicio) el propietario queda temporalmente despojado de las facultades de uso y disfrute sobre el bien de su propiedad, que han quedado transferidas al usufructuario. De ahí que se denomine a aquel como nudo propietario, pues ha quedado desnudo de tan importantes poderes. Los recuperará al extinguirse el usufructo, normalmente con el fallecimiento del usufructuario o del último de ellos si son varios.

La venta de nuda propiedad de viviendas con reserva del usufructo en favor del o de los propietarios está repuntando en los últimos tiempos. Es una operación que suelen realizar personas que se encuentran en la etapa de la vejez con el doble objetivo de conseguir liquidez y seguir habitando en el que constituye su hogar. La situación, con el trasfondo social antes descrito, ha llegado incluso al cine, reflejo –tantas veces– de realidades o inquietudes sociales. La película “El inconveniente” (2020), dirigida por Bernabé Rico, que adapta la obra teatral de Juan Carlos Rubio, se aproxima a este fenómeno en

1 En la esfera autonómica, está regulado en el CCCataluña (arts. 561-1 a 561-37) y, en relación con ciertos aspectos, en la Ley de Derecho Civil de Galicia (arts. 214 a 218 y 224 a 227). Menos recomendable y de constitución esporádica es el derecho de uso y habitación (arts. 523 a 529 CC), que otorga a su titular la facultad de ocupar, en una casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia.

clave de comedia. El agente de la propiedad inmobiliaria que acompaña a la potencial compradora a visitar el inmueble no deja de referirse al "inconveniente" durante la visita. Una expresión con la que califica no ya la situación jurídica de la vivienda, sino especialmente a la anciana propietaria y vendedora que conservará el derecho a habitarla hasta su fallecimiento. Ella es para este sujeto, más que una persona, el "inconveniente". Utiliza el apelativo para generar cierta complicidad con la mujer interesada en comprar la nuda propiedad, hasta el punto de que esta le afea esa referencia deshumanizada. Recuerda el tipo de ironía mordaz que se observa en algunas escenas de los clásicos "El Pisito" o "El Verdugo", donde sus creadores también nos aproximan al problema de la vivienda (en el último caso, en un segundo plano argumental frente al tema principal, constituido por la pena de muerte).

En la transmisión de la nuda propiedad con reserva de usufructo, el **adquirente,** aunque puede comprar pensando en habitar el inmueble en el futuro –como sucede en la citada referencia cinematográfica– no suele obedecer a esta clase de motivaciones. Habitualmente, tiene un **perfil inversor.** No es anecdótico que la celebración de este tipo de negocios despunte en ciudades gentrificadas con un gran número de viviendas destinadas a un uso turístico o al alquiler de temporada. ¿Acabarán saliendo estos inmuebles del mercado de vivienda habitual para dedicarse por estos inversores a otros usos? Aunque los destinen a vivienda permanente a través p. ej. del arrendamiento, el fenómeno contribuirá a que disminuya el número de particulares propietarios de su vivienda. En consecuencia, en el futuro habrá menos personas que posean una vivienda en propiedad que puedan monetizar. Es un riesgo que debe valorarse al encarar políticas que se planteen promover este tipo de figuras.

2.2. ¿Invertir esfuerzos en "hipoteca inversa"?

En paralelo con los anuncios de venta de nuda propiedad en las plataformas digitales en que se publicitan, también se aprecia –esta vez en páginas web de bancos y aseguradoras– un mayor número de entidades financieras que ofrecen un producto denominado hipoteca inversa. Tanto la venta de nuda propiedad como la hipoteca inversa deben su principal atractivo a la combinación de dos rasgos: permiten obtener liquidez a partir de la vivienda en propiedad, pero sin tener que dejar de habitarla. Es cierto que en la primera se pierde la propiedad, lo que no sucede en la segunda. Por ello afectan de forma distinta a los herederos, lo que tiene, como veremos, alguna relevancia.

2.2.1. Breve aproximación a la denominada "hipoteca inversa"

Cuando un ciudadano piensa en la hipoteca, la suele relacionar con la solicitud del préstamo con el que consiguió los fondos para comprar su vivienda habitual y que va amortizando, con sus intereses, plazo a plazo. Conforme pasa el tiempo, se reduce la deuda. ¿Cómo funciona, en comparación, un préstamo garantizado con hipoteca inversa? Lo primero que **induce a confusión** es **el nombre,** de talante comercial y no muy preciso, que es una mera traducción literal de uno de los apelativos que recibe en el mundo anglosajón, donde tiene su origen (reverse mortgage). No es una cuestión baladí. Entender mal una figura, además tan técnica, con un elevado grado de complejidad financiera y con falta de tradición en nuestro país, es tener muchos boletos –como así sucede en la práctica– para que los particulares no contraten este producto incluso en aquellos casos en que quizá les pudiera interesar.

El funcionamiento de un **préstamo garantizado con hipoteca inversa** puede resumirse en los siguientes puntos:

1. El banco o entidad aseguradora autorizada transfiere una **cantidad de dinero a tanto alzado** (pago único al inicio) **o por plazos** (renta temporal o vitalicia, según modalidades; pudiendo combinarlas con la entrega de un capital inicial, p.ej., para adecuar la vivienda a las nuevas necesidades de accesibilidad o atender a ciertos gastos médicos) o se puede articular a través de un **crédito en cuenta corriente,** que el beneficiario podrá ir consumiendo conforme necesite.

2. La entidad prestamista –esta es la diferencia esencial con la hipoteca ordinaria– **no puede exigir la devolución** del capital ni los intereses hasta el fallecimiento del deudor o, en su caso, del último de los beneficiarios (aunque existe alguna hipótesis excepcional de vencimiento anticipado de la deuda). Cuando aquel se produzca, los **herederos** tienen dos **opciones:** pagar la deuda (si no tienen liquidez pueden vender la vivienda o pedir un nuevo préstamo para financiar esa devolución) o desamparar la propiedad de la vivienda abriendo paso a la ejecución forzosa (en la figura típica, el acreedor sólo podrá obtener recobro hasta donde alcancen los bienes de la herencia, lo que se conoce como responsabilidad *intra vires hereditatis*).

3. El **hipotecante no pierde en ningún momento la propiedad** del inmueble (en su caso, podrán perderla sus herederos). La grave afección de los intereses de los herederos y la paz familiar hacen **recomendable** que la decisión de solicitar crédito con este tipo de garantía se trate en el seno de la familia (al menos, si hay confianza), sopesando otras alternativas.

4. Para determinar lo que va a prestar y en qué condiciones, el banco o la entidad de seguros **calculan la esperanza de vida** del solicitante. Cuanto mayor es esta, menor será la cuantía de los pagos periódicos. Al tener las mujeres mayor esperanza de vida, el **sexo** es un factor determinante (además, provoca que haya un mayor número de mujeres de edad avanzada que de hombres potenciales clientes).

5. La entidad prestamista **tasa la vivienda** y nunca concede una cantidad superior a un **porcentaje del valor de tasación** en el momento de la constitución de la hipoteca. Cuando las disposiciones efectuadas por el beneficiario alcancen el importe máximo así determinado, dejará de disponer de la renta, aunque la deuda seguirá generando intereses (el tipo de interés aplicado es más elevado que en un préstamo hipotecario ordinario), que se acumulan a la deuda hasta el final (defendiéndose que cabe su capitalización o pacto de anatocismo en este tipo de producto).

6. La **“hipoteca inversa simple”** no cubre el riesgo de longevidad (si el interesado sobrevive a la edad estimada de la operación, deja de percibir los ingresos configurados como renta periódica). Para **neutralizar** este efecto indeseable se ha desarrollado un producto que **combina** el préstamo con un **“seguro de renta vitalicia diferida”,** que garantiza que el solicitante continuará percibiendo los pagos mientras viva, pues, una vez superviva al plazo de edad estipulado, será la entidad aseguradora y no la de crédito quien se haga cargo de estas rentas diferidas. Si el titular muere antes del plazo fijado en el contrato de préstamo

garantizado con hipoteca inversa y había contratado este seguro, los herederos recibirán la parte proporcional de la prima que en su día esa persona pagó siempre y cuando exista **contraseguro.**

El seguro de renta vitalicia supone un **coste adicional** –la prima del seguro–, que depende de la edad y del estado de salud del solicitante. En muchos casos, su importe supera los 100.000 euros. Habitualmente, el montante de la prima se deduce del préstamo, afectando a la cantidad de la que disfrutará el sujeto. La renta derivada del seguro,que empieza a percibirse cuando se supera la edad fijada en el contrato, tributa enel IRPF (si bien solo en parte y con especialidades). Este tipo de producto combinado ha generado **problemas** sobre los que se han pronunciado los tribunales (Sánchez-Ventura Morer, 2022). Las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales no son pocas[2]. Entre otras disfunciones, destacan las relativas a la falta de transparencia, que impidió a los prestatarios tener una comprensión real, cabal y suficiente de la carga económica que asumían, lo que conduce a la declaración de abusividad o nulidad por error vicio del consentimiento; la imposición de la obligación de contratar el producto como requisito necesario para acceder al préstamo; o la contratación del seguro de renta vitalicia diferida sin previa negociación individual e insuficiente información precontractual adecuada a los conocimientos de quien iba a suscribir el seguro o cuando este ya era escasamente viable dada la edad muy avanzada y salud muy precaria del prestatario, lo que daba lugar a una brevísima esperanza de vida. Este último fue el caso, p. ej., en la SAP Madrid núm. 207/2007, de 30 de mayo de 2017 (el prestatario falleció a los pocos meses de celebrar el contrato de hipoteca inversa en el que se le había hecho contratar un seguro de este tipo con prima de 211.000 €); o en la SAP Salamanca núm. 535/2012, de 11 de octubre de 2012 (la prestataria era una mujer de 87 años con discapacidad sensorial del 94% y un tumor cerebral que le ocasionaba grandes limitaciones neurológicas lo que también hacía prever una escasa esperanza de vida). Otro tipo de problemas guardan relación con un **efecto colateral pernicioso,** consistente en la pérdida de derecho al cobro de ciertas prestaciones sociales o tener que contribuir en mayor medida en el sistema de copago de la dependencia, al considerar la Administración que la persona dispone de superior capacidad económica tras recibir el montante del préstamo garantizado con hipoteca inversa, con lo que queda en situación de mayor vulnerabilidad.

La persona interesada debe poner en la balanza los pros y contras de la operación, antes de tomar la decisión de contratar el producto. Para ello es esencial que la entidad oferente proceda con la máxima **transparencia** y suministre la **información** de forma completa y en términos comprensibles

2 SAP Salamanca núm. 535/2012, de 11 de octubre de 2012 ECLI:ES:APSA:2012:672–; SAP Madrid núm. 207/2017, de 30/05/2017 – ECLI:ES:APM:2017:7706–; SAP Girona, núm. 135/2016, de 14/04/2016 ECLI:ES:APGI:2016:507–; SAP Pontevedra núm. 626/2020, de 23/11/2020 – ECLI:ES:APPO:2020:2143–; SAP Valladolid núm. 324/2021, de 10 de mayo de 2021 ECLI:ES:APVA:2021:751–; SAP Barcelona núm. 267/2023, de 20 de abril de 2023 ECLI:ES:APB:2023: 4575–; SAP Murcia núm. 197/2024, de 22 de abril de 2024 – ECLI:ES:APMU:2024:1099–; entre otras.

2.2.2. Régimen jurídico de la figura típica

En España, la hipoteca inversa fue tipificada, con inspiración en el Derecho anglosajón, en la Disposición Adicional Primera de la Ley 41/2007, de 5 de diciembre[3].

Aunque antes de contar con una regulación específica ya venía ofreciéndose con amparo en la **autonomía privada,** se habían detectado algunas **conductas abusivas** en su concesión protagonizadas por entidades de crédito. Una tónica reprobable que afectó también a otros productos financieros (incluidos los préstamos hipotecarios ordinarios) en la época del ***boom*** inmobiliario, antes de que el estallido de la burbuja provocara un importante movimiento social, jurisprudencial y reformas legislativas para atajar los excesos. Hay que tener en cuenta que los solicitantes de hipotecas inversas, por su edad o dependencia, pueden estar más expuestos a posibles atropellos. De ahí que la transparencia y el asesoramiento imparcial sean fundamentales. Y, dados los problemas que afectan a algunas personas de edad avanzada o con dependencia o discapacidad, también hay que ser muy cuidadoso con una eventual merma de facultades que requiera de la debida asistencia o complemento de capacidad, en lo que la función notarial ha de resultar fundamental. Se ha dicho que, con la tipificación en 2007, se pretendía proteger a los eventuales solicitantes. Pero fue también un intento de fomentar la contratación del producto vinculando –como así se hizo– al cumplimiento de ciertos requisitos, una serie de ventajas fiscales y arancelarias (algunas de las cuales, en comparación con la contratación de hipotecas tradicionales, se han desleído con modificaciones normativas posteriores), (Nieto Carol, 2020). La figura regulada por la DA 1ª Ley 41/2007 es lo que podríamos llamar "hipoteca inversa protegida". Esto no significa que no se puedan pactar hipotecas inversas en las que no se cumplan todos los requisitos de esta Ley –"hipoteca inversa atípica"– (p. ej., beneficiario más joven o hipoteca de un inmueble distinto a la vivienda habitual). Pero no gozarán de privilegios fiscales y arancelarios (en gran parte afectados –como antes señalaba– por posteriores modificaciones legislativas).

La **figura típica** requiere que el inmueble hipotecado constituya la vivienda habitual del solicitante del préstamo. Este y los beneficiarios que pueda designar deben tener una edad igual o superior a 65 años o estar afectados de dependencia severa o gran dependencia (a finales de 2025 se reguló un grado extraordinario de dependencia para pacientes con ELA en estadio avanzado o dolencias de «alta complejidad y curso irreversible» similares –RD-ley 11/2025, de 21 de octubre– que, por supuesto, queda incluido) o un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%. Aunque en caso de dependencia o discapacidad no se exige requisito de edad, la entidad oferente solo estará interesada en concertar este tipo de préstamo cuando la esperanza de vida del titular no sea muy elevada, por razones de rentabilidad operativa, tal y como se advierte en la *Guía de acceso a la hipoteca inversa* (2017) del Banco de España y puede constatarse en la práctica. Si el solicitante perdiera la condición de persona afectada de dependencia o con discapacidad y no alcanzara los 65 años de edad, seguiría vigente la hipoteca inversa, ya que en la Ley 41/2007 no se prevé el vencimiento anticipado en estos casos. La exigibilidad de la deuda y ejecución de la hipoteca se pospone hasta que fallezca el prestatario (o si así se estipula en el contrato, el último de los beneficiarios). La vivienda hipotecada ha de ser tasada y asegurada contra daños. Y el préstamo con este tipo

3 Ley 41/2007, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria

de garantía solo puede ser concedido por entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito o entidades aseguradoras autorizadas para operar en España, conforme con su normativa sectorial. Esta última exigencia resulta adecuada, dado el perfil de vulnerabilidad de los consumidores del producto, pues estos operadores financieros están sometidos a especial control y supervisión por los organismos encargados de velar por la transparencia en el sector.

2.2.3. Valoración de la hipoteca inversa, previsiones de futuro y algunas propuestas

Hay coincidencia en denunciar que la concreta regulación legal de los requisitos del préstamo garantizado con hipoteca inversa adolece de **mala técnica jurídica,** que provoca innumerables incertidumbres y problemas interpretativos y, por consiguiente, **inseguridad jurídica,** sin que se haya puesto remedio a esta deficiencia en las modificaciones sobre aspectos concretos que ha sufrido la Ley 41/2007. Tampoco estas confieren mayores ventajas fiscales o arancelarias (más bien su singularidad –insisto– se ha difuminado). Y, pese a las Guías de acceso a la hipoteca inversa del Banco de España, cuya actualización es deseable, no parece que los consumidores, en general, tengan un mejor conocimiento del que cabe calificar como instrumento financiero complejo, que les impulse a su contratación. Debería aspirarse a mayores cotas de **educación financiera** y de **transparencia.**

Si se atiende a las circunstancias del mercado inmediatamente posteriores a la promulgación de la Ley 41/2007 es perfectamente comprensible que, en su momento, el producto no tuviera éxito. Poco después de publicarse aquella, estalló la crisis financiera y económica iniciada a finales de 2007, de largo recorrido. En ese contexto, caracterizado por la falta de liquidez de las entidades financieras y la desconfianza en el sistema, con una caída en picado del precio de las viviendas y la restricción severa de la concesión de préstamos hipotecarios, difícilmente se iba a consolidar la llamada hipoteca inversa. Las propias entidades financieras no tenían interés en concederla cuando la garantía con la que iban a contar era un inmueble cuyo valor de mercado, que hasta entonces siempre había ido en ascenso, se hundió. Una de las claves del producto (de cualquier préstamo hipotecario, en realidad) es la evolución del precio del bien ofrecido en garantía, en este caso, la vivienda, que, a raíz de la crisis, sufrió durante años una paulatina y acusada depreciación. Se ha dicho que también ha podido influir negativamente el posicionamiento muy cauteloso, entre otras razones, por la complejidad del producto, de asociaciones de consumidores como ASUFIN o la OCU. Y el apego a la propiedad de la vivienda adquirida con tanto esfuerzo y la mentalidad proclive a querer transmitir esta riqueza o tranquilidad económica a los herederos, en especial, a los hijos –argumento que se utiliza para defender que la hipoteca inversa típica debería poder gravar bienes diferentes a la vivienda habitual–. Sería interesante analizar los datos estadísticos para determinar en qué porcentaje las hipotecas inversas contratadas lo son por personas que no tienen descendientes (seguramente, casi la totalidad).

Con todo, últimamente se observa **cierto ascenso** en la contratación del producto y las previsiones futuras de mercado vaticinan un incremento, aunque sea en términos relativos. Los datos del Centro de Información de Estadística del Notariado de 2023 registraron un alza del 1.200% de hipotecas inversas en 6 años. Aunque el porcentaje llame la atención, el número de operaciones seguramente desinfle el entusiasmo. En 2023 se cerraron más

de 400 operaciones frente a la 31 de 2017. Sea como sea, los datos apuntan una recatada y oscilante tendencia al alza. En 2018, se escrituraron 45 préstamos con hipoteca inversa; en 2019, 149; en 2020, 111; en 2021, 197, y en 2022 y 2023, 549 y 409, respectivamente (Díaz, 2004)[4]. Aunque en 2025 apenas se firmaron 300 hipotecas inversas[5] parece que en 2026 se recupera la lenta tendencia al alza[6].

La razón del repunte –hay que insistir en que parco– se encuentra en una combinación de factores que han generado un caldo de cultivo que hace el producto más atractivo para las entidades financieras, lo que ha provocado que se sumen algunas nuevas, muy potentes, como oferentes –en septiembre de 2023 se unieron Banco Santander y Mapfre– y, lógicamente, lo habrán hecho tras los oportunos estudios de mercado. Síntoma de que ven buenas perspectivas. Este paisaje potencialmente favorable tiene mucho que ver con la recuperación de los precios de mercado de las viviendas. Aunque también es cierto que no se olvidan los efectos que tuvo la crisis de 2008. En cuanto al interés de los potenciales clientes, resultan relevantes el incremento del IPC, que supondrá un desafío adicional a la capacidad económica de las personas mayores; las posibles bajadas de los tipos de interés del Banco Central Europeo (BCE), facilitando el acceso al crédito; y, por supuesto, la progresión geométrica del envejecimiento de la población, con el incremento de necesidades y gastos, y la debilidad del sistema de pensiones públicas. Creo que hay una mayor conciencia en la población de estos riesgos, aunque el producto sigue siendo desconocido para muchos consumidores mayores (cfr. EDAD&VIDA, 2023), lo que, unido a su complejidad, es lógico que los retraiga.

En cualquier caso, el impulso definitivo de la figura, cuya **contratación puede calificarse todavía de anecdótica,** requeriría de algunas medidas. Es imprescindible la mejora de la regulación aclarando dudas interpretativas y replanteándose el legislador algunos de los requisitos (así, el objeto sobre el que puede recaer la garantía, los supuestos de vencimiento anticipado, una mejor definición del régimen jurídico asociado a la existencia de beneficiarios diferentes al deudor, entre otros). Hay que seguir potenciando la educación financiera y el asesoramiento independiente de calidad (muy deficientes en la actualidad). También, sopesar la integración de seguros de crédito hipotecario (seguros de vida o seguros de protección de pagos) para minimizar los riesgos asociados al impago, aumentando la confianza de las entidades financieras oferentes; aunque, al encarecer esto el producto, debería venir acompañado de posibles facilidades, incluso subvenciones para los prestatarios económicamente vulnerables. Sería importante reducir los costes iniciales de la contratación. Y revisar el impacto fiscal para el mayor que contrata (se podría diferenciar según nivel de rentas o patrimonio del beneficiario, confiriendo más beneficios a quien más lo necesita). Por no hablar de la regulación de posibles ventajas fiscales para las entidades oferentes cumplidos ciertos requisitos. Y no sería descabellado plantearse la implicación de la Administración pública, operando incluso como garante en algunos casos de especial vulnerabilidad. Concluiré con una advertencia. No son productos para todo el mundo. De nuevo queda fuera y a expensas

4 https://www.eleconomista.es/legal/noticias/13013008/10/24/los-notarios-registran-un-alza-del-1200-de-hipotecas-inversas-en-seis-anos.html

5 Las cifras dan que pensar si tenemos en cuenta que solo en Reino Unido se concertaron 88.000 hipotecas inversa según Expansión, Sección Finanzas & Mercados (27 y 28 de junio de 2026).

6 Santander Mapfre Hipoteca Inversa anuncia que supera las 500 operaciones de este tipo en 2026 (Fuente: Nota de prensa, 03/03/2026, https://www.santander.com y https://www.mapfre.com).

de prestaciones asistenciales la población más desfavorecida, incluyendo sesgos de nacionalidad, capacidad económica, sexo, o contraposición entre ciudades y mundo rural.

2.3. Otros mecanismos de "monetización" de la vivienda

Me referiré a continuación a un elenco de figuras jurídicas que, junto con las anteriores, podrían utilizarse para encauzar la obtención de liquidez a partir de la vivienda en propiedad

- El **contrato de alimentos con cesión de vivienda.** Tras un largo periodo de tiempo en que el contrato de alimentos, también conocido como vitalicio, operó como un contrato atípico (esto es, sin regulación legal específica) de construcción jurisprudencial, fue finalmente incorporado al Código Civil por la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad (arts. 1791 a 1797 CC)[7]. Se configura como un contrato consensual, oneroso, que genera obligaciones recíprocas y aleatorio. Señala el art. 1791 CC que "[p]or el contrato de alimentos una de las partes se obliga a proporcionar vivienda, manutención y asistencia de todo tipo a una persona durante su vida, a cambio de la transmisión de un capital en cualquier clase de bienes y derechos". Se trata de una modalidad de alimentos convencionales (cfr. art. 153 CC). En ocasiones se utiliza por personas que ceden a familiares cercanos la propiedad de su vivienda, habitualmente con reserva de usufructo, a cambio no de un precio (como sucedería en una compraventa) sino de compañía y cuidados en la propia vivienda o en la vivienda habitual del alimentante, conviviendo alimentista y alimentante. De producirse la muerte del obligado a prestar los alimentos o de concurrir cualquier circunstancia grave que impida la pacífica convivencia de las partes, cualquiera de ellas podrá pedir que la prestación de alimentos convenida se transforme en el pago de una pensión en dinero (art. 1792 CC). La parte con derecho a percibir los alimentos (alimentista) puede estar integrada por una o varias personas. Así, p. ej., por un matrimonio o pareja de ancianos que conciertan esta operación con algún familiar o persona de confianza. En otro sentido, existen casos en que el contrato se pacta con una residencia cediendo a su titular la propiedad de la vivienda a cambio de obtener manutención, alojamiento y cuidados en ella mientras se viva. También es posible que la transmisión de bienes o derechos la efectúe una persona para que el alimentante atienda a un tercero, en cuyo favor se celebra el contrato (p.ej., un hijo discapacitado cuando el progenitor fallezca o se halle imposibilitado para cuidarlo). Los arts. 1701 a 1797 CC regulan otros aspectos relativos al régimen jurídico del contrato de alimentos, cuyo análisis excede el objeto de este capítulo: contenido de los alimentos, extinción de la obligación de prestarlos, consecuencias del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato (incluida la posibilidad de resolución por incumplimiento, con rasgos especiales cuando el incumplidor sea el alimentante) o garantías.

7 Cuenta, así mismo, con regulación en el Libro VI del CCCataluña (arts. 624-8 a 624-11) y en la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia (arts. 147 a 156).

- La **cesión de la vivienda para su alquiler** a cambio de una renta. Como contraprestación por el pago de una renta, el propietario cede a una entidad la vivienda (sin perder su propiedad) para que esta la alquile a terceros, haciéndose cargo dicha entidad de los gastos de mantenimiento y reparación del inmueble. Si el inmueble era el que venía constituyendo su vivienda habitual, no podrá seguir habitando en él, pero con la cantidad que percibe periódicamente el propietario puede satisfacer el coste de una residencia de mayores si necesita o prefiere trasladarse a ella. Cuando el monto de los servicios residenciales es más elevado que la renta que recibe debe aportar el resto. Si, en cambio, recibe una renta mayor, puede utilizar el exceso para cubrir diversas atenciones o necesidades. Las rentas así percibidas tributan en el IRPF. Algunos autores destacan que la incentivación de este tipo de productos puede incidir favorablemente en la oferta de viviendas en alquiler.

- La **venta con derecho a alquiler vitalicio en favor de la persona vendedora.** Esta figura se conoce también como vivienda inversa y no debe confundirse con la hipoteca inversa. En el caso de la "vivienda inversa" se transmite la propiedad del inmueble a un inversor, pero, simultáneamente, se conviene que el vendedor podrá permanecer como inquilino en la vivienda de por vida. Se combinan, pues, una compraventa con un contrato de arrendamiento vitalicio. Suele descontarse una cantidad del precio que se entregará a la persona vendedora en concepto de renta del alquiler. Técnicamente, la forma habitual de articular la operación es la siguiente: Se fija el precio y se satisface una parte al contado. Se establece que la parte restante del precio la irá pagando a plazos el comprador. Al mismo tiempo, se estipula el montante de la renta del alquiler. Mes a mes, se entiende que la obligación de pagar la renta mensual del alquiler queda compensada con la obligación de pago aplazado del precio, de modo que, en la práctica, el vendedor no tiene que desembolsar cantidad alguna más allá de la parte del precio que pagó inicialmente al contado. Con esta, la persona mayor puede atender a sus gastos (la contratación de un cuidador, gastos médicos, o de acondicionamiento de su vivienda, entre otros). Es una figura en la que se pierde la propiedad de la vivienda, aunque puede seguir habitándose en ella.

- El **contrato de renta vitalicia** (art. 1802 CC). A cambio del pago de una prima única, que puede consistir precisamente en la adjudicación de la propiedad o nuda propiedad de la vivienda a la entidad aseguradora, esta se obliga a satisfacer una renta periódica (combinada en ocasiones con el pago de una cantidad inicial a tanto alzado) al sujeto mayor de 65 años a percibir mensualmente, bien durante toda su vida, bien durante un periodo de tiempo determinado, reservándose además, en ocasiones, el cedente de la vivienda un derecho de habitación vitalicio o el usufructo. Esta figura cuenta con ventajas fiscales. Con este tipo de operaciones las entidades aseguradoras cumplen con la obligación de tener invertidas parte de sus reservas matemáticas. Como señala Martínez Escribano (2009, 30), uno de los principales inconvenientes conecta con su carácter aleatorio, pues se entrega la propiedad de un inmueble, a cambio de la que se percibe una contraprestación de valor económico indeterminado al depender de un dato

incierto, cuál es el tiempo que pase hasta el fallecimiento del transmitente de la vivienda. Aunque las aseguradoras fijen la renta a partir de las expectativas de vida del sujeto por medio de los correspondientes cálculos actuariales, nadie puede garantizar que el sujeto muera antes o después de lo previsto. El contrato de renta vitalicia concertado por personas de 65 o más años, en el que se puede utilizar cualquier elemento patrimonial (vivienda, acciones, fondos de inversión, etc.) cuenta con ventajas fiscales.

- La **donación con carga o donación modal**[8]**.** La persona propietaria de la vivienda puede donarla a otra persona imponiendo a esta la carga de tener que prestarle cuidados durante su vejez. A diferencia del contrato de alimentos, los cuidados no se suministran como contraprestación o "precio" de la transmisión de la propiedad (o, en su caso, del usufructo, cuando sea este el que se done), sino que la carga de desplegarlos tiene carácter accesorio en el marco de un negocio esencialmente gratuito (un "regalo") como es la donación. Esto supone diferencias importantes en el régimen jurídico de ambas figuras. Entre ellas, en la donación con cargas no existe correspondencia entre el derecho sobre la vivienda transmitido y el valor de los cuidados que deben prestarse, equilibrio que sí que debe darse en el contrato de alimentos. De hecho, para que el negocio no quede fuera de la órbita de la donación, es imprescindible que la prestación de los cuidados impuesta como carga tenga un valor económico inferior al del bien donado. Si el donatario incumple la carga, el donante está facultado para revocar la donación. En tal caso, el donatario deberá restituir el bien con los frutos producidos desde el incumplimiento (art. 651.II CC), quedando nulas las enajenaciones que hubiese hecho y las hipotecas que sobre ellos hubiese constituido, con la limitación establecida, en cuanto a terceros, por la Ley Hipotecaria (cfr. art. 34 LH). Si la carga consistía en cuidar conviviendo donante con donatario no existe aquí, a diferencia del contrato de alimentos, el derecho a transformar el contenido de aquella en la satisfacción de una pensión en dinero en los casos en que la convivencia se haga imposible o muy gravosa, salvo que se haya contemplado esta posibilidad al donar. Tanto el tratamiento en la herencia como el fiscal del contrato de alimentos y de la donación con cargas son diferentes debido al carácter oneroso del primer tipo de negocio y gratuito del segundo.

- La **venta de la vivienda actual y su sustitución por otra de menor valor o la permuta inmobiliaria para mudanza a otra más reducida con pago de la diferencia de valor** (*downsizing*). El término *downsizing* proviene del ámbito empresarial, no del jurídico. Se emplea para hacer referencia a la reducción de tamaño o escala con el fin de ahorrar costes. Inicialmente, su uso era propio del terreno laboral. Con el tiempo, ese concepto se ha trasladado al contexto inmobiliario, aunque con matices. En materia de vivienda, la práctica supone vender una vivienda grande para adquirir otra más pequeña y funcional; o permutar la primera por la segunda más la diferencia de valor en dinero. Desde un punto de vista de régimen jurídico, se trata de ventas o permutas inmobiliarias sin mayor especialidad. Las motivaciones

8 Arts. 619, 622 y 647 CC; y arts. 531-15 c) y 531-18 CCCataluña.

que mueven a la persona mayor a realizar esta operación guardan relación con la obtención de un capital extra para atender sus necesidades durante la vejez. También, quizá, simplificar su vida. Hay que considerar que si se trata de una persona o pareja con la que habitaban sus hijos, cuando estos se independizan posiblemente no es necesario contar con tanto espacio. Incluso puede resultar poco práctico. Habrá que valorar las ventajas de trasladarse a una vivienda más modesta en el mismo entorno aunque deba abandonarse la que hasta entonces constituyó el hogar familiar. En los dos platillos de la balanza deben ubicarse aspectos no solo económicos sino también emocionales.

- La **"anticresis asistencial".** En el contrato de préstamo garantizado con un derecho real de anticresis (arts. 1881 a 1886 CC)[9], el deudor entrega la posesión de un bien inmueble al acreedor para que este pueda usarlo y obtener los frutos, que se aplicarán a saldar la deuda. En caso de impago, el acreedor anticrético goza de la facultad de retención sobre el bien mientras no se le satisfaga lo que se le debe y puede llegar a instar su venta judicial[10] (No está la nota al pie nº10). Es posible utilizar una modalidad de esta figura para costear la estancia en una residencia de la persona en la etapa de la vejez o en situación de dependencia o la atención domiciliaria en otra vivienda (Albiez Dohrmann, 2023, 2563). Es entonces cuando se habla de "anticresis asistencial". Su uso, dirigido a los fines que nos ocupan en este trabajo, ha cobrado cierta vigencia práctica a raíz de la regulación de un supuesto concreto de anticresis asistencial por la **disposición adicional décima tercera de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario** (en adelante, LCCI). Viene referida a aquellos créditos inmobiliarios que cumplan simultáneamente las siguientes características: 1º Tratarse de créditos sujetos a la LCCI (se les aplican las prescripciones contenidas en esta Ley con algunas particularidades). 2º Concedidos a personas que tengan declarado administrativamente un grado de dependencia de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (puede ser cualquier grado). 3º Garantizados con derecho real de anticresis. 4º Cuyo importe se destine, principalmente, a financiar el coste de los cuidados de una persona dependiente. 5º En que la garantía anticrética recaiga sobre una vivienda del garante. 6º La vivienda gravada con la anticresis debe ir destinada, por el acreedor anticrético, al mercado de alquiler (no se especifica que se trate de un arrendamiento de vivienda permanente, lo que quizá hubiera sido oportuno como medida de política legislativa para favorecer este tipo de arrendamiento frente a otras modalidades como el alquiler de temporada o el destinado a un uso turístico). Esta última característica no es propia de todos los supuestos de anticresis, sino que constituye una especialidad del tipo de garantía anticrética regulado en la DA 13ª LCCI. Supone además

9 Existe normativa autonómica en el CCCataluña (arts. 569-1 c) y 569-23 a 569-26) y en el Fuero Nuevo de Navarra (Leyes 463 y 471). En el Derecho catalán, si el deudor incumple, no solo cabe la venta judicial, sino también la venta directa y la subasta notarial, siempre que el derecho de anticresis se haya inscrito en el Registro de la Propiedad.

10 g

que, a diferencia de lo que ocurre en la hipoteca inversa, el inmueble que se ofrece en garantía no es la vivienda habitual del que lo cede, pues va a ser alquilada a un tercero. El importe de la renta que satisfaga el inquilino se destinará, por el acreedor anticrético, a satisfacer las cargas y contribuciones asociadas al inmueble, a compensar los intereses que devengue el préstamo a su favor y a ir amortizando el capital concedido. En la escritura pública de crédito garantizado con anticresis asistencial deberá constar el destino de la cantidad prestada y el compromiso del acreditado de destinar los fondos recibidos a satisfacer principalmente los costes de estancia en una residencia de mayores u otros costes asistenciales domiciliarios, además del compromiso del prestamista de destinar la vivienda gravada con anticresis al mercado de alquiler. Se aplica a esta operación el mismo tratamiento fiscal y en cuanto a aranceles notariales y registrales que a la hipoteca inversa.

Habitualmente, en el contrato de crédito anticrético se concede una suma máxima durante un tiempo determinado, a satisfacer en pagos periódicos, hasta el límite máximo del saldo disponible. Si el prestatario fallece antes del plazo de vigencia del contrato de crédito anticrético, éste se extingue en ese momento, con la consiguiente liquidación (Albiez Dohrmann, 2023, 2579). Si el montante de las rentas percibidas por el alquiler del inmueble, una vez pagados los gastos y contribuciones correspondientes (IBI, gastos de comunidad, gastos de mantenimiento, honorarios de la empresa encargada de la administración de la vivienda si el acreedor anticrético ha contratado a alguna a tal efecto, etc.) supera el de las cantidades debidas por el prestatario en concepto de capital prestado e intereses, la diferencia constituirá un saldo positivo a favor del deudor anticrético, a quien deberá serle entregado.

Aunque no se cumplan los requisitos establecidos en la DA 13ª LCCI, pueden concertarse préstamos con garantía anticrética tanto con finalidad asistencial como con otra diferente, que quedarían sometidos al régimen general (arts. 1881 a 1886 CC y pactos cubiertos por la autonomía privada), pero no gozarán de los mismos beneficios fiscales o arancelarios. Sería este el caso, p. ej., de personas de edad avanzada que no tengan reconocido un grado de dependencia.

- El **alquiler de habitaciones.** Que una persona mayor alquile alguna habitación de su vivienda puede permitirle no solo obtener unos ingresos adicionales, sino también contrarrestar su soledad. En cualquier caso, no se puede aludir a esta figura sin tener en cuenta algunas circunstancias relevantes tanto en un plano sociológico como jurídico. El arrendamiento de o por habitaciones es cada vez más utilizado en grandes ciudades, con precios de alquiler elevados, por jóvenes o por inmigrantes con renta baja o poca estabilidad laboral que no pueden alquilar una vivienda completa. Algunos jóvenes lo utilizan como trampolín en su proceso de emancipación. Es una figura de naturaleza discutida. Un grupo de autores mantiene que le resultan aplicables las normas sobre arrendamiento de vivienda contenidas en la Ley de Arrendamientos Urbanos (tuitivas del inquilino), mientras que otro estima que queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), rigiéndose

por los arts. 1542 y ss CC[11]. Tras la promulgación de la Ley por el derecho a la vivienda (LDV) se ha intensificado el trasvase de muchos contratos de alquiler desde el arrendamiento para uso de vivienda a otras modalidades encuadradas tradicionalmente en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda (cfr. art. 3 LAU) entre las que se incluyen los arrendamientos turísticos, los de temporada y, para un amplio sector de la doctrina, también el alquiler de habitaciones. El crecimiento anual de estas modalidades de arrendamiento y el uso indebido que en muchas ocasiones se hace de ellas, así como el déficit de control hasta la fecha, son causas exógenas que están provocando y van a provocar de forma inminente, cambios legislativos. El objetivo es establecer mecanismos que impidan eludir el cumplimiento de la LAU, intentando salvaguardar los alquileres de temporada que realmente lo sean, como los de estudiantes, trabajadores desplazados temporalmente u otras situaciones equivalentes que puedan precisar una duración o condiciones específicas y diferentes de las del contrato de arrendamiento de vivienda. La intención, en suma, es evitar que una regulación poco definida permita excluir de la aplicación práctica de la LAU figuras que deben considerarse como de arrendamiento de vivienda habitual permanente[12].

- El **alquiler para uso turístico.** El fenómeno de las viviendas para uso turístico (en adelante, VUT) puede tener una especial incidencia en las personas mayores en distintos planos, con efectos tanto negativos como positivos. La gentrificación, en la que colabora el incremento de las VUT en las grandes ciudades, afecta de modo singular a este colectivo. Se habla de gentrificación con referencia a la sustitución de capas de población modestas por otras con mayor poder adquisitivo al elevarse los precios del alquiler residencial, lo que obliga a los residentes tradicionales de ciertos barrios a desplazarse a otros con un rango de precios más asequibles. El éxodo a distritos o pueblos periféricos no viene, con frecuencia, acompañado de los servicios necesarios, como transporte público fluido, rápido y barato. Pero no puede obviarse que, en sentido inverso, la posibilidad de obtener rentas a partir de una segunda vivienda en propiedad que se destine a alquiler turístico puede cumplir una función social en relación con determinados sectores de la población, entre ellos, el de las personas que cuenten con este inmueble en la etapa de la vejez. En un plano jurídico, hay que considerar tanto la normativa civil como la administrativa aplicable. Sin olvidar la incidencia de algunas normas europeas y de la destacada reforma de la Ley de Propiedad Horizontal, en este ámbito, por la LO 1/2025, de 2 de enero, que ha conferido un mayor control a las comunidades de vecinos sobre el posible ejercicio de la actividad turística en los inmuebles (Mas Badia, 2026). No hay que dejar de mencionar que el

11 El tratamiento doctrinal específico es escaso y la jurisprudencia menor no mantiene una solución uniforme, sin que hasta la fecha se haya pronunciado el Tribunal Constitucional (más información, en los trabajos que se incluyen en la bibliografía final).

12 El Gobierno catalán quiso tomar la iniciativa ante el repunte del uso fraudulento de los arrendamientos de temporada y por habitaciones para evitar el control de rentas en Cataluña. Tras un primer intento fallido (Decreto ley 6/2024, de 24 de abril, que no fue convalidado por el Parlamento de Cataluña), finalmente, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, tras la modificación efectuada por Ley 11/2025, de 29 de diciembre, incorpora un art. 66 ter dedicado al arrendamiento de habitaciones.

problema de la gentrificación se dispara en urbes y barrios ya tensionados en los que escasea la oferta de arrendamiento de larga duración con rentas que no resulten prohibitivas para amplios sectores de la población. En cambio, en zonas rurales de la España vaciada el uso turístico de las viviendas puede ser un acicate que active su desarrollo.

Ideas básicas del Capítulo VI

- En la vejez, la mayoría de las personas prefiere **seguir habitando en la casa** y el entorno que le resulta familiar. Al mismo tiempo, la pérdida de autonomía y el déficit del sistema público de pensiones, entre otros factores, suponen un **aumento de los gastos** y, paralelamente, la **disminución de ingresos** en esta etapa de la vida. Estos factores afectan de modo especial a las mujeres envejecidas o sobre envejecidas, desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo.
- Entre los **recursos de que disponen muchos mayores para afrontar los gastos de la vejez y mantener una calidad de vida adecuada destaca la vivienda en propiedad,** muchas veces libre ya de la carga hipotecaria que se asumió al adquirirla. España cuenta, en relación con el resto de países europeos, con un porcentaje notablemente más elevado de personas propietarias de su vivienda.
- Existen diversos **mecanismos jurídicos que permiten obtener una rentabilidad económica de la propia vivienda** sin tener que abandonarla. Algunos de ellos, como la venta de la nuda propiedad con reserva de usufructo, están viviendo un repunte en los últimos tiempos. Más tímido es el uso de la hipoteca inversa. Otras figuras pueden utilizarse para conseguir ingresos con los que costear una residencia de mayores cuando ya no se puede o no se desea habitar en el propio hogar.
- En cualquier caso, debe advertirse que **no son productos para todo el mundo.** Queda fuera y a expensas de prestaciones asistenciales la población más desfavorecida, influyendo sesgos de nacionalidad, capacidad económica, sexo o ciudades-mundo rural, entre otros.
- Algunos de los **mecanismos** estudiados pasan por la **transmisión** de la vivienda **a personas o entidades con un perfil inversor.** Este fenómeno puede provocar que los inmuebles afectados salgan del mercado de vivienda habitual para dedicarse por estos inversores a otros usos. Y aunque las destinen a vivienda habitual a través del arrendamiento u otras vías jurídicas, esta realidad contribuirá al descenso del número de particulares propietarios de su vivienda, de modo que, en el futuro, habrá menos personas dueñas de una vivienda con la que puedan obtener ingresos complementarios.
- Tras sopesar las ventajas e inconvenientes de este tipo de mecanismos, se han detectado algunos aspectos susceptibles de mejora desde un punto de vista jurídico. De atenderlos, podrían hacerse merecedores de un impulso mediante las oportunas acciones de política legislativa. A tal efecto, **debe tenerse en cuenta su regulación tanto civil como fiscal.**

Capítulo VII
Un análisis interseccional del derecho a la vivienda: especial atención a la edad y al territorio

Ana Torrecillas Martínez

Profesora de Derecho Constitucional

Universidad de Extremadura

1. El derecho a la vivienda como derecho social en la Constitución española.

1.1. La vivienda como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE) y sus implicaciones

1.2. Una dificultad añadida: ¿quién toma decisiones en materia de vivienda en un Estado profundamente descentralizado?

2. Una lectura sobre el principio de igualdad en la Constitución.

2.1. Igualdad formal (art. 14 CE) vs igualdad material (art. 9.2 CE)

2.2. El concepto de interseccionalidad

2.3. La igualdad comprendida en clave territorial (art.139 CE)

3. La dimensión social de la igualdad y su interrelación con la vivienda: teoría y realidad.

3.1. Una interpretación ajustada a la realidad sobre la que opera el derecho: igualdad y vivienda como precondición para el disfrute de otros derechos

3.2. Constitución y políticas públicas: un binomio inseparable para la garantía de los derechos

4. La importancia de ponernos las lentes de la interseccionalidad para garantizar el derecho a la vivienda en cualquier parte del territorio.

4.1. Poblamiento, servicios y dinámicas demográficas: consecuencias para el derecho a la vivienda.

4.2. Un particular reto para las personas mayores y el disfrute del derecho a la vivienda: ¿es posible elegir si envejecer en casa o en el entorno?

5. Recomendaciones

Este capítulo ofrece un análisis interseccional del derecho a la vivienda en España, con especial atención al territorio y a la edad. El estudio parte de la posición constitucional del derecho a la vivienda (art. 47 CE), clasificado como principio rector de la política social y económica, posición que le confiere menores garantías que al resto de derechos constitucionales fundamentales y no fundamentales. A ello se suma la complejidad de nuestro modelo territorial y su sistema competencial en materia de vivienda, en el marco del cual pueden tomar decisiones tanto la escala central, como la autonómica y la local, con las intrínsecas dificultades de coordinación que ello supone. El análisis distingue entre igualdad formal (art. 14 CE) e igualdad material (art. 9.2 CE) para introducir el concepto de interseccionalidad, entendido como la concurrencia de varias categorías sospechosas de discriminación en una misma persona. A partir de aquí, el trabajo defiende una lectura territorial del principio de igualdad (art. 139 CE), poniendo especial atención en las zonas rurales del país. Asimismo, se examina cómo las dinámicas demográficas (despoblación, envejecimiento, masculinización del medio rural) condicionan el disfrute del derecho a la vivienda de forma diferenciada según el entorno. Se hace hincapié en las personas mayores y en la disyuntiva entre "envejecer en casa" o "envejecer en el entorno", mostrando cómo factores de género, clase y migración —especialmente en el caso de las mujeres mayores— agravan la vulnerabilidad habitacional. El trabajo concluye que las problemáticas de vivienda en zonas rurales y urbanas están interconectadas, y reclama diagnósticos públicos transversales para la elaboración de políticas públicas que incorporen la interseccionalidad territorial como herramienta necesaria para garantizar este derecho en todo el país.

1. El derecho a la vivienda como derecho social en la Constitución española.

1.1. La vivienda como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE) y sus implicaciones

No todos los derechos recogidos en nuestra Constitución cuentan con la misma protección, reconocimiento o desarrollo. Podemos distinguir hasta tres tipologías de derechos atendiendo al texto constitucional: los derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 14 y 15 a 29 CE), los derechos y deberes constitucionales no fundamentales (arts. 30-38 CE), y los principios rectores de la política social y económica (arts. 39-52). Es en esta última tipología donde se encuadra el derecho a la vivienda, y no es baladí detenernos en ello porque, como veremos a continuación, la posición de los derechos en la Constitución importa.

Bajo la primera categoría podemos identificar aquellos derechos cuyo reconocimiento responde a una visión más liberal de nuestro Estado, a excepción del derecho a la educación (art. 27 CE), así como la libertad sindical y el derecho de huelga (art. 28 CE), como únicos derechos sociales elevados a la categoría de fundamentales. Con ambas salvedades, los derechos fundamentales responden a una categoría clásica de derechos ya reconocidos por las constituciones decimonónicas.

La segunda categoría de derechos coincide con una clásica tensión entre el carácter liberal y social de nuestro Estado. De ahí que, al tiempo de reconocer el derecho y deber de trabajar (art. 35 CE) o el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de cada cual (art. 31 CE), se establezca como derecho constitucional (aun no siendo fundamental) la propiedad privada (art. 33 CE) o la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE). La pretensión del constituyente fue compatibilizar y elevar al mismo grado de protección y reconocimiento aquellos derechos y deberes de corte más liberal, con aquellos que responden a las conquistas del constitucionalismo social del siglo XX.

En la tercera y última tipología se recogen los denominados como “principios rectores de la política social y económica” que, en su mayoría, contienen derechos sociales como el mantenimiento del régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 CE), el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), el derecho a contar con unas pensiones adecuadas, periódicamente actualizadas y económicamente suficientes (art. 50 CE) o el derecho a la vivienda (art. 47 CE).

La diferencia entre estas tres tipologías no es meramente nominal. Los principios rectores no son, como tal, derechos subjetivos, no podemos reclamarlos y exigirlos ante los tribunales, pues su función es la de informar, inspirar y guiar la acción de nuestros poderes públicos, pero su ejercicio no es asimilable al del resto de derechos constitucionales, fundamentales o no (art. 53 CE). Esto significa que no podemos acudir a un tribunal a reclamar el acceso a una vivienda con base al artículo 47 CE, ni tampoco al derecho a la salud (art. 43) o a las pensiones (art. 50 CE) con el mismo parámetro, cosa que sí podríamos hacer si se nos conculcase alguno de los derechos no incluidos en esta tercera tipología.

Los principios rectores de la política social y económica no tienen eficacia directa. De este modo, **su restitución tan solo podrá ser alegada en sede del poder judicial de acuerdo con lo establecido en las leyes que desarrollen estos derechos sociales.** Serán nuestros poderes legislativos (estatal y autonómicos) los encargados de desarrollar mediante leyes las condiciones de su ejercicio, creando una suerte de derechos o prestaciones sociales derivadas de estos preceptos constitucionales. Sin embargo, su desarrollo se producirá mediante ley ordinaria, y no mediante ley orgánica (art. 81 CE), como sucede con los derechos fundamentales. Esto significa que, cuando el poder legislativo debata acerca de los derechos fundamentales y pretenda aprobar una ley que afecte a los mismos, se requerirán mayores consensos para su aprobación. Sin embargo, cuando el objeto de debate es uno de los derechos sociales clasificados como principios rectores, bastaría con el acuerdo de una mayoría simple para su aprobación o alteración. Su contenido, ejercicio y protección queda, en mayor medida, al albur de las mayorías coyunturales en sede del poder legislativo.

Además de lo anterior, a la hora de desarrollar mediante ley los principios rectores, el legislador puede disponer libremente del contenido de estos derechos sociales, lo cual significa que podría ampliarlos al máximo o reducirlos al mínimo y que ambas opciones serían igual de ajustadas al texto constitucional. En cambio, en el desarrollo del resto de derechos que no estén bajo el paraguas de esta tipología de principios rectores, el legislador se encuentra con un límite: el respeto al contenido esencial de estos derechos. Dicho de otro modo, la fuerza normativa de la Constitución española obliga al legislador a respetar su contenido esencial, cuestión indisponible por el mismo, que deberá respetar en todo caso, aunque dentro de este límite cuente con discrecionalidad en su desarrollo. Ello no quita que, en realidad, **los principios rectores sean también parámetro de constitucionalidad de las leyes,** lo cual significa que una ley manifiestamente contraria a un derecho social expuesto en la Constitución como principio rector pueda ser declarada inconstitucional. No obstante, **no es una tendencia especialmente seguida por el Tribunal Constitucional español,** a lo que se suma la amplia y general formulación de los enunciados constitucionales, especialmente de los principios rectores, que permiten interpretaciones más o menos garantistas de su contenido.

Por último, los derechos fundamentales, a diferencia del resto, incluyendo aquí también los derechos constitucionales no fundamentales, cuentan para su garantía con procedimientos preferentes y sumarios ante los tribunales ordinarios (art. 53 CE) y, además, con un recurso adicional ante la justicia constitucional: el recurso de amparo (161 CE). Esta vía adicional permite a las personas reclamar la restitución de su derecho fundamental ante el Tribunal Constitucional como última instancia, oportunidad que no existe para el resto de derechos no fundamentales y para los situados como principios rectores.

En realidad, podemos observar que la **intención del constituyente** sitúa en una posición de prioridad tanto en la garantía, como en el desarrollo y blindaje de los derechos de corte liberal, con las excepciones ya expuestas, y **dificulta la reclamación y salvaguarda de los derechos sociales** por situarlos en la Constitución como principios rectores. Y, a su vez, faculta al legislador a disponer enteramente de su contenido, hasta el punto de reducirlos al máximo, sin que tomar esa decisión se estime como una opción contraria al texto constitucional.

1.2. Una dificultad añadida: ¿quién toma decisiones en materia de vivienda en un Estado profundamente descentralizado?

Partimos, además, de una dificultad adicional que ya ha sido reseñada en otras partes del informe y sobre la cual merece la pena hacer una sucinta mención. España es un país descentralizado cuya estructura territorial está dividida en la escala central, la autonómica y la local, esta última, a su vez, dividida en provincias y municipios (art. 137 CE). Esta fotografía nos indica que en nuestro país existen hasta tres niveles de gobierno diferentes que toman decisiones, de forma paralela, sobre asuntos que conciernen a toda la sociedad. La regla general es que para poder simultanear esa toma de decisiones no todas las entidades puedan decidir sobre todas las materias, de ahí que exista el denominado reparto o modelo competencial (arts. 148 CE, 149 CE, 150 CE, 140 CE y 141 CE), encargado de asignar a cada entidad las competencias sobre las cuales pueden desarrollar actuaciones las diferentes entidades que componen la estructura territorial básica del Estado.

Sin embargo, excepcionalmente, **existen algunas materias cuya transversalidad invita a que todos los niveles de gobierno descritos puedan decidir acerca de su ejercicio, y la vivienda es una de ellas.** En esta materia, aunque la centralidad competencial recae en las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148.1.3ªCE, que pueden asumir exclusivamente por vía de sus Estatutos de Autonomía, también el Estado podrá tomar ciertas decisiones en la fijación de un estándar mínimo a nivel nacional (arts. 149.1. 1ª y 150 CE). No obstante, ese estándar mínimo siempre vendrá limitado al establecimiento de una regulación básica y **serán las Comunidades Autónomas las principales decisoras sobre el desarrollo.** A su vez, y sin entrar en detalles sobre el modelo competencial en el régimen local cuya complejidad excede a estas líneas, es típica la **asunción de competencias en materia urbanística por parte de las entidades locales,** y específicamente por los ayuntamientos, materia intrínsecamente relacionada con el derecho a la vivienda y sus condiciones de desarrollo y ejercicio (art. 25.2. a. LRBRL).

Todo lo anterior supone que, **el derecho a la vivienda,** además de ser un derecho social falto de garantías constitucionales, es un derecho para cuya materialización, real y efectiva, se **requiere una gran coordinación por parte de todos los niveles de gobierno.** Pues, de poco sirve que el Estado tome decisiones para garantizarlo si las mismas topan con actuaciones autonómicas en contrario, o viceversa. Y, asimismo, las posibilidades de las entidades locales se verán a su vez coartadas por las actuaciones del resto de entidades.

2. Una lectura sobre el principio de igualdad en la Constitución.

2.1. Igualdad formal (art. 14 CE) vs igualdad material (art. 9.2 CE)

El derecho a la igualdad no sólo está establecido en el artículo 14 CE, aunque es habitual que los análisis más formales o positivistas se detengan únicamente en este precepto cuando miran hacia el principio de igualdad en la Constitución española. En realidad, la igualdad prescrita en el artículo 14 CE es lo que comúnmente venimos denominando igualdad formal, pues el mismo recoge la llamada “igualdad ante la ley” o prohibición de discriminación. Se trata de un mandato excesivamente limitado, pues tras años de investigación se ha demostrado que incorporar en una ley la prohibición de discriminación

y la obligación de establecer un trato igualitario, no necesariamente ha tenido como resultado la consecución de una mayor igualdad.

Pongamos un ejemplo, que habitualmente utilizo en las aulas, para poder evidenciar esta última afirmación. Imagínense que vivimos en un país extremadamente pobre, cuya Constitución, empero, prohíbe la pobreza. Si ustedes fueran decisores políticos, o formaran parte de los poderes públicos y quisieran acabar con la pobreza en su país para alinearse con la Constitución, ¿creen que bastaría con establecer en una ley la imposibilidad de ser pobre o sería necesario realizar alguna actuación adicional tendente a reducir o disipar la pobreza en la sociedad de aquel país?

Esa actuación adicional encuentra su respaldo constitucional en España en el artículo 9.2 CE. De ahí que quedarnos en el artículo 14 CE sea limitativo. El artículo 9.2. CE obliga a nuestros poderes públicos a "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas", así como a "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud". Este mandato se alinea mucho más con la consecución de una igualdad material, y ya no solo formal o ante la ley. Con base en el mismo, **los poderes públicos deberán actuar activamente para procurar que esa igualdad sea real y efectiva,** orientando sus actuaciones a remover los obstáculos que impidan la garantía de este principio.

2.2. El concepto de interseccionalidad

Asentadas las bases sobre el concepto de igualdad, tanto desde el punto de vista formal (art. 14 CE) como desde el material (art. 9.2 CE), hemos de preguntarnos sobre el sujeto hacia el cual va dirigido ese mandato de igualdad, esto es, sobre la titularidad del derecho a la igualdad y no discriminación. Aquí es tan necesario prestar atención a la dimensión positiva de este derecho (a que todas las personas sean iguales) como a su inherente dimensión negativa (la prohibición de discriminar). Y, aunque formalmente todos somos iguales, hemos de partir de que vivimos en una sociedad que nos posiciona en situaciones de desigualdad en función de una serie de características intrínsecas a nuestra persona (género, sexo, discapacidad o edad, entre muchas otras) o de acuerdo con la posición socioeconómica que se sigue individual y colectivamente.

En ocasiones, ofrecer un trato desigual no sólo está justificado, sino que resulta la actuación más adecuada para según qué situación. Por ejemplo, a través de las acciones positivas se ofrece un trato desigual a personas que históricamente han sido desiguales, con ánimo de igualarlas. Pues si tratas igual a personas desiguales el resultado no será la igualdad, sino la desigualdad. Este trato desigual a personas en situaciones desiguales es acorde con el principio de igualdad y no discriminación de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico porque el objetivo o motivación de fondo justifica que la acción se produzca de este modo. Sin embargo, cuando este trato desigual no cuenta con una justificación de fondo, la desigualdad se torna en discriminación.

Hemos de sumar a este planteamiento que **las personas que más habitualmente reciben y han recibido un trato discriminatorio son las que coloquialmente pertenecen a alguna "categoría sospechosa".** Aquellas que no encajan con el perfil de "sujeto hegemónico" (Pateman, 2019): varón, adulto (no demasiado joven, pero tampoco demasiado mayor), blanco, cishetero, no perteneciente a ninguna religión ni etnia minoritaria, con recursos

económicos suficientes, etc. El Tribunal Constitucional definió así a las categorías sospechosas: "determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE" (STC 41/2006).

En realidad, se trata de las circunstancias descritas en el artículo 14 CE, que recientemente han sido ampliadas por el artículo 2.1 de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación* del siguiente modo:

> *"Se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal.* ***Nadie podrá ser discriminado por razón de*** *nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión,* ***edad,*** *discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".*

Los estudios en materia de igualdad y no discriminación, así como los estudios feministas y de género, han identificado algunos patrones repetitivos de discriminación que lejos de pertenecer a una categoría cerrada, vamos ampliando con el tiempo, pues la igualdad no es un concepto estático, sino sometido a una constante evolución. Actualmente no sólo somos capaces de identificar la discriminación directa, sino también la discriminación indirecta, la discriminación por asociación, la discriminación múltiple o la interseccional.

La discriminación interseccional se encuentra dispuesta en el artículo 6.3. b) de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación* de esta forma: "Se produce discriminación interseccional cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación". Traemos a colación este precepto porque nos ayudará a comprender el concepto de interseccionalidad. Este concepto nos confirma que **en una persona pueden concurrir no una, sino varias categorías sospechosas al mismo tiempo.** Y que, en esos casos, para ofrecer un trato igual y no discriminatorio hemos de comprender cómo esas diversas características interactúan entre sí. Las personas están atravesadas por una serie de heterogeneidades y, como hemos mantenido anteriormente, cometeríamos el mismo error si creemos que sólo existe un tipo de mujer, un tipo de persona con discapacidad, un tipo de persona mayor o un tipo de persona extranjera.

Volvamos, de nuevo, a trabajar con otro ejemplo. Tres mujeres de entre 67 y 75 años viven en el mismo edificio en la ciudad de Barcelona. Marisa, española, de 71 años, vive sola en el primer piso. Su pensión cubre de forma ajustada el alquiler de su vivienda, de tal modo que cualquier imprevisto económico la sitúa al borde de sus posibilidades económicas. Josefa, española, de 67 años, cuenta con una discapacidad física que la mantiene en silla de ruedas. Vive en el tercer piso, pero desde que sufrió el ictus que le causó tal discapacidad no puede bajar sola a la calle porque el edificio no cuenta con ascensor. Además, tiene serias dificultades para acceder a algunas partes de su vivienda dado que la misma no se encuentra adaptada a sus necesidades. Amina, marroquí, de 75 años, llegó sola a España hace 10 años y se ha mantenido cuidando informalmente a otras personas. La ausencia de cotización como consecuencia de haber trabajado

informalmente le impide contar con una pensión contributiva, motivo por el cual cuenta únicamente con una pensión no contributiva. A la hora de renovar su contrato de alquiler, el propietario de la vivienda pide que acredite contar con ingresos de al menos tres veces la renta mensual o un aval bancario cuyo titular cuente con un contrato de trabajo estable. Pero Amina no cuenta ni con tales recursos económicos, ni tampoco con ningún familiar que se encuentre en España y pueda avalarla.

El ejemplo nos muestra cómo, pese a que las tres personas del caso presentado son mujeres mayores de 65 años, cada una hace frente a un tipo de vulnerabilidad distinta atendiendo a sus circunstancias. Solo si prestamos atención a esta situación desde una mirada interseccional seremos capaces de comprender que cuando varias categorías interaccionan entre sí pueden producir una situación diferente que sitúe a esa persona en una posición de vulnerabilidad muy concreta. De este modo, el concepto de igualdad, comprendido desde la perspectiva interseccional, obliga a tomar en consideración las distintas circunstancias que atraviesan a las personas y a hacer diagnósticos complejos con ánimo de alcanzar una verdadera igualdad (art. 9.2 CE) y no una visión parcial e incompleta de la misma. Si tratásemos de impulsar una política pública únicamente atendiendo a su condición de mujeres mayores, sin tener en cuenta más que esas circunstancias, nuestra medida podría dejar atrás a las tres personas que protagonizan el ejemplo descrito.

2.3. La igualdad comprendida en clave territorial (art.139 CE)

Si nos fijamos en todas las categorías sospechosas enumeradas en la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación,* no veremos en ningún lugar la mención al territorio. Sin embargo, ¿podríamos mantener que existe un trato diferente por parte de los poderes públicos hacia las personas que viven en entornos urbanos y en entornos rurales? En otros términos, ¿las oportunidades de acceso a servicios y prestaciones básicas, así como la realización de derechos, son iguales en los entornos rurales y urbanos? ¿cuenta ello con una justificación razonable?

Lo cierto es que de todas las circunstancias que podrían comprometer la igualdad de trato hacia las personas, el territorio no ha sido un eje de reflexión principal. De hecho, algunas autoras al referirse a esta ausencia de teorizaciones por los feminismos jurídicos lo califican como «una suerte de "silencio feminista"» (Soriano, 2025:243-271). En este sentido, creemos que **existen motivos suficientes para plantear una lectura del principio de igualdad en clave territorial,** con ánimo de interpretar este principio de forma interseccional.

Manteníamos más arriba que el significado de la igualdad es evolutivo, y que cada sociedad se da a sí misma su propio concepto en función del contexto social, histórico y político de cada momento. La España de 2026 cuenta con una situación territorial profundamente desigual, más del 80% del territorio nacional es rural, sin embargo, en él tan sólo vive el 15,7% de la población total del país (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023: 16-28). Las zonas rurales se encuentran caracterizadas por situaciones que no son neutras, sino que reportan serias consecuencias para las personas que allí tienen su residencia. Nos referimos a cuestiones como el aislamiento geográfico, la falta de vertebración por transporte público, la deficiente presencia de los servicios públicos

de todo tipo o los menores niveles de renta, entre otras dificultades presentes en las zonas rurales de España.

Por eso también defendemos que, **al igual que existe un "sujeto hegemónico", existe un "territorio hegemónico": las ciudades y entornos urbanos** de más de 50.000 habitantes, que ocupan menos del 20% del territorio nacional y aglutinan más del 80% de la población, provistas de servicios y con una mayor y más sencilla cobertura de los mismos y, por tanto, de acceso a derechos. Y frente a este territorio hegemónico se encuentran nuestros entornos rurales que, aunque todavía no sean una categoría sospechosa enunciada en la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación,* sí debieran ocupar un espacio en nuestras reflexiones en virtud de esa pretendida evolución del concepto de igualdad que nos queremos dar a nosotros y nosotras mismas.

La Constitución en su artículo 139.1 CE determina que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". Igualdad territorial no significa homogeneidad. El artículo 139.1 CE no prevé que la cobertura de servicios o de acceso a derechos en grandes capitales y en núcleos de población rurales sean los mismos. Pero sí puede interpretarse como necesidad de contar con un mínimo homogéneo en todo el territorio. Cuando se trata de disfrutar de la vertiente positiva del enunciado del 139.1 CE (tener los mismos derechos) nos encontramos con serias dificultades que en la práctica impiden su materialización efectiva. Aunque tímidamente, nuestro Tribunal Constitucional ha ido pronunciándose sobre las desigualdades territoriales, y ha mantenido en diversas ocasiones que la diferencia de trato fundamentada en las mismas carece de una justificación objetiva y razonable, motivo por el cual podría devenir en discriminatoria, abriendo la puerta al razonamiento descrito (SSTC 8/1986; 60/2015 y 20/2022).

3. La dimensión social de la igualdad y su interrelación con la vivienda: teoría y realidad.

3.1. Una interpretación ajustada a la realidad sobre la que opera el derecho: igualdad y vivienda como precondición para el disfrute de otros derechos

El Estado social y, con él, los derechos sociales surgen con una pretensión básica: corregir las desigualdades presentes en nuestra sociedad, en particular aquellas que el propio sistema tolera y genera. Esta finalidad se circunscribe a la clásica tensión, ya señalada anteriormente, entre el carácter liberal y el carácter social de nuestro Estado. En efecto, el catálogo, la garantía y la posición de nuestros derechos se articula sobre la base del modelo económico constitucionalmente establecido, un modelo neocapitalista de mercado que, si bien preserva la libertad de mercado y de empresa, se compromete a intervenir para asegurar a la ciudadanía unas prestaciones sociales básicas.

Al constitucionalizar la convivencia de ambas vertientes, este modelo económico admite una oscilación pendular entre una orientación más liberalizadora y otra más social. Que esa vertiente social quede más o menos constreñida dependerá, en consecuencia, de la orientación ideológica de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Como ya explicamos, esta dependencia se explica porque el elenco de derechos sociales se

encuentra, casi en su totalidad, en manos del legislador —estatal o autonómico—, a diferencia de los derechos de matriz más liberal, que el constituyente blindó al elevarlos a la categoría de derechos fundamentales.

En este sentido, la igualdad adquiere importancia no sólo como derecho, sino también como un mandato transversal para el correcto funcionamiento del resto de derechos, especialmente en lo concerniente a su dimensión social. La igualdad no debe concebirse como un derecho realizable de forma aislada, sino como un derecho vinculado a la realización del resto. La dimensión social de la igualdad asegura que las prestaciones sociales lleguen por igual a las personas y, asimismo, que contemos con unas condiciones mínimas de partida que nos igualan en nuestra condición de ciudadanos. El filósofo Michael Walzer (1983) explicó esta dimensión social de la igualdad en su relación con la ciudadanía de la siguiente forma. Si el deber del ciudadano es participar en su comunidad e involucrarse en lo que en ella sucede para poder contribuir a una mayor calidad democrática del sistema, primero ha de tener garantizadas unas condiciones mínimas de partida. Pues si estas personas no cuentan con unas prestaciones sociales básicas garantizadas de partida, su preocupación principal será cubrirlas, y no participar en el gobierno de la ciudad o fomentar su calidad democrática.

Si aplicamos este mismo planteamiento al derecho a la vivienda, **debemos partir de la actual crisis respecto del acceso a este derecho social básico y la importancia que adquiere para el mantenimiento de la vida de las personas.** No existe un único factor que provoque esta crisis, sino un conjunto de circunstancias derivadas de todas las cuestiones sobre las que nos venimos pronunciando. El derecho a la vivienda es un principio rector de la política social y económica que cuenta con pocas garantías constitucionales para su realización. Queda, por tanto, en manos del legislador, o más bien de los legisladores, pues tanto el Estado como las Comunidades Autónomas podrán tomar decisiones tendentes a garantizarlo. Sin embargo, la única posibilidad de mitigar esta crisis requeriría de una gran oscilación hacia la vertiente más social de nuestro Estado. Y aunque alguno de los tres niveles de gobierno estuviera dispuesto a dar ese paso, se requeriría de la coordinación con el resto de los niveles, pues como decíamos, la vivienda es una materia sobre la que tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas e incluso las Entidades Locales pueden y deben tomar decisiones.

A su vez, esta crisis y sus efectos negativos han provocado que la sociedad española sea más consciente que nunca de la importancia de este derecho, con independencia de su posición constitucional o su configuración en el ordenamiento jurídico. Pues si bien es cierto que el constituyente español lo fijó como un principio rector, hoy nos encontramos con que **la falta de garantía de este derecho social está condicionando la efectiva realización de otros, algunos de ellos incluso fundamentales,** como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), el derecho a la intimidad o a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE). E, intrínsecamente conectado con lo anterior hemos de recalcar una cuestión incluso más básica en la línea de lo ya esgrimido, y es que el acceso a una vivienda digna nos iguala como personas pertenecientes a una misma comunidad política.

Especial atención hemos de prestar a algunos titulares de este derecho que, dada su situación de vulnerabilidad, requieren de una vivienda para el mantenimiento de su propia vida (art. 15 CE). Pensemos en personas con discapacidad que requieran una vivienda con baños adaptados, sin barreras arquitectónicas o con ascensor que les permita asearse y

desplazarse de forma autónoma. Pensemos, asimismo, en aquellas personas cuyo estado de salud requiera de tranquilidad y reposo, donde la vivienda adquiera una dimensión incluso terapéutica, dado que si no se posee, el mismo tratamiento perdería su efecto. O pensemos, también, en personas que requieran cuidados continuados y la importancia que cobra sobre los mismos el disfrute de un entorno estable donde recibir, por ejemplo, asistencia a domicilio. Para estas personas el disfrute de una vivienda se convierte en algo indispensable para su propia supervivencia.

3.2. Constitución y políticas públicas: un binomio inseparable para la garantía de los derechos

Sin comprometer todo lo dicho hasta ahora, hemos de confesar que la Constitución no es una barita mágica. La posición de los derechos y la previsión de mecanismos de garantía tendentes a realizarlos ayudan a que, en la práctica, nuestros poderes públicos cuenten con el respaldo jurídico necesario para desplegar sus actuaciones, pero no basta con el mandato constitucional, también se necesita voluntad política y unas políticas públicas bien articuladas y estables. Buena prueba de ello es que, aunque nuestra Constitución cuente con fuerza normativa desde el primer hasta el último artículo, hay preceptos constitucionales que manifiesta y reiteradamente se incumplen. Porque, además, y curiosamente, pese a que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, también es la única cuyo incumplimiento no tiene consecuencia alguna para el incumplidor. Podría precisarse esta idea para evitar una afirmación demasiado absoluta. Tal vez sería más exacto referirse a la ausencia de mecanismos efectivos de garantía respecto de determinados mandatos constitucionales, en particular de los principios rectores.

Nuestra defensa de un derecho pragmático nos lleva, por tanto, a mantener que aun en el hipotético e improbable caso de alcanzar una reforma constitucional para convertir el derecho a la vivienda en derecho fundamental, la crisis del derecho a la vivienda no quedaría enteramente solventada. Básicamente porque los derechos se materializan a través de la elaboración de políticas públicas, y para ello se requeriría un adicional compromiso político por llenar de contenido este derecho. Y además del compromiso político, también se requeriría una cultura jurídica, política e institucional muy diferente a la que nuestros poderes públicos acostumbran a mantener. En un Estado descentralizado como el nuestro, una garantía integral del derecho a la vivienda requeriría de una actuación coordinada por parte de todos los niveles de gobierno que componen la estructura territorial básica del Estado.

¿Cuál de ellos es el encargado de garantizar los derechos de la ciudadanía? La respuesta es muy sencilla: todos ellos al mismo tiempo. Un ciudadano no vive solo en su municipio, en su provincia, en su Comunidad Autónoma o en su Estado. Vive en todas esas entidades territoriales al mismo tiempo, de forma simultánea. Por eso, cuando se trata de hacer reales postulados, principios o derechos tan transversales, no basta con que los poderes públicos de una de esas escalas se comprometan a realizarlos, sino que es necesario el acuerdo de todos ellos de forma paralela.

De ahí que no pocos sectores apunten hacia soluciones estratégicas en materia de vivienda, como **alcanzar un "pacto de Estado" que permita el acuerdo de los principales partidos políticos** con presencia en el país, así como el aseguramiento de una cierta

estabilidad en el impulso de políticas públicas sobre el derecho a la vivienda que permitan su supervivencia a largo plazo. O, asimismo, también podríamos apuntar hacia soluciones que involucren a nuestros ayuntamientos, poniendo la mirada en políticas comparadas como el caso de la ciudad de Viena o de Nueva York. Si tomamos en consideración las políticas en materia de vivienda en ambas ciudades, no nos resultaría disparatado proponer que en nuestro país se fomente la compra de vivienda pública por parte de nuestros ayuntamientos, con la condición de sujetarla a una titularidad pública *sine die,* para que éstos oferten viviendas con alquileres sociales y adaptados. Ambas actuaciones serían perfectamente posibles sin siquiera reformar nuestro texto constitucional, pero para ello, como decíamos, se requeriría una voluntad que actualmente resultaría inaudita por parte de nuestros decisores políticos.

4. La importancia de ponernos las lentes de la interseccionalidad para garantizar el derecho a la vivienda en cualquier parte del territorio.

Como veníamos arguyendo, tanto la vivienda como la igualdad son dos derechos transversales de cuyo pleno disfrute dependen numerosas variables que condicionan nuestras vidas. Nuestra intención aquí es realizar un análisis de las principales problemáticas que atraviesan el derecho a la vivienda, centrándonos especialmente en las diferencias territoriales de nuestro país y focalizando nuestros esfuerzos en incorporar una perspectiva interseccional, con particular mención a la edad.

4.1. Poblamiento, servicios y dinámicas demográficas: consecuencias para el derecho a la vivienda.

Es inevitable comenzar hablando del modo en que se reparte la población en España, pues, aunque el derecho a la vivienda no suela conectarse con los problemas de despoblación o el reto demográfico, ambas variables están íntimamente ligadas. **La hiperconcentración de población en las urbes y la escasa población en los entornos rurales no son inocuas para el derecho a la vivienda,** sino que reportan una fotografía verdaderamente preocupante para nuestro país. La incorporación de una perspectiva interseccional en el análisis del derecho a la vivienda no sólo nos invita a tomar en consideración el número de personas que habitan en una u otra parte del territorio nacional, sino también a estudiar sus dinámicas demográficas, así como el resto de las características que condicionan el acceso a una vivienda o la relevancia que adquiere para según qué personas. Lejos de presentar problemas independientes, las dificultades en relación con este derecho en las zonas rurales y urbanas son dos caras de una misma moneda. No obstante, las problemáticas son muy distintas en función de si analizamos la situación de la vivienda en entornos como Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla o si nos centramos en municipios de menos de 5.000 habitantes.

En los entornos urbanos las personas no tienen problemas para acceder a servicios públicos. Cuestión distinta es si existen servicios públicos suficientes y de calidad. Pero sin movernos del perímetro de la propia ciudad, tendremos acceso a todo tipo de prestaciones que en esa parte del territorio decidan prestar los poderes públicos. Y al lugar donde los mismos se prestan podremos llegar en transporte público, que generalmente cuenta con

adaptaciones para personas con problemas de movilidad. En las ciudades, además, no sólo existe una oferta de servicios públicos, sino una gran cantidad de servicios privados, cuyo acceso, eso sí, viene condicionado por los recursos económicos con los que se cuente.

Esta realidad contrasta con la de los espacios rurales. Los mismos, históricamente caracterizados por **la ausencia o deficiente presencia de servicios, tanto públicos como privados,** condicionan la vida de las personas. Y aquí sí merece la pena hacer hincapié en tipos de servicios, pues en algunas zonas rurales del país, el hospital más cercano se encuentra a una hora y media de distancia del municipio en el que se tiene la residencia, como sucede, por ejemplo, con el municipio extremeño de Valencia de Alcántara. A lo que sumamos una deficiente oferta de transporte público, cuando no ausencia del mismo y, por ende, una dependencia del vehículo particular. Hemos de preguntarnos **qué consecuencias tiene ello no sólo para la edad,** sino también, por ejemplo, para el **género,** la **discapacidad** o la condición de persona **migrante.**

Un estudio reciente desarrollado en Extremadura sobre la igualdad de género en entornos rurales (Soriano, et.al, 2022: 83-90) ha demostrado que en la región extremeña son menos las mujeres que conducen, especialmente las mayores de 65. Pues, aunque las cifras actuales apuntan hacia que ya existen más mujeres jóvenes con carné de conducir que hombres, también hemos de analizar cómo el aislamiento geográfico y la ausencia de políticas públicas tendentes a corregirlo impactan en las mujeres mayores, y no sólo en las jóvenes. El mismo razonamiento puede hacerse extensivo a aquellas personas mayores o personas con discapacidad que ya no conduzcan, aunque sí pudiesen hacerlo en el pasado. Y ello, teniendo en cuenta que, además, se necesitaría disponer de un vehículo particular con el que no siempre se cuenta, de nuevo, por un factor económico o de clase.

En las ciudades, sus grandes cifras de población, y el hecho de que se hayan constituido como polo atractivo de oportunidades laborales, de educación o de ocio, apunta hacia la pervivencia de núcleos familiares donde las personas, especialmente las jóvenes, no se han visto forzadas a emigrar. Y aunque algunas investigaciones apuntan hacia un patrón de comportamiento más individualista en los entornos urbanos, lo cierto es que existe masa crítica suficiente, familiar o no, para crear una comunidad o red de cuidados.

A diferencia de los entornos urbanos, los rurales cuentan con características demográficas muy distintas. Cada vez el número de personas es menor, y cada vez las personas que tienen su residencia en los entornos rurales están más envejecidas. Es común que sus familias emigrasen fuera del pequeño municipio. Las dinámicas de emigración interna hacia entornos urbanos tuvieron un antes y un después entre las décadas de 1950 y 1970, cuando el empobrecimiento extremo de las ruralidades en España impulsado por la dictadura franquista condujo a un trasvase histórico de población de los pequeños municipios hacia las grandes capitales, especialmente hacia Madrid y Barcelona, pero también hacia Valencia, Sevilla o Bilbao (Albi, 1966: 249-252; Díaz Sánchez, 2024). Desde entonces, la emigración hacia los entornos urbanos es una dinámica demográfica que no se ha revertido y que no tiene visos de revertirse en los próximos años si la situación de nuestros espacios rurales no mejora.

Aunque la casuística municipal es muy variada, pues tenemos 8.132 municipios en nuestro país, generalmente **el pequeño municipio rural se caracteriza por contar con una población envejecida, masculinizada y con una red de cuidados cada vez más**

difícil de mantener. Las dinámicas comunitarias en núcleos de población pequeños son distintas a las que existen en entornos urbanos, donde no es extraño no saber el nombre de tus propios vecinos de edificio. Empero, existen cada vez más impedimentos para que esa red de cuidados siga siendo estable, permanente y duradera.

El mismo estudio citado unas líneas más arriba constató que en Extremadura las mujeres de los pequeños pueblos solían ser el principal motor dinamizador de la zona (Soriano, et. al., 2022: especialmente, 45-51). Una responsabilidad pública que las mujeres hacen suya, pues históricamente han desempeñado el rol de cuidadoras, no sólo de las personas, sino también del espacio público y de cómo las primeras interactúan con en el segundo. Pero su cada vez menor presencia en entornos rurales junto con su envejecimiento las sitúa, en fechas actuales, no como cuidadoras sino como demandantes de cuidado. La ausencia de núcleos familiares estables, junto con el envejecimiento y la progresiva pérdida de presencia femenina en espacios rurales presenta un resultado alarmante.

4.2. Un particular reto para las personas mayores y el disfrute del derecho a la vivienda: ¿es posible elegir si envejecer en casa o en el entorno?

Las variables descritas, a su vez, son clave para plantear la reflexión sobre lo que académicamente conocemos como el concepto de envejecimiento en casa (*aging in home*) o envejecimiento en el entorno (*aging in place*). Ambas opciones recomendadas por los estudios sobre los derechos de las personas mayores con un enfoque de derechos, y, además, la opción por la que se decanta la gran mayoría de personas mayores que tienen oportunidad de decidir dónde quieren envejecer.

En las ciudades **el envejecimiento en casa o el envejecimiento en el entorno tendrá un condicionamiento específico: los recursos económicos.** En lo que concierne a los servicios dirigidos a personas mayores, estas personas partirán de una situación privilegiada en comparación con la que cuentan las personas que habitan en las zonas rurales del país. Por ejemplo, centrándonos específicamente en servicios dirigidos a la atención de personas mayores, podemos afirmar que existe un mayor número de centros de día y de noche, de pisos tutelados, de servicios de ayuda a domicilio o de centros residenciales en las ciudades, en comparación con la ratio de personas mayores que habitan en las mismas.

Existen, además, problemas específicos que actualmente están reportando adversas consecuencias concretamente imbricadas en la condición económica. Las noticias desde hace algunos meses nos están alertando de que **muchas personas mayores con un contrato de alquiler de renta antigua sufren subidas del importe del alquiler de forma mensual, o incluso les obligan a marcharse de sus casas si no adquieren el inmueble en propiedad, sometiendo la venta a un precio abusivo,** como consecuencia de la compra del bloque en el que siempre han vivido por un fondo de inversión. El caso más famoso y reciente es el de Maricarmen, mujer de 87 años que, pese a su estado de salud, ha liderado una gran movilización colectiva y ha conseguido mediatizar su caso con la intención de paralizar su desalojo en un inmueble situado en Madrid.

Y, aunque es evidente que este patrón de vulnerabilidad se inserta sobre la clase social, existen otras circunstancias que condicionan los recursos con los que se cuenta. Pues, **no**

contarán con las mismas circunstancias económicas en la vejez aquellas personas que durante su vida han desarrollado un trabajo informal, invisible y no reconocido, como tradicionalmente ha sucedido con el trabajo desempeñado por las mujeres, y particularmente por las mujeres migrantes. Es lo que Noelia Igareda (2012: 51) llama "la ciudadanía laboral". El Estado, con falsa apariencia de neutralidad, asume que las prestaciones o derechos sociales se reconocen a todos por igual porque todos tenemos las mismas oportunidades y posibilidades de desempeñar nuestros trabajos. Una especie de *quid pro quo* mediante el cual, si tú aportas beneficios al sistema económico, el Estado invertirá en ti a través de una serie de prestaciones sociales tendentes a reducir las desigualdades provocadas y consentidas por el propio sistema. El acceso a dichas prestaciones se verá modulado por la contribución al Estado a lo largo de la vida productiva o laboral del sujeto.

Empero, esa apariencia de neutralidad es sólo eso, una apariencia, pues también existe un trabajo invisible a ojos del Estado, sin el cual el mismo Estado no existiría (Durán, 2018: 57-89). Ese trabajo ha sido históricamente desempeñado por las mismas personas, aspecto que les coloca en una situación de desventaja. No es casualidad que las mayores perceptoras de pensiones no contributivas sean mujeres, y que al ser su importe más bajo que el de las pensiones contributivas, también cuenten con dificultades vinculadas al factor de clase. O, dicho con otras palabras, existe una mayor predisposición a la vulnerabilidad en torno a la vivienda para mujeres mayores, y especialmente para mujeres mayores migrantes, dados sus menores recursos económicos, supeditados a su vez por su condición de género o su condición de persona migrante, entre otras muchas circunstancias que podríamos considerar en el análisis, pero que exceden a estas líneas.

Las dificultades específicas señaladas en los entornos urbanos, como la compra de vivienda por fondos de inversión, rara vez suceden en los entornos rurales. El derecho a la vivienda se encuentra atravesado por otras vicisitudes que nos hacen poner el foco del análisis en otros condicionamientos estructurales. El ya reseñado **envejecimiento en casa o en el entorno en las zonas rurales está directamente comprometido por las variables** que venimos advirtiendo. La pérdida de autonomía por una persona en un entorno rural que le dificulte, por ejemplo, **conducir su vehículo** particular o requerir atención sanitaria periódica supone no poder elegir si envejecer en casa o en el entorno, o no hacerlo. De ahí que la casi única opción en estas circunstancias sea el ingreso en un centro residencial, o en un centro de día o de noche, si se cuenta con el privilegio de tener uno en el municipio donde se ha residido durante toda la vida y adicionalmente una red de cuidados que apoye a esa persona durante el tiempo que no se encuentra en tal centro. En caso de no contar con el mismo, el ingreso en un centro residencial obligará a esa persona a marcharse también de su entorno. Y la misma situación podemos hacerla extensiva hacia personas con discapacidad, mayores o no, que requieran un grado de atención periódica y especializada. Pues imagínense que el municipio donde tienen su vivienda no cuenta con servicios de salud suficientes, ni tampoco con transporte que les desplace al núcleo más cercano donde puedan disfrutarlos y asimismo tampoco cuenten con una red de cuidados que se lo facilite, ¿qué opción queda para estas personas?

El condicionante de clase tampoco resulta ajeno a los entornos rurales, donde las rentas generalmente suelen ser más bajas que en los entornos urbanos. Pues, aunque en los mismos no exista en proporción tanta oferta de servicios privados, sí hay una proliferación

de algunos servicios residenciales ante la tan alta demanda de los mismos y la escasa oferta pública que dé cobertura a las necesidades que la población mayor demanda.

A todo lo anterior hemos de sumar algunos condicionantes de entorno desde la perspectiva rur-urbana. Los espacios urbanos y los espacios rurales no se perciben con los mismos parámetros. Si bien es cierto que **los entornos urbanos contarán con muchos servicios** especialmente necesarios para algunas personas, no es menos cierto que sus características les convierten en entornos, generalmente, **más hostiles que los rurales.** Hablamos de algunas características típicas de los entornos urbanos como la rapidez de sus dinámicas, la privatización del espacio público o su ocupación por vehículos, las grandes distancias que recorrer de un punto a otro de la ciudad, la poca adaptación del medio para según qué personas o su mayor contaminación, incluida la acústica. Los **entornos rurales,** frente a esta imagen de agresividad urbana, se muestran como espacios con un gran **potencial comunitario.** Y ello al margen de que cuentan con unos ritmos más lentos, menor densidad de tráfico, cercanía de los espacios y menor contaminación de todo tipo. Las zonas rurales del país se presentan como un entorno más sencillo para fomentar la dimensión social del envejecimiento y evitar el aislamiento de las personas, así como la soledad no deseada, más presente en las ciudades a pesar de su gran cantidad de población.

Ahora bien, que contemos con dificultades específicas en torno al derecho a la vivienda en zonas rurales y urbanas no significa que ambos problemas no estén interconectados. La desatención histórica hacia las zonas rurales por parte de los poderes públicos y la ausencia de políticas públicas tendentes a atajarlos ha acabado por reportar, también, problemas en las ciudades. Faltan diagnósticos complejos, transversales y holísticos que no conciban la realidad de las ciudades al margen de la realidad del pequeño municipio. Si bien no mantenemos que sea el único factor que esté provocando la actual crisis de la vivienda y repercutiendo interseccional e intergeneracionalmente, sí creemos que una correcta redistribución de la población, de los recursos y de los servicios públicos disponibles en el territorio, mitigaría esta crisis. Lo que nos parece, a todos ojos, irracional, es que todavía no hayamos comprendido que la desatención de las zonas rurales de España reporta consecuencias perniciosas y multifactoriales para las ciudades. Debemos comenzar a impulsar que estos diagnósticos se realicen de forma transversal y que la interseccionalidad también sea comprendida en clave territorial.

5. Recomendaciones

1. Es necesario que los diagnósticos previos a la elaboración de políticas públicas focalizadas en el derecho a la vivienda sean transversales, holísticos e incorporen una serie de circunstancias hasta ahora inéditas en el análisis de la crisis del derecho a la vivienda. La perspectiva territorial, que también forma parte de la incorporación de la interseccionalidad a las decisiones de nuestros poderes públicos, es fundamental para comprender este gran problema. Las dinámicas poblacionales, el reto demográfico o la presencia o ausencia de servicios en nuestras zonas rurales tiene consecuencias para el aseguramiento del derecho a la vivienda tanto en las zonas rurales como en los entornos urbanos. El diseño, implementación y ejecución de políticas públicas debe tomar estas variables en consideración.

2. Para poder gestionar de forma satisfactoria el acceso a una vivienda en nuestro país no basta con reformar la Constitución. Es necesario que esta base jurídica venga acompañada de políticas públicas que garanticen el acceso a derechos y el disfrute de prestaciones sociales. Para ello, y especialmente en países como el nuestro, donde existe una profunda descentralización del poder político, es necesario apelar a una actuación coordinada de todos los niveles de gobierno encargados de asegurar la materialización de nuestros derechos.

3. Para solventar crisis profundas, como la que existe en nuestro país en torno al derecho a la vivienda, hacen falta soluciones a largo plazo y acuerdos de las principales fuerzas políticas, por ejemplo, a través del alcance de un "pacto de Estado". Los problemas más enquistados en nuestro sistema no pueden solventarse a partir de decisiones que quepan en una única legislatura.

4. Los gobiernos locales, y particularmente los ayuntamientos, podrían ayudar a gestionar estas problemáticas de manera muy provechosa. Podemos basarnos en soluciones comparadas como el caso de la ciudad de Viena o de Nueva York, para reafirmar la propuesta de que nuestros ayuntamientos, a través de la adquisición de vivienda pública y el mantenimiento de su titularidad pública permanente, puedan ofertar alquileres sociales en sus respectivos términos municipales. Y ello sin necesidad de recurrir a una reforma constitucional.

Ideas básicas del Capítulo VII

- La configuración constitucional de nuestros derechos posiciona en una situación de desventaja a la mayoría de derechos sociales propugnados en la Constitución en relación con su garantía, desarrollo y blindaje, en comparación con aquellos derechos de corte más liberal, que fueron protegidos de manera más integral por el texto constitucional de 1978.

- El derecho a la vivienda, como derecho social y al tiempo principio rector de la política social y económica, se encuentra en una encrucijada tanto por su delimitación y posición constitucional como por la necesaria coordinación de todos los niveles de gobierno que conforman la estructura territorial básica del Estado y que son competentes en la toma de decisiones sobre el mismo.

- En fechas actuales y debido a la crisis existente en torno a su garantía, el derecho a la vivienda ha adquirido una importancia extraordinaria, no sólo por su propia entidad sino también por su relación con el aseguramiento de otros derechos y la especial relevancia que adquiere para algunas personas titulares del mismo. El derecho a la vivienda cuenta con una dimensión esencial de cara a la realización del libre desarrollo de la personalidad y del estatuto de ciudadanía, pues nos iguala como personas pertenecientes a una misma comunidad política, y de su realización depende nuestra mayor o menor participación en la misma.
- El derecho a la igualdad y no discriminación debe interpretarse no sólo como un derecho aislado, sino también como un mandato transversal dirigido a los poderes públicos y apegado a la realización real y efectiva del resto de derechos. Es, en este sentido, cuando su lectura conjunta con el derecho a la vivienda nos reporta un resultado que debiera ser esencial para nuestros decisores políticos, y es que para que toda la ciudadanía parta de unas mínimas condiciones homogéneas, el derecho a la vivienda debe asegurarse tomando en consideración todas las circunstancias que interseccionan en las personas, incluyendo aquí el factor territorial cuyas consecuencias son importantes.
- El derecho a la vivienda cuenta con dificultades específicas y distintas en función de dónde nos situemos. En los entornos urbanos existen unos condicionantes diferentes a los que existen en los entornos rurales, sin embargo, ambos son dos caras de una misma moneda. Lo que sucede en las ciudades no es neutro para los entornos rurales, y viceversa. Actualmente, esta desatención hacia los entornos rurales y la emigración masiva hacia las ciudades está reportando serias consecuencias para el derecho a la vivienda. En particular, a las personas mayores que habitan en los espacios rurales del país cada vez les resulta más difícil tener la posibilidad de decidir si envejecer en casa o en el entorno. La pérdida de autonomía en una zona rural, sumada a la poca presencia de servicios y al cada vez más difícil mantenimiento de una red de cuidados estable y permanente es crucial para estas personas. En no pocas ocasiones se encuentran con la única posibilidad de ingresar en un centro residencial donde puedan asegurarles el acceso a estas prestaciones sin que su voluntad real sobre dónde envejecer cuente con otra alternativa.
- El aseguramiento del derecho a la vivienda requiere que prestemos atención especial a algunos titulares para los cuales contar con una vivienda habitual es fundamental para el mantenimiento de su propia vida por su estado de salud o condicionamientos físicos. Asimismo, es necesario prestar atención a algunas barreras como la edad, el género, la condición migrante, la clase social o el territorio, con las que cuentan algunos sujetos, y que requieren de una especial atención por parte de nuestros poderes públicos. Su no observancia podría provocar que muchas personas no fuesen beneficiarias de políticas públicas cuyo diseño e implementación no ha contado con una perspectiva interseccional y, que, en el fondo, debieran estar destinadas a la satisfacción y cumplimiento de los derechos.

Propuestas básicas del Informe

Ideas básicas

- **Reconocer la vivienda como un derecho humano habilitador y no únicamente como un bien de mercado.** Los poderes públicos deben situar el derecho a la vivienda de las personas mayores como una prioridad de derechos humanos, entendiendo que de su garantía dependen otros derechos fundamentales como la autonomía, la salud, los cuidados, la participación social, la privacidad y la vida independiente.
- **Incorporar la perspectiva de edad en todas las políticas de vivienda.** Gobiernos, administraciones públicas y entidades sociales deben asegurar que las estrategias de vivienda incluyan de forma explícita las necesidades y derechos de las personas mayores, evitando enfoques homogéneos que ignoren las especificidades del envejecimiento.
- **Garantizar el derecho a envejecer en el hogar y en la comunidad.** Las políticas públicas deben priorizar que las personas mayores puedan permanecer en sus viviendas y entornos habituales cuando así lo deseen, mediante apoyos comunitarios, servicios domiciliarios, adaptación de viviendas y fortalecimiento de redes de proximidad.
- **Reforzar la protección frente a desahucios y situaciones de inseguridad residencial.** El Gobierno y las comunidades autónomas deben establecer mecanismos permanentes que impidan la pérdida de vivienda habitual de personas mayores en situación de vulnerabilidad sin una alternativa habitacional adecuada y digna.
- **Combatir el acoso inmobiliario y otras formas de violencia residencial hacia las personas mayores.** Las administraciones públicas, fiscalías, fuerzas de seguridad y operadores jurídicos deben reforzar la detección, prevención y sanción de prácticas de hostigamiento dirigidas a expulsar a personas mayores de sus viviendas.
- **Incrementar el parque público de vivienda accesible y adaptada.** Es necesario aumentar significativamente la oferta de vivienda pública asequible, accesible y adaptada para personas mayores, incorporando criterios de accesibilidad universal desde el diseño y la planificación urbana.
- **Impulsar programas de rehabilitación centrados en las personas mayores.** Las administraciones públicas deben promover programas estables de adaptación residencial que eliminen barreras arquitectónicas, mejoren la eficiencia energética y permitan mantener la autonomía personal en el hogar.

- **Crear servicios públicos de acompañamiento y gestión de la rehabilitación.** Se recomienda que las administraciones desarrollen figuras públicas de acompañamiento técnico y administrativo que faciliten a las personas mayores el acceso a ayudas, subvenciones y obras de adaptación sin cargas burocráticas excesivas.
- **Garantizar la accesibilidad universal en viviendas, edificios y entornos urbanos.** La accesibilidad debe abordarse de forma integral, incluyendo viviendas, zonas comunes de edificios, transporte público, espacios públicos y servicios de proximidad, para favorecer la participación y la vida independiente.
- **Integrar vivienda, cuidados y salud en una estrategia común.** Las administraciones deben avanzar hacia una verdadera coordinación sociosanitaria que permita prestar apoyos y cuidados en el domicilio, evitando institucionalizaciones innecesarias y respetando las preferencias de las personas mayores.
- **Avanzar hacia un modelo de cuidados y alojamiento basado en derechos.** Las políticas de atención residencial deben reforzar modelos comunitarios, personalizados y centrados en la persona, garantizando la calidad de los cuidados, la participación y el respeto a la autonomía.
- **Promover la desmercantilización progresiva de los cuidados de larga duración.** Las administraciones deben revisar los modelos de financiación y provisión de servicios residenciales para asegurar que la garantía de derechos prevalezca sobre las lógicas de rentabilidad económica.
- **Combatir la pobreza energética y la vulnerabilidad económica en la vejez.** Gobiernos y administraciones deben reforzar ayudas y programas específicos que permitan a las personas mayores mantener condiciones adecuadas de climatización, suministros básicos y habitabilidad.
- **Incorporar la dimensión del entorno como parte del derecho a la vivienda.** Las administraciones locales y autonómicas deben garantizar barrios accesibles, seguros, con transporte adecuado, servicios de proximidad, espacios públicos amigables y oportunidades de participación comunitaria.
- **Prevenir la soledad no deseada mediante políticas residenciales y comunitarias.** La planificación urbana y residencial debe favorecer las relaciones vecinales, el acceso a recursos comunitarios y la participación social como elementos esenciales para el bienestar en la vejez.
- **Atender de forma específica el sinhogarismo de las personas mayores.** Los poderes públicos deben desarrollar estrategias específicas para prevenir y abordar la exclusión residencial en la vejez, priorizando soluciones habitacionales estables y comunitarias frente a respuestas meramente asistenciales.
- **Incorporar el impacto del cambio climático en las políticas de vivienda para personas mayores.** Los planes de vivienda, urbanismo y protección civil deben considerar los riesgos climáticos, garantizando viviendas seguras, eficientes energéticamente y resilientes frente a fenómenos extremos.

- **Mejorar los sistemas de información y conocimiento sobre vivienda y envejecimiento.** Los institutos estadísticos, observatorios y administraciones deben desarrollar indicadores específicos que permitan medir la situación residencial de las personas mayores, incluyendo accesibilidad, adecuación, exclusión residencial y necesidades de apoyo.
- **Potenciar la investigación y la evidencia cualitativa.** Universidades, centros de investigación, observatorios y entidades sociales deben generar conocimiento que recoja la experiencia de las personas mayores y permita identificar vulneraciones de derechos que actualmente permanecen invisibles.
- **Garantizar la participación activa de las personas mayores en el diseño de las políticas de vivienda.** Todas las estrategias, programas y planes relacionados con vivienda, urbanismo, cuidados y envejecimiento deben contar con la participación significativa de las propias personas mayores y de sus organizaciones representativas.

Bibliografía

Capítulo I. La vivienda: un hogar con derechos

Banco de España. (2026). *Encuesta financiera de las familias (EFF) 2024: métodos, resultados y cambios desde 2022 (Documentos Ocasionales, n.º 2610).* https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/26/Fich/do2610.pdf

Consejo General de la Arquitectura Técnica de España. (2024). *La situación de la vivienda en España,* Consejo General de la Arquitectura Técnica de España, septiembre de 2024.

Corripio Gil Delgado, M. R. (2024). La permanencia del viudo en la vivienda habitual tras el fallecimiento del cónyuge propietario, *Anuario de Derecho Civil,* 77 (3).

EAPN España. (2025). *El estado de la pobreza,* 15º Informe, noviembre 2025.

EAPN España. (2024). Defensa y protección de los derechos de las personas mayores desde lo comunitario: el caso de la vivienda.

Flores Giménez, F. (2026). *Los derechos de las personas mayores. Breve estudio sobre el Derecho de la Vejez,* Valencia, Tirant lo Blanch.

Fundación FOESSA. (2025). *IX informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* Cáritas Española.

Gil, J., Martínez, M. A., Vidal, L., & García-Duch, M. (2026). *El problema de la concentración inmobiliaria en España,* Ministerio de Consumo e Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IFS-CSIC).

Gil, J., García-Duch, M., Vidal, L., & Martínez, M. A. (2024). *El mercado de alquiler: fuente de desigualdad social.* Grupo de Estudios Críticos Urbanos.

Gómez, L. (2024). *El sinhogarismo: una realidad que afecta al 5,5% de mayores de 65 años en España,* Aiudo.

Fundación HelpAge International España. (2023). *La discriminación de las personas mayores en el ámbito de la salud,* HelpAge España.

Fundación HelpAge International España. (2021). *El derecho a los cuidados de las personas mayores,* HelpAge España.

Instituto de las Mujeres. (2026). *La brecha retributiva entre mujeres y hombres: causas, evolución y consecuencias,* Ministerio de Igualdad.

Juárez Pichardo, M. (2016). La vivienda como representación cultural, *Bitácora Arquitectura,* núm.32, (ejemplar dedicado a *El Habitar Doméstico*), pp. 90-99.

Lebrusán Murillo, I. (2019). *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Lebrusán Murillo, I. (2018). *Envejecer en casa.* ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad? Observatorio Social de la Fundación "la Caixa". https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/envejecer-en-casa-pueblo-o-ciudad-

Leciñena Ibarra, A. (2025). La vivienda habitual como fuente de financiación de cuidados de las personas mayores, *Jubilare Noticias,* 5 de septiembre de 2025.

Más Badía, M. D. (2024). *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda,* Marcial Pons.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2024). *Personas mayores. Proyecto EDI: Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios,* Madrid, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2024). *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización (2024-2030).* https://www.dsca.gob.es/es/publicacion/estrategia-estatal-nuevo-modelo-cuidados-comunidad-proceso-desinstitucionalizacion-2024

Provivienda. (2025). *La casa a cuestas: la vivienda en datos en 2025,* Prôvivienda. Con las personas por la vivienda.

Provivienda. (2025). *La dimensión de género en el acceso a una vivienda asequible: un análisis exploratorio,* Prôvivienda. Con las personas por la vivienda.

Provivienda. (2025). *Una llave para nuestro futuro: Vivienda y envejecimiento en comunidad,* Provivienda. Con las personas por la vivienda.

Salazar Ramírez, J. R., & Ley García, J. (2021). Adecuación cultural de la vivienda: una propuesta de mediación, *Decumanus. Revista interdisciplinaria sobre estudios urbanos,* Vol. 8, núm. 8, 2021.

Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada. (2026). *Estudio sobre soledad no deseada y salud mental,* Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada.

Valderrama-Ulloa, C., Schmitt, C., Ortiz Velosa, E., Marchetti, J. P., & Bucarey, V. (2024). Condiciones de habitabilidad de viviendas para personas mayores: revisión de criterios de diseño. *Informes de la Construcción,* 76(575), artículo 6623. https://doi.org/10.3989/ic.6623

Zorrilla-Muñoz, V., Agulló-Tomás, M. S., & García-Sedano, T. (2020). La vivienda y su entorno social. Análisis cuantitativo desde las personas mayores de 50 años, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* núm.170.

Capítulo II. Evidencia empírica sobre la protección del derecho a la vivienda de las personas mayores en España y Europa

AGE Platform Europe. (2022). *Adequate housing in older age.* AGE Platform Europe.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación.* Naciones Unidas.

CEAPAT-IMSERSO. (2025). *Viviendas accesibles: adaptación centrada en las personas.* Ejemplos prácticos. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general nº 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).* Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). Observación general nº 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. Naciones Unidas.

EAPN España. (2024). Defensa y protección de derechos de las personas mayores desde lo comunitario: el caso de la vivienda.

Comité Económico y Social Europeo. (2023). Opinion of the European Economic and Social Committee on a European Strategy for Older Persons: Exploratory opinion at the request of the Spanish Presidency (2023/C 349/06). Official Journal of the European Union, C349, 28-35.

Eurostat. (2020). *Ageing Europe: Looking at the lives of older people in the EU.* Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2025, 23 de enero). 10.6% of EU population struggled to keep homes warm.

Eurostat. (2026). Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status (dataset ILC_LVHO07A).

FEANTSA & Fondation Abbé Pierre. (2024). *Ninth overview of housing exclusion in Europe 2024.* FEANTSA.

Fundación FOESSA. (2025). *IX informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* Cáritas Española.

Fundación Mutua de Propietarios. (2018). *La accesibilidad de las viviendas en España.* Fundación Mutua de Propietarios.

Housing Europe. (2021). *Ageing well at home.* Housing Europe Observatory.

Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Censos de Población y Viviendas 2021*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas. Año 2021.*

Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD 2020): principales resultados.*

Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2024. Resultados definitivos.* INE.

Lebrusán Murillo, I. (2017). *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].* https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d1df62d29995204f7663994

Lebrusán Murillo, I. (2019). *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Lebrusán Murillo, I. (2022). Personas mayores en situación de riesgo residencial extremo en España: un diagnóstico regional.*EURE,* 48(145), 1-24. https://doi.org/10.7764/eure.48.145.09

Lebrusán Murillo, I., & Gómez, M. V. (2022). The importance of place attachment in the understanding of ageing in place: "The stones know me". *International Journal of Environmental Research and Public Health,* 19(24), artículo 17052. https://doi.org/10.3390/ijerph192417052

Lebrusán Murillo, I. (2026). *El derecho a la vivienda en sociedades longevas: el habitar en la vejez.* En R. San Salvador del Valle (Ed.), Ciudad y derecho a la vivienda: por una vivienda digna, adecuada y asequible. Los Libros de la Catarata.

Mahler, C. (2022). *Older persons and the right to adequate housing.* Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons (A/77/239). United Nations General Assembly.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (s. f.). *Affordable Housing Database.*

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2017). *Human rights of older persons and their comprehensive care* (Resolution 2168 [2017]). Council of Europe.

Provivienda. (s. f.). ¿A quién le cuesta más pagar la vivienda? ¿A quién empobrece la vivienda? Observatorio de la Vivienda Asequible.

Romero Mora, J. C., Barrella, R., & Centeno Hernáez, E. (2024). *Informe de indicadores de pobreza energética en España 2023.* Cátedra de Energía y Pobreza, Universidad Pontificia Comillas.

SIIS Servicio de Información e Investigación Social. (2026). *Encuesta de necesidades sociales de la población mayor de 50 años en Bizkaia.* Diputación Foral de Bizkaia.

Capítulo III. El marco jurídico de la vivienda en España y su afectación a las personas mayores

Aponte, C. (2019). Los derechos sociales y la Constitución de 1999: ¿nuevas garantías o espejismos?, en T. Maingon (ed.). *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela.* CENDES. Caracas.

Boix, A. (2023). El desplegament de la competencia en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018, en J, Guifreu y A. Noguera (eds.). Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en materia d'habitatge. IEA/ Generalitat de Catalunya. Barcelona.

Bosch, J., & Trilla, C. (2022). ¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación. En A. Noguera (coord.). *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España.* Tirant lo Blanch/Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat de la Universitat de València. València.

Bullen J. (2015). Governing homelessness: The discursive and institutional construction of homelessness in Australia. *Housing, Theory and Society*. 32(2). 218-239.

Chinchilla, J. A., & Domínguez, M. (2021). El derecho a la vivienda de las personas mayores. La desarticulación del territorio entre el ámbito rural y las grandes urbes. *Cuadernos de Derecho Local*. 56, 147-175.

Clarke, A. (2023). Can a basic income help address homelessness? A Titmussian perspective, *Journal of Sociology*. 59(4). 860-878.

Colburn G. (2021). The use of markets in housing policy: A comparative analysis of housing subsidy programs. *Housing Studies*. 36(1). 46-79.

Ely, J. H. (1980). *Democracy and distrust: a theory of judicial review*. Harvard University Press.

Esping-Andersen G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. Princeton.

Fernández-Carro, C., & Evandrou, M. (2014). Envejecer en casa: ¿preferencia habitacional o falta de alternativas? Un análisis del contexto europeo. En Actas del XI Congreso Español de Sociología: Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología. Vol. II. 694-704.

Fioravanti, H., Ariza, P., López Nicolás, M., & Benlloch, L. (2023). *El dret de tanteig i retracte en el marc de les polítiques d'habitatge públic. Implicacions socials i territorials al context valencià*. Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat de la Universitat de València. València.

Fundación IDIS. (2024). *Informe del observatorio del sector sociosanitario privado: aportando valor*. Fundación IDIS. Madrid.

Inurrieta, A. (2007). *Mercado de vivienda en Alquiler en España: más vivienda social y más mercado professional*. Fundación Alternativas. Madrid.

Lebrusán Murillo, I. (2018). *Envejecer en casa.* ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad? Observatorio Social de la Fundación "la Caixa". https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/envejecer-en-casa-pueblo-o-ciudad-

Pittini, A., Koessl, G., Dijol, J., Lakatos, E., & Ghekière, L. (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. European Social Housing Observatory. Bruselas.

Stuart F. (2016). *Down, out, and under arrest: Policing and everyday life in Skid Row*. University of Chicago Press. Chicago.

Titmuss, R. (1981). *Política social*. Ariel. Barcelona.

Yoshino, K. (2010). El closet judicial y el altar legislativo, en M. Alegre, et.al. Derecho y Sexualidades. SELA y Libraria. Buenos Aires.

Capítulo IV. La tutela judicial y administrativa de la accesibilidad

Barona Vilar, S. (1986). Adopción de acuerdos por vía de equidad en el régimen de propiedad horizontal, *Revista General de Derecho,* núm. 507, pp. 4891-4921.

Beltrán De Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y financiación de las viviendas de protección oficial,* Lex Nova, Valladolid.

Bertoldi, P., Boza-Kiss, B., Della Valle, N., & Economidou, M. (2021). The role of one-stop shops in energy renovation. A comparative analysis of OSSs cases in Europe, *Energy and Buildings,* vol. 250, art. 111273.

Caamaño, A. (2025). *El derecho a la vivienda. Hacia un enfoque inclusivo y sostenible en la crisis habitacional,* Los Libros de la Catarata, Madrid.

Comisión Europea, Milieu Ltd & Ricardo Energy & Environment. (2016). *Feasibility Study to Finance Low-Cost Energy Efficiency Measures in Low-Income Households from EU Funds. Final Report for DG Energy,* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2026). *National Building Renovation Plans,* Dirección General de Energía, consulta de julio de 2026.

Fundación Mutua de Propietarios & Cátedra UNESCO de Vivienda. (2018). *La accesibilidad de las viviendas en España.*

Garriga Ariño, F. (2003). *Los supuestos juicios de equidad en la Ley de Propiedad Horizontal,* Marcial Pons, Madrid.

Gómez De La Escalera, C. (2018). Las obras de accesibilidad universal en los inmuebles en el Derecho privado español. Estudio especial de la propiedad horizontal, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* núm. 766, pp. 719-773.

Hilke, A., & Ryan, L. (2012). *Mobilising Investment in Energy Efficiency. Economic Instruments for Low-Energy Buildings,* IEA Energy Papers, núm. 2012/10, OECD Publishing.

Marmolejo-Duarte, C., Biere-Arenas, R., Spairani-Berrio, S., & Crespo-Sánchez, E. (2022). Las One-stop-shops como modelo emergente en la gestión de la rehabilitación energética en España, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* vol. 54, núm. 213, pp. 593-620.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). *Borrador del Plan Nacional de Renovación de Edificios,* Madrid.

Observatorio de la Sostenibilidad y la Accesibilidad en la Vivienda. (2022). *Libro Blanco del Observatorio de la Sostenibilidad y la Accesibilidad en la Vivienda.*

Pardalis, G., Talmar, M., & Keskin, D. (2021). To be or not to be. The organizational conditions for launching one-stop-shops for energy related renovations, *Energy Policy,* vol. 159, art. 112629.

Pérez Ureña, A. A. (2014). El juicio de equidad en el régimen de propiedad horizontal, a la luz de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, *El Derecho. Tribuna,* 1 de abril de 2014.

Quesada Páez, A., Viceira Ortega, P., & Galera Ruiz, M. (2024). *Vivienda sostenible y mujeres en riesgo de exclusión social,* Aranzadi, Pamplona.

Rodríguez De Santiago, J. M. (2016). No puedo subir a mi casa. Instrumentos jurídicos para la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda, Anuario de Derecho Municipal, núm. 10, pp. 91-113.

Schleich, J. (2019). Energy efficient technology adoption in low-income households in the European Union. What is the evidence?, *Energy Policy,* vol. 125, pp. 196-206.

Serra Camus, M. (2024). Instalación de ascensores en comunidades de propietarios y constitución de servidumbres sobre elementos privativos en el Código Civil de Cataluña, en Pérez Daudí, Vicente y Viola Demestre, Isabel (dirs.), Moll de Alba Lacuve, Chantal (coord.), La transición a la vivienda sostenible y la resolución de conflictos, Atelier, Barcelona, pp. 37 y ss.

Serrano González, M. Á. (2016). *La accesibilidad universal en la Ley de Propiedad Horizontal,* Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Salamanca.

Sibina Tomàs, D. N. (2008). Planes de vivienda y actuaciones susceptibles de ser protegidas, en Ponce Solé, Juli y Sibina Tomàs, Domènec (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI.* Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo, Marcial Pons, Madrid, pp. 579-626.

Sibina Tomàs, D. N. (2021). La vivienda protegida en la legislación de urbanismo y en la legislación de vivienda, en Serrano de Nicolás, Ángel (coord.), *Nuevas perspectivas iusprivatistas a los 40 años de la Constitución Española,* Marcial Pons, Madrid, pp. 321-392.

Sibina Tomàs, D. N. (2024). Los objetivos de la Unión Europea de descarbonización del parque inmobiliario residencial y el deber urbanístico de sus propietarios de conservarlo, rehabilitarlo y mejorar sus requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, en Pérez Daudí, Vicente y Viola Demestre, Isabel (dirs.), Moll de Alba Lacuve, Chantal (coord.), La transición a la vivienda sostenible y la resolución de conflictos, Atelier, Barcelona, pp. 135-222.

Ugarte, S., Van der Ree, B., Voogt, M., Eichhammer, W., Ordoñez, J. A., Reuter, M., Schlomann, B., Lloret, P., & Villafáfila, R. (2016). *Energy Efficiency for Low-Income Households,* Parlamento Europeo, PE 595.339.

Capítulo V. Alternativas residenciales para personas mayores: viviendas colaborativas y cohousing senior.

Fajardo García, G. (2009). Nuevas perspectivas del cooperativismo de viviendas. *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa,* 53.

Fajardo García, G. (2014). ¿Cómo procura alojamiento una cooperativa de viviendas? Modalidades de cooperativas de viviendas y prestaciones sobre objetos distintos a la vivienda. En G. Fajardo García (coord.), *Las cooperativas de viviendas en la Comunidad Valenciana: constitución y funcionamiento.* CIRIEC-España.

Generalitat de Catalunya. (2025). *Ajuts per a habitatges protegits: subvencions a la promoción y bonificación de intereses de préstamos destinados a viviendas en alquiler o cesión de uso.* Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Generalitat de Catalunya. (2023). *Ajuts destinats a la promoció de les cooperatives d'habitatges en cessió d'ús (HABITATCOOP).* Tràmits Gencat. https://tramits.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/Ajuts-destinats-a-la-promocio-de-les-cooperatives-dhabitatges-en-cessio-dus-HABITATCOOP.

Institut Català de Finances. (2022, 27 de julio). *L'ICF, l'ICO i l'Ajuntament de Barcelona subscriuen un conveni innovador de 140 milions d'euros per ampliar l'habitatge social de la ciutat.*

Institut Català de Finances. (2024, 13 de mayo). *La Cooperativa d'Habitatge La Regadora impulsa la construcció d'un edifici de 35 habitatges de protecció oficial al barri de Sant Andreu de Barcelona gràcies al finançament de l'ICF.*

Institut Català de Finances. (s. f.). *ICF Habitatge Social Promoció.*

Keller Garganté, C., & Ezquerra Samper, S. (2021). Viviendas colaborativas de personas mayores: democratizar el cuidado en la vejez. REVESCO. *Revista de Estudios Cooperativos,* 137.

Lambea Rueda, A. (2012). Adjudicación y cesión de uso en las cooperativas de viviendas: usufructo, uso y habitación y arrendamiento. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* 23, 139-178.

López de la Cruz, L., & Vázquez-Pastor Jiménez, L. (2015). Nuevos modelos de hábitat compartido: el proyecto de cohousing. Del derecho de propiedad al derecho de uso. *Revista de Derecho Patrimonial,* 38, 253-284.

López, D., & Estrada, M. (2016). ¿Cómo avanzan las dinámicas de senior cohousing en España? En S. Ezquerra, M. P. Salanova, M. Pla y J. Subirats (dirs.), *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI* (pp. 227-237). Ariel.

McCamant, K., & Durrett, C. (1988). *Cohousing: A Contemporary Approach to Housing Ourselves.* Habitat Press.

Serra Rodríguez, A. (2014). Diferencias entre la cooperativa de viviendas y otras figuras jurídicas de actividad similar. En G. Fajardo García (coord.), *Las cooperativas de viviendas en la Comunidad Valenciana: constitución y funcionamiento.* CIRIEC-España.

Tortosa Chuliá, M. A., & Sundström, G. (2022). El cohousing senior en España. Cambios desde la economía social en los alojamientos y en la economía de los cuidados para personas mayores. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* 104, 303-331.

Vañó Vañó, M. J. (2022). Vivienda colaborativa y personas mayores. *Teoría y Derecho,* 33, 192-219.

Vestbro, D. U., & Horelli, L. (2012). Design for gender equality: The history of cohousing ideas and realities. *Built Environment,* 38(3), 315-335. https://doi.org/10.2148/benv.38.3.315.

Capítulo VI. La vivienda, ¿un seguro económico para la vejez?

Aberruche Díaz-Flores, M. M. (2025). El rol de la hipoteca inversa como instrumento financiero para las personas mayores. AJI, 23, 636-669.

Albiez Dohrmann, K. J. (2024). La anticresis como instrumento jurídico-privado de financiación para la asistencia de personas declaradas dependientes. Revista Crítica De Derecho Inmobiliario, 799, 2563-2600.

Anderson, M. (2021). Fórmulas anticréticas para financiar la dependencia. En M. Anderson, M. et alii (dirs.), *Cuestiones hipotecarias e instrumentos de previsión. El impacto del Derecho de la Unión Europea,* 161-194. Marcial Pons.

Arnaiz Ramos, R. (2021). El principio de transparencia material y el control de su cumplimiento de las hipotecas inversas. Deficiencias regulatorias y propuestas de mejora. En M. Anderson, M. et alii (dirs.), *Cuestiones hipotecarias e instrumentos de previsión. El impacto del Derecho de la Unión Europea,* 195-216. Marcial Pons.

Artola Blanco, M. (2012). *La transformación del mercado de alquiler de fincas urbanas en España (1920-1960).* Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 17(988). https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/25974

Bachelard, G. (1965). *La poética del espacio (1884-1962).* Fondo de Cultura Económica.

Banco de España. (2017). *Guía de acceso a la hipoteca inversa,* 2ª ed.

Berenguer Albaladejo, C. (2012). *El contrato de alimentos.* Dykinson.

Borges, J. L. (2005). El tiempo. En Obras completas. Borges, oral (vol. II), pp. 686-693. RBA - Instituto Cervantes.

Botello Hermosa, J. M. (2016). El contrato de arrendamiento de habitación. La problemática de su regulación ¿Ley de Arrendamientos Urbanos o Código Civil?. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* 754, 1000-1038.

Callejo Rodríguez, C. (2023). Régimen jurídico aplicable al alquiler y al subarriendo de habitaciones destinadas a vivienda permanente. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* 799, 2681-2728.

Centro de Información Estadística del Notariado. (2024). *La seguridad jurídica de las personas mayores.*

Fundación Edad&Vida. (2023). *Percepción de los productos de licuación patrimonial para la población sénior española,* 2ª edición.

Fuentes-Lojo Rius, A. (2018). Normativa aplicable al contrato de arrendamiento de habitaciones. El Derecho, Tribuna, 13-06-2018,.

García-Andrade Gómez, J. (2024). Vulnerabilidad y externalización del Estado social. En Porta Pego, Belén (ed.) *La externalización del Estado social,* pp. 19-54. Marcial Pons. DOI: https://doi.org/10.37417/externalizacion-del-Estado-social/01.

Instituto Nacional de Estadística. (2021). Censos de población y viviendas 2021.

Martens Jiménez, I. M. (2023). *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización.* Atelier.

Martínez Escribano, C. (2009). *La hipoteca inversa.* Dykinson.

Mas Badia, M. D. (2026). La regulación del uso turístico de las viviendas en la Ley de Propiedad Horizontal tras la LO 1/2025, de 2 de enero: tender el hilo de Ariadna en un laberinto interpretativo. *Anuario de Derecho Civil,* 79(2), 341-442. https://doi.org/10.53054/adc.v79i2.14206

Moreno Martínez, J. A. (2013). Artículos 1791 a 1797 CC. En R. Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), *Comentarios al Código Civil,* Tomo IX (Arts. 1760 a Disposiciones adicionales), 12258-12318. Tirant Lo Blanch.

Nieto Carol, U. (2020). Claves actuales de la denominada hipoteca inversa. AJI, 12, 364-407.

Pretel Serrano, J. J. (2020). La anticresis. En F. Rivera Fernández, F. et alii (dirs.), *Lecciones de Derecho Privado,* tomo III, 513-519. Tecnos.

Ragel Sánchez, L. F. (2004). El contrato de alimentos. *REGAP: Revista galega de administración pública,* 1-38, 99-108.

Sánchez-Ventura Morer, I. (2022). Productos de conversión de activos inmobiliarios y vulnerabilidad agravada del consumidor mayor en el mercado financiero. En Mayor del Hoyo, M. V. y De Salas Murillo, S. (coords.), *Vulnerabilidad patrimonial: retos jurídicos,* 591-612. Thomson Reuters Aranzadi.

Sánchez-Ventura Morer, I. (2013). *La hipoteca inversa en el derecho español.* Civitas.

Sanz Bayón, P. (2024). La hipoteca inversa como instrumento de protección patrimonial de las personas mayores. En Adroher Biosca, S. (coord.), *Tratado de Derecho de mayores,* 511-548. Civitas.

Simón Moreno, H. (2018). El lloguer d´habitacions. En Nasarre Aznar, S., Simón Moreno, H. i Molina Roig, E. (Dirs.), *Un nou dret d´arrendaments urbans per a afavorir l´accés a l´habitatge,* 293-309. Atelier.

Valladares Rascón, E., & Ordás Alonso, M. (2020). Artículo 2.1. Arrendamiento de vivienda. En Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos,* 7ª edición, 79-108. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Capítulo VII. Un análisis interseccional del derecho a la vivienda: especial atención a la edad y al territorio

Albi, F. (1966). *La crisis del municipalismo.* Instituto de Estudios de Administración Local.

Díaz Sánchez, M. (2024). *Fronteras de papel: franquismo y migración interior en la posguerra española (1939-1957).* Publicacions de la Universitat de València.

Durán, M. Á. (2018). Las cuentas del cuidado. *Revista Española de Control Externo,* 20(58), 57-89.

Igareda, N. (2012). Las madresposas en el sistema de protección social español, *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres,* número 30, pp. 48-53.

Pateman, C. (2019). *El contrato sexual.* Ménades.

Soriano Moreno, S. (2025). Apuntes desde el derecho antidiscriminatorio para una necesaria atención jurídica del género y el territorio. *IgualdadES,* número 13, pp. 243-271.

Soriano Moreno, S., Chano Regaña, L., Criado de Diego, M., Díaz Calvarro, J. M.ª, Horcajo Romo, A. I., Manzano Silva, E., Marchena Galán, S. M.ª, Ortiz García, J., & Pablos Mateos, F. (2022). *Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas.* https://is.gd/7OzIZN

Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality.* United States: Basic Books.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2024). *Informe anual de indicadores 2023: agricultura, pesca y alimentación.* https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/ministerio/servicios/servicios-de-informacion/analisis-y-prospectiva/ayp_serie-indicadores/informe-anual/indicadores_2023_accesible.pdf

HelpAge España

las personas mayores cuentan

Este informe analiza el derecho a la vivienda de las personas mayores desde un enfoque basado en derechos humanos, situando la vivienda como un elemento esencial para garantizar la dignidad, la autonomía, la participación social y la calidad de vida a lo largo del proceso de envejecimiento. A partir de una visión integral, examina las múltiples dimensiones que conforman una vivienda adecuada: la seguridad residencial, la asequibilidad, la accesibilidad, la habitabilidad, los cuidados, el entorno comunitario y las alternativas residenciales.

El documento aborda los principales desafíos que enfrentan las personas mayores en materia de vivienda, desde la vulnerabilidad residencial, los desahucios, la pobreza energética y las barreras arquitectónicas, hasta las dificultades para permanecer en el hogar elegido o acceder a soluciones residenciales acordes con sus necesidades y preferencias. Asimismo, analiza el impacto que tienen fenómenos como el envejecimiento demográfico, la crisis de vivienda, la mercantilización de los cuidados o la insuficiente adaptación del parque residencial.

La publicación también explora nuevas respuestas y modelos emergentes, como las viviendas colaborativas, el cohousing senior y otras fórmulas orientadas a promover la vida independiente, la participación comunitaria y los apoyos en el entorno habitual. Junto a ello, examina el papel de las administraciones públicas, las políticas de rehabilitación, accesibilidad y vivienda, así como los mecanismos de protección jurídica y social existentes.

El informe combina evidencia cuantitativa y cualitativa, identificando las principales lagunas de información y conocimiento sobre las condiciones residenciales de las personas mayores. Además, realiza un análisis crítico del marco normativo internacional, europeo y español, formulando propuestas y recomendaciones para avanzar hacia sistemas de vivienda y cuidados que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna, adecuada, accesible y asequible para todas las personas mayores.

Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València

Financiado por

Gobierno de España · Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
Por solidaridad. Otros fines de interés social