

# El derecho a la vivienda de las personas mayores. La desarticulación del territorio entre el ámbito rural y las grandes urbes<sup>1</sup>

JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO

*Profesor titular de Derecho Administrativo.*

*Universidad Autónoma de Madrid*

*Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2686-6753>*

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora titular de Derecho Administrativo.*

*Universidad Autónoma de Madrid*

*Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4436-1855>*

## 1. El mandato constitucional de protección de los mayores

- 1.1. La realidad del conflicto intergeneracional. La incipiente gerontofobia
- 1.2. Las necesidades del envejecimiento activo
- 1.3. La orientación de los servicios sociales a los mayores para el envejecimiento en casa en función del tipo de población

## 2. De la falta de atención específica a las personas mayores en la política de vivienda al inicio de la preocupación por un colectivo vulnerable, tanto en el medio urbano como en el medio rural

- 2.1. Las situaciones de vulnerabilidad residencial extrema en el colectivo de personas mayores. La tendencia al envejecimiento en casa
- 2.2. Las diferencias entre el medio urbano y el medio rural en orden al envejecimiento en casa. La incidencia de la edad de la persona mayor
  - 2.2.1. La solución habitacional “externa”. Residencias y centros de día
  - 2.2.2. La Agenda 2030 y el derecho a la ciudad de las personas mayores
  - 2.2.3. Los planes de vivienda. De la rehabilitación de la vivienda al parque público de alquiler. La solución habitacional “interna”

## 3. Bibliografía

---

*Artículo recibido el 05/10/2021; aceptado el 30/10/2021.*

1. Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto LoGov (*Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay*), de la convocatoria *Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Number 823961*; y del Proyecto “Políticas y servicios públicos contra la despoblación” (PID2019-105799RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

## Resumen

El trabajo aborda una reflexión sobre algunos de los factores más relevantes para definir el diseño presente y de futuro inmediato de las políticas públicas que afectan a los mayores, en un contexto de destacada incertidumbre y de conflictividad intergeneracional. El ODS 11 requiere, entre otras metas, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales, en el ámbito de una urbanización inclusiva. Ello resulta especialmente necesario respecto de las personas mayores. En nuestra sociedad cabe apreciar dos claras tendencias. De una parte, las personas mayores optan, fundamentalmente, por envejecer en su vivienda. De otra parte, muchas de esas viviendas carecen de los requisitos para ser consideradas viviendas adecuadas (acceso con ascensor, existencia de agua y baños...). Esta situación requiere un nuevo enfoque de las políticas públicas de vivienda orientado no solo a la producción de viviendas protegidas para su venta a personas jóvenes, sino a la creación de un parque de viviendas públicas en alquiler que garanticen un adecuado envejecimiento a esas personas. Además, esa política no debe desconocer el fenómeno de la gentrificación, por lo que deben adoptarse decisiones que permitan envejecer en el entorno/barrio, anclando a las personas mayores en su entorno.

Palabras clave: *Agenda Urbana; 11 ODS; personas mayores; cohesión social; políticas públicas.*

### ***The right to housing of the elderly. The disarticulation of the territory between the rural and the big cities***

#### **Abstract**

*This study addresses a reflection on some of the most relevant factors to define the present and immediate future design of public policies for the elderly in a context of outstanding uncertainty and intergenerational conflict. SDG 11 requires, among other goals, ensuring access for all people to adequate, safe, and affordable housing and basic services and improving slums, within the context of inclusive urbanization. There are two clear trends in our society. On the one hand, older people are mainly choosing to age in their homes. On the other hand, many of these homes lack the requirements to be considered adequate housing (access with*

*a lift, existence of water and bathrooms, etc.). This situation requires a new approach to public housing policies aimed not only at producing protected housing for sale to young people, but also at creating a stock of public rental housing that guarantees adequate ageing for these people. Furthermore, such a policy should not ignore the phenomenon of gentrification, so decisions should be taken that allow for ageing in the environment/neighborhood, anchoring older people in their environment.*

**Keywords:** Urban Agenda; 11 SDG; elderly people; social cohesion; public policies.

## 1

### El mandato constitucional de protección de los mayores

#### 1.1

#### La realidad del conflicto intergeneracional. La incipiente gerontofobia

La Constitución Española, dentro del Capítulo Tercero del Título I (“principios rectores de la política social y económica”), impone la promoción del 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” (art. 50 CE). Esto constituye un “mandato vinculante de actuación”<sup>2</sup> cuyos destinatarios son todos los poderes del Estado, incluidas, por tanto, todas las administraciones públicas. No obstante, desde el punto de vista de las prioridades en los valores de las políticas públicas, en la actualidad se pone de manifiesto una dualidad en la actuación de los poderes públicos, y de la sociedad en general, en relación con la protección de los mayores. Junto a un discurso formal y destacadas actuaciones públicas que claramente fomentan la protección de los mayores, al tiempo, asistimos a lo que pueden ser manifestaciones de discriminación de facto por edad<sup>3</sup> o

2. Rodríguez de Santiago (2007: 44).

3. El Tribunal Constitucional ha considerado que la edad es uno de los factores que se integran en la cláusula de prohibición de discriminación del artículo 14 CE. Así en la STC 75/1983 (ECLI:ES:TC:1983:75), de 3 de agosto (FJ 2), salvo que concurra una justificación razonable y proporcionada (STC 66/2015, de 13 de abril; ECLI:ES:TC:2015:66). También se contiene una prohibición de discriminación por razón de la edad en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 21.1), así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se afirma que la prohibición de la discriminación por circunstancias personales es un principio general del derecho de la Unión Europea. Así, SSTJUE de 13 de noviembre de 2014 (cuestión prejudicial C-416/213, asunto Mario Vital Pérez y Ayuntamiento de Oviedo) y 15 de noviembre de 2016 (cuestión prejudicial C-258/15,

insolidaridad generacional: supuesta prioridad en la atención sanitaria por razón de la edad en un contexto de recursos limitados como ha ocurrido en los primeros momentos de la gestión de la pandemia de la COVID-19 y la imputación de inactividad o mala praxis de los poderes públicos<sup>4</sup>, políticas públicas no favorables a los mayores o que dificultan su acceso a los servicios y su participación en las decisiones públicas<sup>5</sup>, el fenómeno de la gentrificación de las ciudades y, vinculado con ello, la despoblación de las zonas rurales, medidas de protección diferenciada por edad, reproches relativos a la insostenibilidad del sistema de pensiones (que implica un exceso de esfuerzo de los jóvenes para “mantener” a los mayores), los problemas derivados del mantenimiento de ayuda a la dependencia, el cierre de los comercios de cercanía, etc. Todo ello pone en evidencia que puede existir en nuestra sociedad cambiante una tendencia a la *gerontofobia* o, cuando menos, un conflicto intergeneracional<sup>6</sup>.

El proceso de envejecimiento de la población resulta principalmente visible con el incremento de la población de 65 o más años<sup>7</sup>. Sin embargo, la intensidad de su impacto en el sistema económico o en la estructura social se deriva también de su asociación con otros cambios sociodemográficos (reducida tasa de natalidad, descenso del número de miembros de las familias, despoblación, reducción de la tasa de mortalidad e incremento de la esperanza de vida)<sup>8</sup>. En una sociedad altamente envejecida (y con tendencia a serlo mucho más) y con los desequilibrios de nuestra pirámide poblacional, esta visión dinamita los fundamentos de cohesión de la sociedad, con una denuncia bastante extendida de haberse abandonado la “ética del cuidado”;

---

asunto Gorka Salaberria Sorondo contra Academia Vasca de Policía y Emergencias) y Sentencia de la Gran Sala de 19 de enero de 2010 (C-555/07, asunto Küçükdeveci c. Swedex GmbH, FJ 21).

4. La dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores (de titularidad privada y también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica, y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal): aún queda pendiente realizar un análisis exhaustivo de los fallos del sistema en prestar una protección adecuada en estos centros, la única constancia que tenemos es que en las residencias han muerto muchos miles de personas mayores en circunstancias muy poco precisas, la mayor parte de las veces en la soledad más absoluta. Sobre esto, Jiménez Asensio (2020).

5. Como la extensión de la digitalización de la sociedad, en general, y de la Administración pública, en particular. Al tiempo que supone, desde luego, importantísimos beneficios para el conjunto de la sociedad, ha de tenerse en cuenta la “brecha digital” que sufre parte de la ciudadanía y, destacadamente, los mayores, con los consiguientes perjuicios que para ellos supone: no acceso a servicios públicos o a información administrativa, e invisibilidad de su opinión al no poder participar en la toma de decisiones.

6. Domínguez Martín (2020b).

7. Sobre envejecimiento demográfico de las ciudades y su reflejo en el caso español, Díez Sastre (2020a).

8. Egea de Haro (2020).

en especial en relación con ciertos colectivos, entre los que se encuentran los mayores<sup>9</sup>.

## 1.2

### Las necesidades del envejecimiento activo

Las personas mayores constituyen uno de los colectivos más vulnerables a las situaciones de dependencia, que requiere la prestación de servicios específicos que atiendan a sus necesidades<sup>10</sup>. La vulnerabilidad de los mayores se vincula a diferentes factores: sus especiales necesidades de atención, cuidado y residencia; problemas de adaptación derivados de la digitalización; su dificultad para participar activamente en la sociedad<sup>11</sup>, entre otros extremos. También tiene incidencia sobre las políticas de protección a los mayores el fenómeno de la despoblación del ámbito rural español, aunque, en realidad, ya no solo afecta a los municipios netamente rurales, sino también a semiurbanos e incluso a las ciudades intermedias. Pero aquí debe tenerse en cuenta que, sin equilibrar el proceso de despoblación de las zonas rurales, existe una tendencia creciente de llegada de nuevos habitantes, fundamentalmente personas mayores que se jubilan y que deciden volver a sus ciudades de origen.

Resulta incuestionable que un factor determinante de las migraciones interiores está en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos y privados. Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan algunos servicios esenciales de competencia supralocal y propiamente locales o participados por los municipios o donde su intervención es determinante, siendo los más relevantes los servicios sanitarios, de asistencia social y de vivienda. En general, el envejecimiento de la población está asociado a una mayor demanda de servicios asistenciales, fundamentalmente en el ámbito sanitario y social, junto con el desarrollo de los sistemas de pensiones. Se trata de políticas intensivas en el uso de recursos económicos y personales que han provocado el debate acerca de la sostenibilidad misma de los regímenes de bienestar por la intensificación del proceso de envejecimiento. Existe un desequilibrio que las referidas tendencias demográficas producen entre la po-

9. Estas ideas, más detalladas y con mucha más contundencia en el interesante y crítico texto de Jiménez Asensio (2020).

10. Eurostat (2019: 8). A finales de 2019 se publicó el 9.º Informe: “El Estado de la Pobreza”, conocido como Informe AROPE, sobre los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social, que anualmente publica la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-ES).

11. Díez Sastre (2020a).

blación activa afectada por el descenso en la tasa de natalidad y una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales<sup>12</sup>.

El contenido de la política de mayores tiene su centro de gravedad en los servicios sociales orientados a la prevención de riesgos, la atención de necesidades y la promoción del bienestar del individuo<sup>13</sup>. El paradigma de envejecimiento activo genera una amplia aceptación a nivel institucional desde su impulso en los años 90 del siglo pasado por la Organización Mundial de la Salud, y tiene como resultado la existencia de programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable cada vez más extendidos en todos los niveles de gobierno. En 2016, la 69.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud adoptó la “Estrategia y plan de acción mundial sobre el envejecimiento y la salud (2016-2030)” y el “Decenio del Envejecimiento Saludable (2010-2030)”. Igualmente, la atención a las personas mayores se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de la UE, que quiere ancianos activos, pero que también incentiva estas medidas desde el pragmatismo de optimizar los ingentes gastos en sanidad que se avecinan, porque mayor longevidad no va asociada necesariamente a mayor calidad de vida, pero, desde luego, a lo que sí que va a asociada, en general, es a una mayor (y por más tiempo) demanda de prestaciones sociales<sup>14</sup>. En el plano nacional, el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores aprobó el 30 de noviembre de 2017 la denominada “Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato 2018-2021”, que apuesta también por el concepto de “envejecimiento saludable” y que amplía sus objetivos y los sujetos destinatarios, en cuanto pretende asegurar la capacidad funcional, la salud y la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas a lo largo de su vida para garantizar el bienestar en la vejez. Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o de atención a los mayores también prevén la adopción de similares planes estratégicos. El carácter programático de la política de mayores se manifiesta en el predominio de la identificación de principios y objetivos de gestión amplios, haciendo abstracción de los medios, en la pluralidad de áreas de actuación que se enuncian y en la promoción de la coordinación entre distintos niveles de gobierno y unidades administrativas, dada la pluralidad de áreas políticas y de sujetos implicados<sup>15</sup>.

---

12. Egea de Haro (2020).

13. Egea de Haro (2020).

14. Lauroba Lacasa (2018: 50); sobre el paradigma del envejecimiento activo: Astier *et al.* (2018: 76-78).

15. Egea de Haro (2020).

Igualmente, en la política municipal de mayores se observa un énfasis, bajo el paradigma del envejecimiento activo, en el desarrollo de actuaciones para responder a las necesidades de las personas mayores y garantizar e incrementar la autonomía de los individuos en una edad adulta cada vez más prolongada. En esta línea, la red de “ciudades y comunidades amigables con las personas mayores” creada por la OMS reúne precisamente a entidades locales de todo el mundo comprometidas con la creación de espacios inclusivos y accesibles a las personas mayores. A partir de este paradigma, los Gobiernos locales incluyen entre sus objetivos garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica. En ese contexto, promueven y gestionan una gran variedad de políticas públicas relacionadas, fundamentalmente, con la prestación de servicios sociales a personas mayores (de atención domiciliaria y de cuidados en centros especializados, pero también de fomento de actividades de ocio y cultura), y con la garantía de su derecho a la ciudad<sup>16</sup>.

Los programas municipales de subvenciones más extendidos son, con diferencia, los que pretenden promover la oferta de actividades lúdicas, culturales, formativas, terapéuticas y deportivas a disposición de los mayores que residen en el municipio. Aunque mucho menos extendidas que las anteriores, otras líneas relativamente comunes de subvención son las ligadas a facilitar las condiciones de la vivienda (políticas de “envejecimiento en casa”, *aging at home*), a los problemas de vulnerabilidad económica y social de los mayores y a la promoción de la autonomía e integración de los mayores. Aunque la promoción del envejecimiento activo no es la única finalidad de las subvenciones que otorgan los ayuntamientos en el ámbito de sus políticas de mayores, se pueden identificar tres tipos fundamentales de programas municipales de subvenciones para el envejecimiento activo: los programas de subvención cuya finalidad es financiar las actividades organizadas en el marco de los centros y asociaciones de mayores del municipio; los programas de subvención cuya finalidad es apoyar financieramente los convenios que celebra el ayuntamiento con entidades, ajenas al municipio o no, directamente ligadas a los mayores, para que estas presten servicios y organicen actividades ligadas al envejecimiento activo en el municipio; y, por último, se incluyen aquí los programas en los cuales son los mayores quienes perciben la subvención para sufragar el coste que supone para ellos la participación en una determinada actividad<sup>17</sup>.

---

16. Domínguez Martín (2020b).

17. Todo ello en Pastor Merchante (2020).

Llegado este punto, no se puede perder de vista que circunstancias de índole demográfica y socioeconómica podrían aconsejar una revisión de la justificación de la política de mayores a partir del paradigma de envejecimiento activo, porque estas políticas parecen tender más a un mantenimiento del *statu quo* que a revertir posibles situaciones de exclusión o dependencia<sup>18</sup>. Este fenómeno es una característica de la transformación demográfica y se presenta de manera generalizada en el contexto europeo, con una tendencia hacia la disminución de los porcentajes de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social cuando se avanza hacia grupos de mayor edad: la vulnerabilidad de los mayores se vincula con especiales necesidades de atención, cuidado y residencia, pero, generalmente, no se suele vincular con situaciones de riesgo de pobreza. Esto podría generar, o intensificar, un escenario de conflicto entre generaciones en cuanto a la distribución de los costes y beneficios de la política de mayores. Un factor que puede haber influido en esta visión de la política de mayores orientada a garantizar la elección personal o desarrollar la denominada *silver economy* puede ser su situación económica, el “poder gris” (los mayores como controladores de la agenda política). En este sentido, una investigación empírica reciente ha estimado el efecto observado del envejecimiento en el crecimiento económico, afirmando que un crecimiento del 10 % en el grupo de individuos de 60 o más años disminuye el crecimiento del PIB per cápita en un 5,5 %, asociándolo a una disminución de la productividad. Sin embargo, otros análisis limitan el efecto del envejecimiento en la productividad o consideran una relación más compleja y no lineal entre el envejecimiento y la productividad<sup>19</sup>.

En un contexto de recursos limitados, en la decisión de cuáles son las políticas públicas de mayores adecuadas, ha de tomarse en consideración la óptica de la justicia intergeneracional, teniendo en cuenta que el proceso de envejecimiento genera un desequilibrio entre jóvenes y mayores: las decisiones a adoptar en materia de envejecimiento reconducen a la cuestión acerca de hasta qué punto es justo detraer recursos de los grupos etarios más jóvenes para concentrarlos en aquellos grupos de edad avanzada<sup>20</sup>. Debería buscarse un adecuado modelo de cuidado y protección de los mayores, al tiempo que se realizan ajustes para que los jóvenes se sigan fiando del sistema y evitar,

---

18. Domínguez Martín (2020b).

19. Estas cuestiones, con más detalle, en el interesante análisis que realizan, sobre las políticas públicas de mayores, Egea de Haro y Navarro (2019: 15-18). También hace referencia a esta conflictividad o insolidaridad intergeneracional Jiménez Asensio (2020).

20. Egea de Haro (2020).

así, la ruptura del contrato intergeneracional<sup>21</sup>, aprovechando que, en España, el modelo de familia es aún robusto y tenemos mimbres para mantener dicho contrato.

### 1.3

#### **La orientación de los servicios sociales a los mayores para el envejecimiento en casa en función del tipo de población**

Dentro de la amplia categoría de los servicios sociales, suele distinguirse entre prestaciones económicas o dinerarias y técnicas o de servicio. Algunas leyes autonómicas sobre servicios sociales acogen esta distinción, mientras otras establecen una clasificación triple entre prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas, o técnicas, económicas y materiales<sup>22</sup>. También encontramos una distinción, en lo que se refiere a actuaciones concretas llevadas a cabo por cada municipio en el ámbito de la gestión del envejecimiento, entre lo que se puede denominar “atención social” y lo que constituye “promoción social”. Desde el ámbito municipal, se presta un mayor apoyo institucional a las actividades de atención social que se centran en el apoyo a la mejora de las condiciones de vida, frente a las actividades de promoción social. Aunque estas últimas, a pesar de representar un porcentaje menor en lo que se refiere al grueso de actividades municipales, han experimentado, en general, un paulatino aumento relativo<sup>23</sup>.

Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y las necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes<sup>24</sup>. Así, en el ámbito rural, las personas mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios<sup>25</sup>. La dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede

21. Ares Castro-Conde (2018: 172-190 y 191), con una exposición crítica de los planteamientos sobre gerontocracia y justicia intergeneracional. Sobre esto, el Libro Verde “Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones”, de la Comisión Europea (16 de marzo de 2005). También el evento de la Presidencia de la Unión Europea, celebrado en Eslovenia (abril de 2008), financiado por la Comisión Europea, bajo el título “Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles”, como ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional.

22. Rodríguez de Santiago (2007: 95-96). Sobre esta cuestión ver Castillo Abella (2020b: 460).

23. Estos datos en Astier *et al.* (2018: 82).

24. Sobre competencias municipales, Domínguez Martín (2021a) y, más concretamente, en relación con los servicios sociales, Domínguez Martín (2020a).

25. García-González y Rodríguez-Rodríguez (2005).

asegurarse en el entorno urbano<sup>26</sup>, lo que puede inclinar las necesidades, por ejemplo, hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria. Los dos servicios más utilizados son el servicio de atención domiciliaria (SAD) y el de teleasistencia<sup>27</sup>, y ambos están orientados a asistir a las personas mayores en su domicilio, en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Estos servicios domiciliarios se complementan con otros, que también pueden ser a domicilio, como los de lavandería, podología, o el servicio de comida a domicilio. Todo ello es una muestra de que, en general, estos servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a corrientes que promueven programas piloto de acompañamiento al envejecimiento activo y saludable en el propio hogar, los llamados “aging in place” (envejecer en casa): consisten en dar apoyo a las personas mayores que desean continuar viviendo de forma independiente en lugar de trasladarse a un entorno residencial<sup>28</sup>. El servicio de ayuda a domicilio tiene como objetivo atender a las personas en sus necesidades de la vida diaria (art. 23 LAPAD). En España tiene un carácter más social y menos ligado a la sanidad que los programas que se desarrollan en otros países bajo la denominación *home care*, y sus destinatarios son personas mayores que viven solas, frágiles, sin deterioro cognitivo, que sufren problemas geriátricos con repercusiones en la capacidad funcional, mostrando dependencia leve para las actividades básicas de la vida diaria<sup>29</sup>. El servicio de teleasistencia, por su parte, facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento (art. 22 LAPAD). En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementen al SAD, gracias a la creación de centros rurales polivalentes<sup>30</sup>.

26. Abellán *et al.* (2015).

27. El SAD se utiliza, mayoritariamente, por personas mayores de 80 años o más (69 % en 2018 a nivel nacional). La teleasistencia es el segundo servicio domiciliario más extendido, y el 67,4 % de los usuarios de este servicio en 2018 también tenían más 80 años (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019: 1-41, 12 y 9). Sobre esto, Díez Sastre (2020b).

28. Chinchilla Peinado (2020, 2019); Maragall Garrigosa (2018: 35 y 36); Astier *et al.* (2018: 71-91); Díez Sastre (2020b); Velasco Caballero (2020).

29. Iglesias *et al.* (2018: 419).

30. Martínez y Díaz (2009: 5 y ss.).

## 2

### De la falta de atención específica a las personas mayores en la política de vivienda al inicio de la preocupación por un colectivo vulnerable, tanto en el medio urbano como en el medio rural

#### 2.1

##### Las situaciones de vulnerabilidad residencial extrema en el colectivo de personas mayores. La tendencia al envejecimiento en casa

Resulta incuestionable que, en nuestra actual sociedad fuertemente urbana, la calidad de vida (sobre todo por lo que se refiere a la salud física y mental) de las personas mayores está directamente relacionada con la calidad de la vivienda donde se habita. La realidad demuestra que “envejecer en casa” (*aging in place*) es el modelo socio-residencial predominante entre los mayores, ya sea *de facto* o por elección consciente<sup>31</sup>. Ciertamente, en España, esta elección coincide con los deseos de más de un 90 % de la población mayor de 65 años<sup>32</sup>, que prefiere seguir viviendo en su vivienda habitual<sup>33</sup>. Puede identificarse la existencia de un apego emocional al espacio doméstico (*attachment to place*), que se manifiesta en un deseo de permanecer en el hogar, y que aumenta con el transcurso del tiempo, con independencia del estado real (material) de la vivienda<sup>34</sup> y de su capacidad para satisfacer las necesidades de la persona mayor.

Las actuales políticas públicas favorecen el que las personas mayores permanezcan en sus viviendas particulares como alternativa al traslado a residencias de titularidad pública. Se afirma como axioma, difícil de cuestionar en un entorno de crisis, que esta orientación política resulta menos gravosa para las arcas públicas<sup>35</sup>, además de permitir que la persona mayor no rompa con la realidad social y el entorno físico en el que ha desarrollado

31. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 694).

32. Debe tenerse en cuenta que, en España, el porcentaje de población mayor de 65 años, según los datos del INE de 2014, se sitúa en el 18,4 % de la población, y pasará a ser del 24,9 % en 2029 al 34,6 % en 2066. La proyección realizada por Naciones Unidas es todavía más espectacular. Prevé que España, en el año 2050, sea el país más envejecido del mundo, con la población de más de 60 años superando el 40 % del total (Fariña Tojo, 2016: 1).

33. Lebrusán Murillo (2018: 2); Rodríguez de Santiago (2017: 95).

34. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 696).

35. Lebrusán Murillo (2018: 4). Y aquí debe tenerse en cuenta que los servicios sociales (residencias) son competencia autonómica. La ratio coste por plaza, y en consecuencia el precio público fijado, difieren notablemente en las diferentes comunidades autónomas, incorporando variables según se trate de personas mayores autónomas o personas dependientes (en sus diversos grados). Un análisis, en Gómez Ordoki (2018: 143). El coste resulta mucho menor en otros servicios, tales como el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia, el programa de acogimiento familiar y los centros de día.

su existencia, lo que redundaría en su calidad de vida. Pero frente a esas posibles virtudes, esta opción de política pública implica, también, trasladar la responsabilidad de cobertura de las necesidades de vivienda y cuidados a los propios mayores y a sus familias, reduciendo así la inversión en gasto social y de vivienda, sin tener en cuenta la capacidad económica del mayor<sup>36</sup>. En muchas ocasiones, esas personas mayores carecen de los recursos suficientes para trasladarse a un inmueble adaptado a sus necesidades, ante la situación planteada por el mercado privado de vivienda<sup>37</sup>, 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 cumulativa 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. También afectan a cuestiones básicas como el aseo o la seguridad física. Pero sobre todo, impiden la participación de las personas mayores en su entorno. Impiden su convivencia en sociedad. Tales deficiencias impiden disfrutar de una vejez autónoma y de calidad, e integrada en sociedad. En este contexto, los últimos datos estadísticos disponibles acreditan que la tasa de riesgo de pobreza<sup>38</sup> de las personas mayores de 65 años ha pasado del 12,7 % en 2013 hasta situarse en el 14,8 % en 2017<sup>39</sup>, mientras que el indicador europeo AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social en este mismo periodo ha pasado del 14,5 % en 2013 a un 16,4 % en 2017. Pero aquí el puro dato estadístico conduce a engaños, puesto que el hecho de que la vivienda pertenezca en propiedad a la persona mayor de 65 años o de que viva en algún régimen de alquiler presenta igualmente una incidencia relevante para la determinación de tal tasa, ya que la población mayor de 65 años es fundamentalmente propietaria de la

---

36. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 695).

37. Esa dificultad económica aumenta cuando la persona mayor es una mujer y vive sola. Resulta evidente el vínculo entre la viudedad y el traslado a una residencia, ya que (i) la desaparición del cónyuge significa la pérdida de una fuente de apoyo informal, y (ii) tal pérdida puede significar el descenso de los ingresos del hogar, como justifican Fernández-Carro y Evandrou (2014: 696).

38. Entendida como el porcentaje de personas cuyos ingresos en el ejercicio anterior están por debajo del umbral de pobreza. Y este se configura, en atención a los criterios de Eurostat, en el 60 % de la mediana de los ingresos (nivel de renta) por unidad de consumo. Una unidad de consumo es una persona viviendo sola. Dos personas viviendo juntas conforman 1,5 unidades de consumo.

39. Encuesta de condiciones de vida 2017, INE. Puede consultarse en: [https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2017.pdf](https://www.ine.es/prensa/ecv_2017.pdf).

vivienda en que reside, lo que conduce a reducir la tasa de riesgo de pobreza hasta el 8,9 % en 2017.

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<sup>40</sup>. 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, Comunidad Valenciana, 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”.

## 2.2

### **Las diferencias entre el medio urbano y el medio rural en orden al envejecimiento en casa. La incidencia de la edad de la persona mayor**

El tratamiento de esos datos ha conducido a afirmar que la calidad de vida de estas personas mayores guarda una directa relación con el tamaño del municipio en el que residen. Resulta convincente la constatación de que resulta más sencillo envejecer en zonas rurales o en macrociudades, donde se garantizan mayores probabilidades de bienestar, que envejecer en ciudades de tamaño medio, las que se sitúan en rango de población de entre 10 000 y 100 000 habitantes<sup>41</sup>. El 20,1 % de las 1 596 675 personas mayores de 65 años que viven en situación de vulnerabilidad residencial extrema, se concentran fun-

40. Lebrusán Murillo (2018: 1), quien destaca que cuantos más problemas graves se sufren (no tener aseo o agua corriente, problemas en la estructura del edificio que ponen en riesgo nuestra seguridad...) más habitual es que se padezcan también problemas considerados de menor impacto (como carecer de calefacción o ascensor).

41. Lebrusán Murillo (2018: 2).

damentalmente en las ciudades que tienen entre 10 000 y 100 000 habitantes, alcanzando un 37,1 % del total. Las ciudades de gran tamaño, prima facie, pueden ofrecer un mayor nivel de protección hacia las personas mayores, al contar desde hace tiempo con programas destinados a erradicar la infravivienda, entre otras circunstancias por su mayor capacidad económica, y ejercer un mayor control sobre los parámetros constructivos y urbanísticos de las viviendas<sup>42</sup>.

### 2.2.1

#### La solución habitacional “externa”. Residencias y centros de día

Las personas mayores tienen necesidades habitacionales específicas y que, además, no son homogéneas para todos los grupos de mayores: varían no solo en función de la edad, sino sobre todo debido al estado de salud y al nivel de dependencia de cada persona. Para los “supermayores” (el 79 % de la población mayor institucionalizada en residencias o establecimientos equivalentes tiene una edad superior a los 80 años), donde son más frecuentes las pérdidas de autonomía personal, las residencias son más una necesidad que una opción<sup>43</sup>. Aunque aún es minoritario, en los últimos años, y especialmente en el ámbito rural, también se gestionan residencias de mayores desde los servicios sociales municipales<sup>44</sup>.

En la configuración de las residencias ha de tenerse en cuenta que no son tanto una solución puramente residencial, alternativa al domicilio, a la que acuden personas que prefieren dejar su hogar y compartir convivencia con personas similares, como un lugar al que acuden personas con incapacidad para tener autonomía y que tienen necesidades especiales de asistencia. Por tanto, estas residencias se tienen que adaptar a ese perfil de internos mayoritariamente dependientes y especialmente vulnerables. Y es evidente que quien entra en la intensa relación prestacional que supone vivir en una residencia de mayores ve afectados de forma notable ámbitos de su esfera de autodeterminación personal amparados por algunos derechos fundamentales. Piénsese, por lo pronto, solo en la libertad personal y de movimientos (art. 17.1 CE), cuando hay horarios de salida y entrada en la residencia; o en la diferencia

42. Lebrusán Murillo (2018: 8).

43. Velasco Caballero (2020).

44. Sobre la capacidad de influencia de la Administración local sobre estas residencias, ver Castillo Abella (2020a), en función de si se trata de centros públicos propios de la entidad local, centros de otra Administración gestionados por la entidad local, centros mixtos (público-privados) o centros privados.

que para la intimidad personal (art. 18.1 CE) implica vivir en casa propia o tener una habitación en una residencia<sup>45</sup>.

Una alternativa menos “invasiva” la constituyen los centros de día y de noche, a los que se trasladan aquellas personas que requieren de un cuidado especial (oxígeno, sonda, curas frecuentes) o de atención por más tiempo o dependencia para las actividades básicas, que no se puede cubrir con el SAD y la teleasistencia. Su objetivo es ofrecer una atención integral durante el período diurno o nocturno, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores (art. 24.1 LPAD). Aunque los usuarios suelen presentar demencia y existen centros especializados en la atención a personas con demencia, la mayor parte de estos centros atiende conjuntamente a mayores con y sin demencia que presentan dependencia moderada o grave y con apoyo familiar adecuado<sup>46</sup>. Distintos objetivos tienen los conocidos como “centros de mayores”, que son un lugar de encuentro y relación social, ocio activo y esparcimiento para mayores, además de también cubrir otras necesidades asistenciales fuera del domicilio y a precio reducido: instalaciones de cafetería, servicio de comedor, peluquería, podología, según los centros. Estos centros de mayores son un híbrido entre un servicio puramente asistencial y la prestación de otros servicios que se incluyen dentro de los programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable. Ciertamente estas infraestructuras han tendido a ubicarse preferentemente en las ciudades intermedias o las grandes ciudades. Si bien en las últimas décadas las comunidades autónomas con mayores problemas de despoblación fomentan su ubicación en el medio rural, no solo como instrumento de atención a los mayores, sino como instrumento de creación de empleo que permita fijar a la población en esos territorios, la realidad es que su implantación es aún limitada.

### 2.2.2

#### La Agenda 2030 y el derecho a la ciudad de las personas mayores

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por España el 13 de abril de 1977) determina que el derecho a una vivienda adecuada impone a los poderes públicos nacionales, como obligaciones jurídicas de medios, el respetar (no vulnerar ni dificultar su ejercicio), el proteger (evitando que terceras partes interfirieran con los derechos) y el satisfacer tal derecho (que obliga a los poderes públicos a hacer

45. Rodríguez de Santiago (2020).

46. Iglesias *et al.* (2018: 419).

lo necesario para superar los obstáculos que impiden el goce completo del derecho en cuestión), dentro de los límites de disponibilidad económica<sup>47</sup>. Hoy, el derecho a la ciudad<sup>48</sup> incorpora como una de sus facetas clave el derecho a la vivienda. Ciertamente en muchas ocasiones las políticas públicas de vivienda han dado lugar a la construcción de ciudades dormitorio, con vivienda asequible pero segregada, caracterizadas por su uniformidad y la falta de participación de los destinatarios de esas viviendas en su diseño (articulación *top down*). Hoy el derecho a la ciudad se configura como el derecho individual y colectivo a rehacer la vida urbana desde una perspectiva social y ecológicamente sostenible, articulado sobre dos principios rectores: la gestión democrática del espacio urbano, entendido como una creación colectiva, y el establecimiento de la función social y ambiental tanto de la propiedad urbana como de la ciudad. Desde esta perspectiva, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados a la Agenda 2030, se persigue “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (Meta 1, ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles). La Agenda 2030 es, ciertamente, una disposición de derecho internacional con efectos jurídicos vinculantes “débiles”<sup>49</sup>, si bien puede orientar la actuación de los poderes públicos<sup>50</sup>. Lo relevante es que requiere a todos los actores públicos y privados que trabajen para su efectiva implementación. Para ello, los ODS exigen de las sociedades más desarrolladas el profundo replanteamiento y renovación del paradigma de crecimiento en busca de un nuevo modelo de desarrollo humano, sintetizado en el principio de “no dejar a nadie atrás” (ODS 16.7). Se plantea como escenario al que deben enfrentarse las sociedades la existencia de procesos sociales y ambientales que pueden ser irreversibles. La Agenda 2030 demanda que la implementación de los ODS se articule mediante la orientación

47. Ponce Solé (2017: 77).

48. Sobre su desarrollo, Ponce Solé (2019: 25); Vaquer Caballería (2015: 123).

49. Sin que ello suponga desconocer que tales tratados no forman parte del canon de constitucionalidad. Para el Tribunal Constitucional, p. ej. en la STC 32/2019 (ECLI:ES:TC:2019:32), “la utilidad hermenéutica de los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales, de conformidad con lo establecido en el art. 10.2 CE, no convierte a tales instrumentos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. De suerte que una eventual contradicción por una ley de esos tratados no puede fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de esa ley por oposición a un derecho fundamental”.

50. Sobre la fijación de estándares no vinculantes, establecidos por acuerdos internacionales no normativos, en el marco de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y su eficaz aplicación por las administraciones públicas, *cf.*: Rodríguez de Santiago (2015: 1).

(alineación) de todas las políticas públicas que se ejerzan para la consecución conjunta de la totalidad de los ODS, de forma simultánea.

Este es, asimismo, el 8.º Objetivo estratégico de la Agenda Urbana Española 2019<sup>51</sup>, que, entre otros extremos, propugna la necesidad de disponer de un parque de vivienda social suficiente para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad social, pero que a la vez garantice la necesaria cohesión social mediante la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales. En el caso de España, la orientación de las políticas públicas ha de proyectarse sobre los tres niveles territoriales. Por tanto, debe garantizarse no solo el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada, sino también el derecho a acceder a unas dotaciones y unos servicios urbanos, entendido ello no solo desde la perspectiva física de su accesibilidad, sino también desde su dimensión socioeconómica [art. 5 TRLSRU, apartados a) y b)], lo que requiere la adecuada integración (o renovación) de las dotaciones urbanas en los ámbitos en que se ubican las viviendas de promoción social. Pero ese derecho a la ciudad exige que las políticas públicas garanticen la cohesión social a través de una “diversificación de la oferta pública de vivienda social entre los diferentes barrios, la proximidad física con los equipamientos públicos, la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales y culturales, la mejora e integración de los barrios vulnerables y la utilización de estrategias que aúnen objetivos diversos” [art. 3.3.a) TRLSRU y Agenda Urbana Española].

Esta normativa conduce a la obligación de las administraciones de incidir sobre la situación de vulnerabilidad residencial extrema que se produce, fundamentalmente, en los barrios y el extrarradio de las ciudades españolas surgidos a partir de los años 50, y donde tiene su residencia la denominada generación del “baby-boom”. Esos barrios presentan hoy, además de elevadas densidades edificatorias, graves déficits, tanto en cuanto a las condiciones funcionales y de accesibilidad de los edificios residenciales como respecto de los equipamientos urbanísticos comunitarios en relación con la alta densidad<sup>52</sup>. La respuesta de los poderes públicos a estos problemas ha sido claramente insuficiente hasta el momento, tanto en términos normativos como en términos económicos<sup>53</sup>. Pero no puede obviarse que también debe incidirse sobre las zonas rurales. La desigualdad de oportunidades y de medios para

51. La Agenda Urbana Española se inserta dentro de las políticas palanca del Plan de Acción de la Agenda 2030. Constituye un marco estratégico para orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos. Se basa en la voluntariedad de los compromisos de las administraciones públicas y del resto de actores interesados.

52. Velasco Caballero (2018: 5).

53. Ciertamente la inversión en políticas públicas de vivienda asequibles ha descendido un 55 % en el periodo 2008-2015, siendo este un sector donde la inversión pública ya se

realizar el derecho a la ciudad entre las zonas urbanas y las zonas predominantemente rurales cuestiona las posibilidades de alcanzar los ODS, ya que no puede haber ciudades sostenibles sin áreas rurales sostenibles. La cohesión territorial se revela como el instrumento para combatir la despoblación y permitir un crecimiento armónico desde el punto de vista de la sostenibilidad<sup>54</sup>.

### 2.2.3

#### **Los planes de vivienda. De la rehabilitación de la vivienda al parque público de alquiler. La solución habitacional “interna”**

La realidad de una sociedad envejecida exige modificar los paradigmas tradicionales en materia de planeamiento y diseño urbano<sup>55</sup>, requiriéndose hoy que las políticas urbanísticas también presten una especial y expresa atención a las personas mayores<sup>56</sup>. La dimensión residencial, en su perspectiva urbanística, se articula hoy a través de dos parámetros básicos: (i) el realojamiento de las personas mayores en entornos físicos distintos de los originales, y mejor adaptados a sus necesidades específicas (residencias ubicadas fundamentalmente en los bordes de las ciudades, bien como dotaciones públicas bien como dotaciones privadas), posibilidad que puede dar lugar a la formación de guetos de vivienda protegida o de vivienda dotacional, así como a la deslocalización y la concentración residencial de las personas mayores en ámbitos concretos de la ciudad<sup>57</sup>; y (ii) el mantenimiento de la persona mayor en su entorno, ya no solo en la misma vivienda, sino ampliándolo a la dimensión del barrio. Incluso se crean sistemas mixtos, mediante el mantenimiento de la vivienda solo como lugar de descanso nocturno, desarrollándose las actividades diurnas en centros de mayores (centros de día) donde se llevan a cabo actividades de entretenimiento y servicios no sanitarios.

---

situaba por debajo de la media europea antes del inicio de la crisis y que en la actualidad se sitúa en torno al 44 % de la media de la Unión Europea (Ponce Solé, 2017: 71).

54. Arias Martínez (2020: 477).

55. Fariña Tojo (2016: 1).

56. Preocupación que ha dado lugar a propugnar la existencia de un “Derecho urbanístico de mayores” (Velasco Caballero, 2018: 6). Esta no es tanto una nueva categoría dogmática o una nueva disciplina académica, cuanto la exigencia de concreción y explicitación del derecho a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas”, incluidas los mayores, reconocido por el art. 5.a) TRLSRU.

57. En esta línea, Velasco Caballero (2018: 17) propugna que el mandato constitucional de una vivienda digna (art. 47 CE) es contrario a ordenaciones urbanísticas que directa o indirectamente excluyen a los mayores de parte de la ciudad, mediante zonificaciones o calificaciones del suelo que dificultan la permanencia de los ancianos en sus entornos originarios, o promueven su traslado a nuevos desarrollos urbanísticos.

Centrándonos solo en esa segunda línea, en los últimos años el grueso de las políticas públicas de envejecimiento “en el propio entorno” se ha dirigido, fundamentalmente, a la solución de uno de los problemas más acuciantes para las personas mayores<sup>58</sup>, como es la falta de ascensores, mediante ayudas y subvenciones individuales, aunque con resultados no del todo satisfactorios. Ciertamente existen otros problemas para los mayores<sup>59</sup>, como puede ser el mantenimiento de un tejido de comercios de proximidad que reduzca las posibilidades de gentrificación<sup>60</sup>. Pero es la accesibilidad a viviendas de más de 3 alturas la problemática más acuciante, dado que avoca a las personas mayores a enclaustrarse en su propia vivienda (dando lugar a la noción gráfica de “pisos cárcel”) o a tener que trasladarse a una residencia o a la vivienda de un descendiente.

Los datos desnudos confirman esta percepción<sup>61</sup>. Así, por ejemplo, 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 7956 carecen

58. Rodríguez de Santiago (2017: 94), que acertadamente señala que las personas mayores viven precisamente en las edificaciones más antiguas y, por tanto, peor dotadas de los requisitos actuales de accesibilidad (ascensores, rampas...). Además, destaca cómo en este Derecho urbanístico de mayores, en sentido lato, los derechos de las personas con discapacidad se han extendido a las personas mayores, fundamentalmente en materia de accesibilidad.

59. Otros problemas, como destaca Velasco Caballero (2018: 9), son las ayudas para obras de adaptación en el interior de la vivienda, como son los agarraderos en los baños, la sustitución de la bañera por un plato de ducha, o la ampliación de la anchura de las puertas. En concreto, p. ej., la Orden de 24 de mayo de 2017, de la Consejería de Vivienda y Fomento de la Junta de Andalucía, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al Programa de Adecuación Funcional Básica de Viviendas del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, permite sufragar el 70 % del coste de las obras hasta un presupuesto máximo de 2000 €, y el mismo porcentaje de los honorarios técnicos, si se requieren, hasta un máximo de 600 €. La respuesta que ha dado el Derecho se proyecta también sobre el derecho privado, donde la legislación de propiedad horizontal permite imponer a la comunidad de propietarios la ejecución de las obras que deriven de ajustes razonables para garantizar la accesibilidad de las personas mayores de 70 años (art. 10.1.b] LPH), asumiendo su coste.

60. Un ejemplo de ello es el denominado programa de “Bajos de Protección Oficial”, organizado por el Ayuntamiento de Barcelona en el distrito de Ciutat Vella. En síntesis consiste en la convocatoria concurrencial para realizar un alquiler asequible de hasta 7 años de locales de titularidad municipal (previamente adquiridos por el Ayuntamiento) para implantar comercio local con producto de proximidad y una actividad económica diversa y útil para el vecindario, que a la vez pueda luchar contra la gentrificación y el monocultivo turístico que existe en el distrito (proyecto “Local Local”). [https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/pla-desenvolupament-economic/ca/noticia/nova-convocatoria-de-baixos-de-proteccio-oficial-2\\_803462](https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/pla-desenvolupament-economic/ca/noticia/nova-convocatoria-de-baixos-de-proteccio-oficial-2_803462).

61. Fuente: *El Diario*, 11/05/2019. [https://www.eldiario.es/madrid/zonas-ascensores-Madrid-puedo-bajar\\_0\\_892410971.html](https://www.eldiario.es/madrid/zonas-ascensores-Madrid-puedo-bajar_0_892410971.html).

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)<sup>62</sup>. 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.

Como respuesta a esta realidad, la prioridad del objetivo de la garantía de la accesibilidad universal ha sido uno de los principales objetivos en la regulación del sistema de ayudas públicas, tanto en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (art. 19.3.c), como en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (art. 43.2), con el fin de realizar “los ajustes razonables” necesarios para garantizar la accesibilidad. Ese mismo principio de lograr “los ajustes razonables”<sup>63</sup> se encuentra en la base de las normas que posibilitan la ocupación de superficies de espacios libres privados, en superficies comunes de uso privativo (en el régimen de propiedad horizontal), o, incluso, en el dominio público, para la instalación de ascensores (art. 24, apartados 4 y 5, TRLSRU).

Se articulan así programas municipales de subvenciones relacionados con las necesidades de vivienda de las personas mayores. El tipo de programa más común y presupuestariamente mejor dotado es el destinado a sufragar los costes de las obras e intervenciones necesarias para adaptar la vivienda a las necesidades funcionales de las personas mayores. No obstante, cabe apreciar un relativo fracaso de esta política de fomento, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Esta realidad es uno de los reflejos del desencuentro histórico entre las políticas urbanísticas y las políticas de vivienda<sup>64</sup>. Por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid, solo 652 edificios accedieron a las ayudas que otorgó la Comunidad de Madrid entre 2013 y 2016, según datos de la Consejería de Vivienda, y de estas solo el 75 % fueron dedicadas a instalar ascensores. En el plano cualitativo, el relativo fracaso de esta política de fomento se produce, de una parte, por razones de descoordinación entre las administraciones autonómicas (encargadas de gestionar las ayudas) y locales (encargadas de otorgar la correspondiente licencia de obras), que ha ocasionado que muchas obras no pudieran completarse en la fecha prevista y, por tanto, no han podido

62. Fuente: *El Correo*, 29/04/2018. <http://elcorreoweb.es/sevilla/un-ascensor-para-quien-DC4105566>.

63. Rodríguez de Santiago (2017: 112).

64. Del que da cuenta Vaquer Caballería (2017: 2).

materializar la ayuda, debiendo asumir el coste de la instalación de los ascensores íntegramente las propias comunidades de vecinos<sup>65</sup>. De otra parte, porque el impacto de la crisis económica ha determinado que las administraciones autonómicas hayan supeditado el abono de las ayudas comprometidas a la disponibilidad presupuestaria. Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid supeditó las ayudas comprometidas a la disponibilidad presupuestaria cubriendo el 70 % del presupuesto, reduciendo posteriormente las ayudas para la instalación de ascensores al 25 % del coste real, con un límite de 15 000 € por máquina. Ello ha implicado que los propietarios hayan tenido que costear el coste de instalación, sin perjuicio del ulterior reconocimiento de la responsabilidad de la Comunidad Autónoma cuando se ha producido un retraso en la tramitación de la solicitud de la subvención, alterándose el orden de tramitación de las mismas<sup>66</sup>. Esta situación se ha mejorado parcialmente en la convocatoria de 2018 del plan municipal Madrid regenera (MAD-REG), centrado especialmente en las Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU). A través del mismo, el Ayuntamiento abona la totalidad del importe de la subvención (un 70 % del coste, con el límite de 10 000 € por vivienda) en el momento en el que el beneficiario de la subvención comunique la concesión de la licencia<sup>67</sup>.

Un segundo tipo de programa es el destinado a mitigar los costes de mantenimiento de las viviendas donde residen las personas mayores y, en concreto, el importe de las tasas municipales que soportan dichos inmuebles. Aunque las convocatorias no suelen explicitarlo, este tipo de programas también pueden entenderse en clave de promoción del envejecimiento en casa, en la medida en que rebajan la presión fiscal que ello supone. Finalmente, y aunque son menos comunes, también procede referirse aquí a los programas

65. Resulta ilustrativa la información de *El Mundo*, 07/04/2017. <https://www.elmundo.es/economia/vivienda/2017/04/07/58e67d7522601d1e378b463f.html>.

66. Circunstancia que ha generado el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica. Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 26 de septiembre de 2018 (ECLI:ES:TSJM:2018:9741) y 18 de abril de 2018 (ECLI:ES:TSJM:2018:11981) afirman que en tal supuesto no existe solo una mera expectativa de derecho que origina la solicitud de una subvención, sino que se produce un funcionamiento anormal del servicio público integrado por la infracción de la normativa reguladora del orden en la tramitación y resolución de las subvenciones, con vulneración del principio de igualdad, como causa directa y eficiente del daño antijurídico padecido por los recurrentes, cuyas expectativas no habrían quedado frustradas de haberse resuelto sus peticiones ordenada y tempestivamente y conforme a la normativa que estaba vigente en el momento en que debió resolverse.

67. Convocadas por Decreto de 11 de octubre de 2018, del delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, por el que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones 2018 con destino a actuaciones de accesibilidad, conservación y eficiencia energética de edificios existentes de uso residencial vivienda (BOCM núm. 259, de 30 de octubre de 2018). Se desconoce en estos momentos la política del nuevo equipo de gobierno local.

municipales de subvenciones destinados a sufragar el coste de los servicios que reciben las personas mayores en sus domicilios<sup>68</sup>.

Esta situación de emergencia habitacional de un amplio número de personas mayores se inserta en un modelo concreto de política de vivienda. El parque español de vivienda es el que presenta un mayor porcentaje de viviendas en propiedad de Europa (85 %), siendo España el país que más viviendas por cada 1000 habitantes posee, al ser el que mayor porcentaje de segundas residencias presenta. Solo el 13 % de ese parque de viviendas está destinado al alquiler, del que solo un 2 % es de vivienda protegida de alquiler<sup>69</sup>. De ahí que haya resultado necesario alterar este paradigma tradicional de las políticas públicas de vivienda, articulado preferentemente sobre la base de políticas de fomento que incentivan la producción de viviendas asequibles por el mercado<sup>70</sup>, que se concretan en la atribución del derecho de propiedad de las viviendas protegidas (sobre la base de su venta)<sup>71</sup> que no preserva su función social a lo largo de toda la vida útil del inmueble<sup>72</sup>. La preponderancia se focaliza ahora, por el contrario, en una política de atribución únicamente del derecho de uso sobre viviendas de protección pública (arrendamiento, usufructo o derecho de superficie), que permita equilibrar el mercado de alquiler, garantizando un parque público permanente de viviendas<sup>73</sup>. Esta es la opción asumida por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, a través de la figura de las viviendas de alquiler en rotación y viviendas de alquiler protegido (art. 15)<sup>74</sup>. Se identifica (califica)

68. Pastor Merchante (2020).

69. García y Janoschka (2016: 216).

70. Ponce Solé (2008: 179), quien destaca cómo estas políticas de fomento perseguían, más que garantizar la vivienda a sectores vulnerables, reactivar un sector económico fundamental en la economía española, por lo que las consideraciones sobre la posible segregación urbana de las promociones realizadas.

71. Trilla y Bosch (2018: 17), quienes destacan que entre los años 1952 y 2016 se construyeron en España más de 6,8 millones de viviendas protegidas en alguna de sus diferentes modalidades, lo que, sobre un parque residencial de 25,5 millones de unidades (estimación del Ministerio de Fomento para el año 2016), representa que un 26,6 % del total de las viviendas de España ha sido construido con apoyo público.

72. García y Janoschka (2016: 219) consideran que el plazo temporal limitado de la calificación de la vivienda protegida, así como su posible descalificación, han permitido diluir esa vivienda pública dentro del mercado inmobiliario privado, a la vez que obligan a reinvertir constantemente nuevos recursos públicos en la construcción de un nuevo parque de vivienda pública.

73. Trilla y Bosch (2018: 17) calculan que en la actualidad solo existen unas 276 000 viviendas sociales de alquiler, lo que supone tan solo un 1,5 % del parque de viviendas de primera residencia (cifrado en 2016 en 18 378 691).

74. Sobre el relativo fracaso del Plan, ante la disminución de la dotación presupuestaria, Trilla y Bosch (2018: 34).

y financia como vivienda protegida el parque de vivienda en alquiler edificada sobre suelo de titularidad pública (patrimonio municipal de suelo). Quedan excluidas del ámbito de la subvención las viviendas protegidas destinadas a la venta, así como las viviendas en alquiler sobre suelo privado. Pero este Plan no contempla ninguna previsión específica para hacer frente a la despoblación rural<sup>75</sup>. Igualmente la apuesta por la vivienda protegida en alquiler es la opción asumida por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a través de la figura de la vivienda en alquiler o cedida en uso (art. 24), y donde destaca un programa específico de fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad junto con las instalaciones y servicios comunes necesarios para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso, por un periodo mínimo de 40 años (art. 65). Se adopta así un sistema de protección focalizado (modelo *targeted residual*) a favor de una población excluida del mercado libre<sup>76</sup> y que ya no es solo la población joven. En este Plan ya sí se incorpora una incipiente línea destinada a la lucha frente a la despoblación rural, si bien enfocada en las personas jóvenes, consistente en el incremento de un 25 % del monto de la ayuda cuando la vivienda se ubica en un municipio de menos de 5000 habitantes, tanto en la modalidad de alquiler como en la modalidad de compra (con compromiso de permanencia mínima de 5 años)<sup>77</sup>. No obstante, no existe una línea específica para las personas mayores que residan en los municipios rurales, aunque la previsión general no impide la ubicación de tales viviendas en el medio rural.

Ciertamente los programas de viviendas autonómicos se orientan preferentemente hacia la construcción de viviendas públicas (ahora preferentemente para alquiler) en las ciudades intermedias y grandes ciudades. Pero también se contemplan supuestos específicos destinados a las áreas rurales en aquellas comunidades con mayores problemas de despoblación. Así, por ejemplo, Castilla y León incorpora, como tipo propio, la vivienda de protección en el medio rural, si bien limitándola al uso propio del solicitante de las ayudas públicas, requiriendo una tipología que se integre en el medio tradicional y sea sostenible. Lo relevante es que incorpora en esta tipología tanto la nueva construcción como la rehabilitación (genérica, especial o integral) de una edificación existente, permitiendo incorporar anejos para

---

75. Arias Martínez (2020: 483).

76. Trilla y Bosch (2018: 45).

77. Arias Martínez (2020: 483), quien destaca cómo el Plan permite compatibilizar en ese supuesto la ayuda estatal a la adquisición en propiedad con otras ayudas autonómicas o locales.

realización de actividades económicas que dinamicen el medio rural<sup>78</sup>. No obstante, cuando es la propia Comunidad Autónoma la que efectúa la promoción de viviendas en el medio rural, sus destinatarios son preferentemente los jóvenes con dificultades de acceso a la vivienda libre, con el objetivo de fijar nueva población en el medio rural<sup>79</sup>. La existencia de esta doble línea permite mantener a la población autóctona, la mayoría de edad avanzada, que requiere viviendas construidas y/o adaptadas a sus necesidades y circunstancias personales, y, por tanto, a una adecuada rehabilitación<sup>80</sup>. En todo caso, resulta obvio que un programa de vivienda protegida en el medio rural, tanto destinado a personas jóvenes como a personas mayores, requiere para su efectiva implantación que el núcleo rural dispusiera de las adecuadas infraestructuras y servicios básicos para poder incidir favorablemente en la lucha frente a la despoblación<sup>81</sup>.

Junto a la política pública diseñada por los planes de vivienda, se abren paso poco a poco otro tipo de soluciones residenciales para mayores, que promueven las *Age-friendly communities* (AFCIs), o comunidades amigables, o las fórmulas de *Senior cohousing* que permiten la convivencia de las personas mayores a través de apartamentos tutelados y viviendas comunitarias, adecuadas para personas mayores (también para personas con movilidad reducida o personas con necesidades especiales, aunque con capacidad de autonomía), lo que puede favorecer la integración social y el mantenimiento de cierta autonomía. Evidentemente, la garantía del derecho a la intimidad personal y al libre desarrollo de la personalidad requiere que sobre alguna dependencia de la vivienda se pueda ejercer un uso privativo para el libre desenvolvimiento de la personalidad<sup>82</sup>. Pero sobre otras dependencias puede imponerse un uso compartido. Con ello se obtiene una nueva ventaja, al disponer de vivienda social en plena ciudad, evitando la expulsión de los vecinos a la periferia (gentrificación), e integrando así

78. Reguladas en la Orden FOM/446/2009, de 2 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la vivienda rural.

79. Así, p. ej., la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León ha anunciado la construcción de 100 viviendas en 20 municipios rurales, iniciándose las obras entre diciembre de 2021 y abril de 2022 (<https://www.diariodeavila.es/Noticia/Z921AA977-9539-C8BE-AF1024A2E4870E48/202109/Fomento-promueve-cien-viviendas-protégidas-en-el-medio-rural>). En una línea similar, p. ej., la Junta de Andalucía dispone de un programa de subvenciones para la autopromoción y autoconstrucción de viviendas en zonas rurales, y acaba de aprobar las bases reguladoras de un nuevo programa de ayudas para la adecuación de suelos para la construcción de viviendas protegidas en ciudades medias y zonas rurales ([https://www.malagahoy.es/malaga/ayudas-Junta-ayuntamientos-urbanizar-viviendas-protégidas-Malaga\\_0\\_1585341934.html](https://www.malagahoy.es/malaga/ayudas-Junta-ayuntamientos-urbanizar-viviendas-protégidas-Malaga_0_1585341934.html)).

80. Arias Martínez (2020: 480).

81. Arias Martínez (2020: 485).

82. Admite esta posibilidad Vaquer Caballería (2015: 130), si bien la considera excepcional y de carácter meramente transitorio, salvo aceptación voluntaria por su destinatario.

el derecho a la vivienda en el marco del derecho a la ciudad<sup>83</sup>. Como ejemplo de estas iniciativas se puede citar el edificio con 32 apartamentos construidos por la sociedad pública navarra “Nasuvinsa” (proyecto Zure-tokia) en el centro de Pamplona (Azpilagaña), en régimen de alquiler, destinados a personas mayores de 65 años. Estos apartamentos son totalmente accesibles, flexibles y versátiles, al poder adaptarse a una o dos habitaciones según las necesidades y circunstancias personales de cada uno de los inquilinos. Las terrazas de las cinco plantas están habilitadas para plantar un pequeño huerto y dejar paso a un corredor exterior que da acceso a todos los apartamentos. De esta manera, se crea un espacio de relación y convivencia que evita el aislamiento de las personas mayores. Lo más relevante es que no constituye un complejo residencial periférico, sino que las viviendas de las personas mayores quedan integradas en la vida de un barrio, dentro de la trama urbana, compartiendo espacios comunes y servicios<sup>84</sup>.

### 3

## Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA, A., PUJOL RODRÍGUEZ, R., RAMIRO FARIÑAS, D. y PÉREZ DÍAZ, J. (2015). Pirámide rural. *Envejecimiento en red* [blog], 29-04-2015. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Piramide-rural.pdf>.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2018). Envejecimiento y política: un debate politológico. *Revista de Estudios Políticos*, 179.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> A. (2020). Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 475-494.
- ASTIER, C., ERRASTI, A. y TEJADA, L. (2018). Políticas públicas municipales de personas mayores: gestionando el envejecimiento de las ciudades y municipios para una sociedad para todas las edades. *Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España. TransJus Working Papers Publications*, 6.
- CASTILLO ABELLA, J. (2020a). La organización de residencias de mayores como política local. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas*.

83. Chinchilla *et al.* (2020). El análisis de estas fórmulas, también en Maragall Garrigosa (2018: 35-36 y 37-40). Este tipo de soluciones habitacionales para mayores, también en Velasco Caballero (2020). Se considera como un buen mecanismo de protección de los mayores en Fuentes y Solé (2012: 94).

84. Ejemplo expuesto en Chinchilla *et al.* (2020). Otros ejemplos o experiencias son expuestos en Maragall Garrigosa (2018: 40-43).

*El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores.* Thomson Aranzadi.

- (2020b). Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores. *InDret*, 2.

CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2019). Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 333, 19-78.

- (2020). La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes. El modelo de las ciudades amigables con las personas mayores. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores.* Thomson Aranzadi.

CHINCHILLA PEINADO, J. A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. y RODRÍGUEZ CHAVES, B. (2020). Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la ciudad. En *Actas del Congreso de la AEPDA*.

DÍEZ SASTRE, S. (2020a). Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores.* Thomson Aranzadi.

- (2020b). Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano. *Istituzioni del Federalismo*, 2.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. (2020a). La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 53.

- (2020b). Los servicios sociales a mayores (en tiempos ordinarios y extraordinarios): una competencia compartida entre municipios y comunidades autónomas. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores.* Thomson Aranzadi.

- (2021a). Municipios: competencias y potestades. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tra-tado de Derecho Local.* Marcial Pons.

- (2021b). Políticas públicas y configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores. El protagonismo de los municipios. *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*.
  
- EGEA DE HARO, A. (2020). La definición y localización de la política de mayores. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.
  
- EGEA DE HARO, A. y NAVARRO GÓMEZ, C. (2019). *Mayores. Análisis comparado de políticas locales de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*. Instituto de Derecho Local-UAM.
  
- EUROSTAT (2019). *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19%E2%80%911681-EN-N.pdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893>.
  
- FARIÑA TOJO, J. (2016). Espacios públicos para una vida activa. Disponible en: <https://elblog-defarina.blogspot.com/2016/10/espacios-publicos-para-una-vida-activa.html>.
  
- FERNÁNDEZ-CARRO, C. y EVANDROU, M.<sup>a</sup> (2014). Envejecer en casa: ¿preferencia habitacional o falta de alternativas? Un análisis del contexto europeo. En *Actas del XI Congreso Español de Sociología (Vol. II): Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología* (pp. 694-704).
  
- FUENTES GOYANES, E. y SOLÉ BLANCH, J. (2012). Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales. *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, 19.
  
- GARCÍA PÉREZ, E. y JANOSCHKA, M. (2016). Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y Territorio*, 188, 213-228.
  
- GARCÍA-GONZÁLEZ, J. y RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, P. (2005). “Rompiendo distancias”: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 40 (1), 22-33.
  
- GÓMEZ ORDOKI, A. (2018). Precios, ratios y costes en la prestación de servicios residenciales para personas mayores: análisis comparativo entre Gipuzkoa y el resto del Estado. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 65, 141-173.
  
- IGLESIAS SOUTO, P., REAL DEUS, J. E., MAYO PAÍS, M. E. y TABOADA ARES, E. M. (2018). Asignación de servicios sociales a personas mayores: revisión y modelo de toma de decisiones. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31 (2).
  
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020). Pandemia, vulnerabilidad social y Administración pública. Disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/05/25/pandemia-vulnerabilidad-social-y-administracion-publica/>.

- LAUROBA LACASA, M. E. (2018). Escuchar a las personas mayores como elemento clave para garantizar un envejecimiento activo. *Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España. TransJus Working Papers Publications*, 6.
- LEBRUSÁN MURILLO, I. (2018). Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad? Disponible en: <https://observatoriosociallacaixa.org/-/envejecer-en-casa-pueblo-o-ciudad->.
- MARAGALL GARRIGOSA, C. (2018). Envejecimiento: modelos de vivienda y convivencia en el contexto demográfico actual. *Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España. TransJus Working Papers Publications*, 6.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, T. y DÍAZ PÉREZ, B. (2009). El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales. *Tema clave*. IMSERSO. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/martinez-desarrollo-01.pdf>.
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. (2019). *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España*. Disponible en: <https://www.imserso.es>.
- PASTOR MERCHANT, F. (2020). Las subvenciones municipales para mayores. En S. DÍEZ SASTRE y J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.
- PONCE SOLÉ, J. (2008). La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales. En J. PONCE SOLÉ y D. SIBINA TOMÁS (coords.). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 177-216). Marcial Pons.
- (2017). Reforma constitucional y derechos sociales: La necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 67-98.
  - (2019). *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. McGraw Hill.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup> (2007). *La administración del Estado social*. Marcial Pons.
- (2015). Administración pública española y Derecho internacional público en la nueva Ley de Tratados. Disponible en: <https://almacenederecho.org/administracion-publica-espanola-y-derecho-internacional-publico-en-la-nueva-ley-de-tratados-y-otros-acuerdos-internacionales-de-2014>.
  - (2017). No puedo subir a mi casa. Instrumentos jurídicos para la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda. *Anuario de Derecho Municipal 2016*, 94-115.

- (2020). Los ajustes razonables en la decisión sobre dónde viven los mayores. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.
  
- TRILLA BELLART, C. y BOSCH MEDA, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 197.
  
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2015). El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32, 121-154.
  
- (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja. *REALA*, 7, 68-85.
  
- VELASCO CABALLERO, F. (2018). Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico. *InDret*, 4.
  
- (2020). Residencias de mayores y Derecho urbanístico. En S. Díez Sastre y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.