

COLECTIVOS VULNERABLES Y VIVIENDA.

ESPECIAL REFERENCIA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD*

Marta Otero Crespo

Profesora Titular de Derecho civil
Universidad de Santiago de Compostela

TITLE: *Vulnerable groups and housing. Special reference to the protection of persons with disabilities.*

RESUMEN: En los últimos años han proliferado los textos normativos que consagran el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, en un contexto de crisis habitacional como el actual, la preocupación por dar efectividad a este derecho se enfatiza cuando los sujetos afectados se encuentran en situación de vulnerabilidad. Partiendo de estas premisas, el trabajo, en primer lugar, analiza los conceptos de vivienda y vulnerabilidad, prestando especial atención a su configuración en los instrumentos normativos internacionales, europeos y nacionales. En segundo lugar, por referencia al ámbito estatal, se diseccionan tanto las normas de naturaleza general en cuyo dictado se aprecia el ánimo de poner fin a la discriminación en el contexto de la vivienda (por su carácter reciente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación y la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda), como aquellas otras que, en el ámbito propio del derecho civil, se erigen en instrumentos tuitivos de las personas vulnerables. Y para finalizar, dentro de estas últimas, se toma como caso de estudio el de las personas con discapacidad, a cuya protección se han orientado reformas acometidas en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos o en el propio Código civil.

De la investigación ejecutada se concluye que la falta de un tratamiento sistemático, homogéneo e integral del fenómeno habitacional no solo condiciona con carácter general ese derecho a la vivienda digna y adecuada, sino que perjudica de modo especialmente odioso a las personas vulnerables.

ABSTRACT: In recent years, a proliferation of regulatory texts has enshrined the right of citizens to decent and adequate housing. However, the current housing crisis has heightened concerns about the effective implementation of this right for those in vulnerable positions. Against this backdrop, this paper first analyses the concepts of housing and vulnerability, paying particular attention to how they are defined in international, European and national regulatory instruments. Secondly, at the state level, it examines the general regulations that aim to eliminate housing discrimination (Law 15/2022, of 12 July, on comprehensive equal treatment and non-discrimination, and Law 12/2023, of 24 May, on the right to housing, both recently enacted), as well as other civil law instruments that protect vulnerable persons. Finally, the case study focuses on persons with disabilities, whose protection is central to reforms undertaken in Law 49/1960, of 21 July, on horizontal property, Law 29/1994, of 24 November, on urban leases and the Civil Code itself.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco de la ejecución del Proyecto de Investigación del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023 y el FEDER, sobre «La inaplazable modernización del Derecho de obligaciones y contratos del Código civil español» (Referencia PID2022-138909NB-I00) (Investigadores principales: María Paz García Rubio y Javier Maseda Rodríguez).

The research findings indicate that the lack of a systematic, consistent and comprehensive approach to the housing issue affects the right to decent and adequate housing generally and disproportionately impacts vulnerable persons.

PALABRAS CLAVE: vivienda; colectivos vulnerables; discriminación; personas con discapacidad.

KEY WORDS: housing; vulnerable groups; discrimination; persons with disabilities.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 1.1. *Hoja de ruta. Delimitación del alcance del trabajo*. 1.2. *El porqué del trabajo*. 2. EL DERECHO A LA VIVIENDA (EN GENERAL) DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y EUROPEA. 3. LA VIVIENDA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ESTATAL. SU CONCRECIÓN EN EL DERECHO PRIVADO. 3.1. *El derecho a la vivienda en la Constitución española*. 3.2. *(El derecho a) la vivienda en el ámbito del derecho privado estatal*. 4. LOS COLECTIVOS VULNERABLES Y SU PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO A LA VIVIENDA. 4.1. *La construcción de la noción de vulnerabilidad*. 4.2. *La vulnerabilidad aplicada al ámbito de la vivienda*. 4.3. *Vulnerabilidad y vivienda. El caso de las personas con discapacidad*. 4.3.1. Las personas con discapacidad en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. 4.3.2. Las personas con discapacidad en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. 4.3.3. El Código civil tras la reforma operada por la Ley 8/2021, en materia de vivienda familiar en situaciones de crisis matrimoniales (art. 96 CC) y en la previsión de un derecho especial de habitación en el marco sucesorio (art. 822 CC). 5. A MODO DE CIERRE. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. *Hoja de ruta. Delimitación del alcance del trabajo*

Los dos conceptos clave que conforman el título de esta aportación, de un lado, «colectivos vulnerables» —para ser más precisos, la noción de vulnerabilidad— y, de otro, la «vivienda» —pese a que aparentemente evoca una realidad más tangible—, se caracterizan por ser conceptos de difícil aprehensión y de contornos difusos desde la perspectiva jurídica.

Por ello en las próximas páginas evocaré algunos tópicos referidos a ambas nociones, efectuando un recorrido panorámico por los principales textos que consagran el derecho a la vivienda en el contexto internacional, europeo y estatal español. Una atención especial se prestará a la protección que se dispensa desde la perspectiva del derecho civil (en mayor medida) a las personas o colectivos vulnerables, porque concurren uno o varios factores de riesgo discriminatorio¹. Estos ven cómo se perjudica su posición como titulares del derecho «genérico» a la vivienda frente a quienes no son «víctimas» de estos factores de desequilibrio². En definitiva, se les discrimina, se les

¹ BARBA, Vincenzo, *Principio de no discriminación y contrato*, Colex, A Coruña, 2023, pp. 34 y ss.

² GARCÍA RUBIO, María Paz, «La discriminación por razón de sexo en la contratación privada», en GARCÍA RUBIO, María Paz/ VALPUESTA FERNÁNDEZ, M. Rosario (Dirs.), *El levantamiento del velo: las mujeres en el Derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 1079.

trata de modo diferente de forma injustificada por concurrir una cualidad o rasgo (real o presunto) que los coloca en una posición de debilidad sospechosa con respecto a otro u otros sujetos en los que no se da tal factor de riesgo o desequilibrio³.

No forma parte del título, pero el lector enseguida detectará que el hilo conductor que subyace en el trabajo es la identificación de cuáles han sido las reacciones legislativas a las situaciones de discriminación residencial que afectan a los colectivos vulnerables, por su frecuencia estadística, en auge en los últimos años⁴, afectando tanto a la compraventa como al arrendamiento de vivienda⁵.

Simplemente dejamos apuntado que esta discriminación puede darse en un estadio del *iter* contractual muy embrionario (como puede ser el de los tratos preliminares, de

³ Y por tales podemos entender cualidades personales, como la pertenencia a una determinada etnia, el sexo biológico, la identidad de género, la orientación sexual, la discapacidad, la edad, etc.; otras que se vinculan a libertades fundamentales, como la religiosa o la orientación política; así como cualquier condición o circunstancia personal o social, prevista expresamente en los diferentes textos normativos [pensemos en el art. 14 de la Constitución española (CE) o en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LIIT)], o bien de naturaleza atípica (al ser factores dinámicos, susceptibles de evolución). De nuevo, BARBA, Vincenzo, *Principio de no discriminación*, op. cit., pp. 35- 36; CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel, «El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre particulares en torno a la vivienda», en GÁLVEZ CRIADO, Antonio (Dir.), *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, 2024, Valencia, pp. 104- 105.

Debemos señalar que la LIIT, por su carácter integral, tiene por objeto garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, respetando la igual dignidad de las personas en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9.2, 10 y 14 Constitución española. Entre otras cuestiones, la LIIT regula derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas – con lo que admite la eficacia horizontal de los derechos fundamentales–, establece principios de actuación de los poderes públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta, en los sectores público y privado (art. 1 LIIT). La LIIT «desarrolla» el artículo 14 Constitución española y proclama el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación en los términos abiertos dispuestos en el artículo 2.1. LIIT.

Ahora bien, las diferencias de trato son admisibles cuando los criterios en los que se fundamente tal diferenciación sean «razonables y objetivos» y lo que se persiga es «lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad» (art. 2.2 LIIT).

⁴ Entre otros, podemos citar el reciente informe publicado por Provivienda, en el que se ha detectado un aumento de prácticas discriminatorias en el alquiler de vivienda, hasta el punto de que el 99% de las inmobiliarias estarían aceptando cláusulas racistas. Vid Provivienda, «¿Se alquila? (2) Racismo y segregación en el alquiler de vivienda», 2025, disponible en <https://provivienda.org/download/se-alquila-2/?wpdmdl=29457&refresh=692966dc776f31764320988> [consulta: 28 de noviembre de 2025].

⁵ Sobre la configuración legal de las conductas discriminatorias en el acceso a la vivienda, vid LLORENTE SAN SEGUNDO, Inmaculada, «El principio de autonomía de la voluntad y las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias en el acceso a la vivienda», en PARRA LUCÁN, María Ángeles (Dir.), *Derecho y autonomía privada: Una visión comparada e interdisciplinar*, Comares, Granada, 2017, pp. 994 y ss.

existir); de modo más nítido, en el momento de la oferta pública, en sentido amplio, comprendiendo tanto la «oferta pública» como la «invitación a ofertar»⁶; por la inclusión de cláusulas discriminatorias en los contratos, típicamente de arrendamiento (sean condiciones generales o pactadas individualmente); o cuando sin existir este tipo de cláusulas, durante la vigencia del contrato, este se ejecute de modo discriminatorio (por ejemplo, exigiendo a una persona o colectivo garantías o contraprestaciones que no se exigen a los demás)⁷.

Por constituir ejemplos claros que pretenden acabar con la discriminación en el ámbito de la vivienda será constante la cita de dos normas estatales recientes⁸: la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en adelante, LIIT) y la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, LDV). El porqué es sencillo. En primer lugar, la LIIT, en su lucha contra la discriminación en todas sus formas (directa, indirecta, múltiple o interseccional⁹) es aplicable al ámbito del «k) acceso, oferta y suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda, que se ofrezcan fuera del ámbito de la vida privada y familiar» (art. 3 LIIT); en

⁶ Esta oferta pública exige una especial advertencia de los supuestos en los que pudiese intervenir algún algoritmo que opere con sesgos discriminatorios – por ejemplo, identificando a no nacionales cuando se proporciona el número de identificación en el marco de un proceso de búsqueda de vivienda. Se ha destacado que la falta de una regulación en relación con la discriminación algorítmica ha favorecido la proliferación de prácticas discriminatorias en diversas áreas, entre las que se encontraría precisamente la vivienda (ITURMENDI RUBIA, José Miguel, «La discriminación algorítmica y su impacto en la dignidad de la persona y los derechos humanos. Especial referencia a los migrantes», *Revista Deusto de Derechos Humanos/ Deusto Journal of Human Rights*, Nº 12/2023, p. 270).

⁷ Al respecto, el artículo 20.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, establece de modo taxativo que «La obligación de no discriminar se mantendrá durante todo el período posterior de uso de la vivienda, en el caso de los arrendamientos u otras situaciones asimilables». En su literalidad el artículo 20.2 LIIT exige una «oferta disponible para el público», lo que ha llevado a la doctrina a plantear la aplicación de este derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la oferta privada. CERVILLA GARZÓN y ZURITA MARTÍN interpretan que la redacción desafortunada del precepto, en el que se exige una oferta pública como presupuesto de su aplicación, dejaría fuera de la cobertura del artículo todos aquellos contratos en los que existiese una oferta privada, incluso aquellos que se realizan por medio de condiciones generales. CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel, «El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre particulares en torno a la vivienda», *op. cit.*, p. 89. Nosotros consideramos que el legislador hace referencia aquí a una oferta al público, pese a la falta de precisión técnica de su literalidad.

⁸ Este carácter «reciente» nos lleva a excluir alguna de las normas «clásicas» de lucha contra la discriminación, como la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que también tiene incidencia en el ámbito de la vivienda.

⁹ La diferencia de trato podrá ser fuente de discriminación directa, por colocarse a una persona o grupo en una situación menos favorable que a otra en una situación análoga o comparable; indirecta, materializada a través de disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutros que ocasionan o pueden ocasionar desventajas con respecto a otras personas; o bien discriminación múltiple o interseccional, si la persona es discriminada de modo simultáneo o consecutivo por dos o más causas o cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas legalmente, generando una nueva forma de discriminación (*ad exemplum*, art. 6 LIIT).

segundo lugar, la LDV proclama que la lucha contra la discriminación en el ámbito de la vivienda no es solo un fin que han de perseguir los poderes públicos (art. 2 LDV), sino que «en virtud del principio de igualdad y no discriminación en la vivienda, todas las personas tienen derecho al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, cumpliendo con los requerimientos legales y contractuales establecidos en la legislación y normativa vigente, sin sufrir discriminación, exclusión, acoso o violencia de ningún tipo» (art. 6.1 LDV).

Finalmente, la imposibilidad de abordar con detenimiento todos los factores de riesgo discriminatorio que configuran la cadena del ADN de la vulnerabilidad en el ámbito de la vivienda, explica que nos detengamos en las líneas finales en uno de los más enraizados y transversales: la discapacidad.

1.2. *El porqué del trabajo*

Pese a que lo expuesto en el apartado anterior justificaría un trabajo de estas características, no está de más añadir algún lugar común sobre la actualidad del tema.

En los últimos años hemos asistido —y continuamos asistiendo— a un incremento exponencial del número de disposiciones normativas, textos de *soft law*, informes, trabajos doctrinales, etc., que abordan la problemática de la vivienda (o el derecho a la vivienda) desde diferentes prismas, en buena medida como reacción a la escasez de vivienda asequible y adecuada que se experimenta en los países de nuestro entorno; carestía que sacude de modo más dramático a quienes se hallan en situaciones vulnerables¹⁰. Aunque, como he adelantado, abordemos aspectos que se enmarcan en

¹⁰ Vid, por ejemplo, el documento de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) publicado el pasado mes de julio de 2025: *FRA paper on the rights-based approach to affordable housing*, disponible en <https://fra.europa.eu/en/news/2025/fra-paper-rights-based-approach-affordable-housing> [consulta: 23 de noviembre de 2025]. Los resultados de las encuestas llevadas a cabo arrojan datos contundentes sobre la discriminación y la desigualdad que padecen en el acceso a una vivienda asequible miembros de minorías étnicas y religiosas, inmigrantes y descendientes de inmigrantes, así como del colectivo LGTBIQ. En materia de acceso a la vivienda, hasta un tercio de las personas musulmanas y de ascendencia africana sufrieron discriminación al buscar vivienda; entre los romaníes y nómadas, se alcanza una tasa de prevalencia de un 78% en algunos países (nómadas y sinti en los Países Bajos). Y esta discriminación se ve agravada cuando la etnia o religión intersecciona con otros factores de riesgo como el género, la discapacidad o las dificultades socio-económicas (vid p. 10). Los porcentajes más altos de discriminación en el acceso a la vivienda en el año 2022, de acuerdo con estas encuestas, se dan en los casos de descendientes de africanos y musulmanes, en Alemania, Austria y Bélgica; además, los romaníes, de acuerdo con la FRA's Roma Survey 2021, han sufrido discriminación en un 24% por el hecho de ser gitano al tratar de alquilar o comprar una vivienda (porcentaje que se dispara en el caso de Chequia – un 55– o de Portugal – un 77%–, vid p. 18). Aun cuando se trata de datos

el ámbito del derecho privado, no podemos obviar que en el estudio y análisis de lo que podemos denominar el «fenómeno de la vivienda» o «fenómeno habitacional», convergen una multiplicidad de disciplinas que trascienden lo jurídico. Así, existen estudios en el ámbito de la Economía, la Sociología, la Arquitectura, así como también en materia de Educación o Trabajo Social, por citar algunos ejemplos¹¹. Desde cada una de estas disciplinas se pretende abordar y conocer ciertos aspectos de la realidad residencial de una sociedad, que responden a una determinada estructura social y a un contexto histórico concreto, de las que por motivos expositivos ahora prescindiremos.

Desde el punto de vista jurídico, el interés «cualificado» por lo que se ha configurado como «derecho a la vivienda» —incluyendo aquí la concreción del derecho en cuanto está referido a una vivienda «digna» y «adecuada»— se ha venido acrecentando en las últimas décadas, tanto en el ámbito comparado (donde incluimos instancias europeas y organismos supranacionales) como nacional (tanto a nivel estatal como autonómico y local) y dentro de este tanto desde la perspectiva del derecho público como del derecho privado. Veamos ahora alguna de estas manifestaciones generales.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA (EN GENERAL) DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y EUROPEA

En el ámbito internacional, varios de los textos «clásicos» de reconocimiento de derechos se refieren o han regulado de algún modo el derecho a la vivienda de los ciudadanos¹². Entre otros, podemos destacar en primer lugar el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París en su resolución 217ª (III), el 10 de diciembre de 1948, que dispone que «1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

construidos sobre encuestas, ilustran la magnitud del fenómeno discriminatorio en el ámbito de la vivienda.

¹¹ Por su carácter reciente e interdisciplinar, HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel/ MANZANERA- ROMÁN, Salvador (Dir.), *La vivienda en España: respuesta institucional y colectivos vulnerables*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

¹² En la página web de Naciones Unidas se puede consultar una relación de las normas internacionales sobre el derecho a la vivienda, entre las que se encuentran desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tratados internacionales de derechos humanos, observaciones generales de los órganos de los tratados de derechos humanos, normas de derecho internacional humanitario, de derecho penal internacional, legislaciones regionales sobre derechos humanos, declaraciones de Naciones Unidas, normas internacionales del trabajo, directrices de la Organización Mundial de la Salud y principios rectores y directrices (las referencias completas están disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/international-standards-right-housing>, consulta: 12 de noviembre de 2025).

invalidez, vejez u otros casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social»¹³.

En segundo lugar, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴, de 16 de diciembre de 1966, establece en su apartado 1 que «Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. [...]». Se introduce un *plus*, puesto que la vivienda ha de ser «adecuada». En este punto, la disposición ha de completarse con la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1991), que concreta este «derecho a una vivienda adecuada» a los efectos del Pacto. Aunque la adecuación pueda venir determinada por diversos factores, de índole social, económica, cultural, climatológica, o ecológica, entre otros, el Comité identifica una serie de aspectos que influyen en este «test de adecuación» de la vivienda. Sintéticamente, se refiere a la seguridad jurídica en la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural¹⁵.

En el marco europeo nos detendremos en tres textos en los que de algún modo tiene reflejo la vivienda o, mejor, el derecho a la vivienda: la Carta de Derechos fundamentales de la UE, la Carta Social Europea (revisada) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹³ La traducción española se encuentra disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf [consulta: 12 de noviembre de 2025].

¹⁴ Este Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 27. La traducción española se encuentra disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/ceschr_SP.pdf [consulta: 12 de noviembre de 2025].

¹⁵ El texto completo puede consultarse en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=es [consulta: 30 de noviembre de 2025].

En primer lugar, la Carta de Derechos fundamentales de la UE (2000) dispone en su artículo 34, titulado *Seguridad social y ayuda social* que «3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

En segundo lugar, la Carta Social Europea (revisada) —ratificada por España en 2021— en su artículo 31, rotulado *Derecho a la vivienda*, establece que «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1. a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente;
2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes»¹⁶.

Finalmente, aunque no está incluido explícitamente como tal en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH), el derecho a la vivienda estaría amparado en varios preceptos que se consideran relevantes en la lucha contra el sinhogarismo y la exclusión residencial (pensemos en los art. 2 —derecho a la vida—, art. 3 —prohibición de la tortura o de los tratos inhumanos o degradantes—, art. 6 —derecho a un juicio justo—, art. 8—derecho al respeto de la vida privada y familiar—, art. 13 —derecho a un recurso efectivo—, art. 14 —prohibición de discriminación—); a estos tendremos que sumar el artículo 1 del Protocolo núm. 1 al CEDH, en la medida en la que protege la propiedad. De los citados, el artículo 8 CEDH ha sido fuente de una nutrida jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) encaminada a proteger a personas que pierden su vivienda como consecuencia de una orden judicial de desahucio, en la medida en la que en este se recoge el «derecho al respeto [...] de su domicilio»¹⁷. Pese

¹⁶ El Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, que prevé un sistema de reclamaciones colectivas, tiene por objeto mejorar la aplicación efectiva de los derechos sociales garantizados por la Carta. Permite a las ONG que gozan de un estatuto de participación en el Consejo de Europa presentar reclamaciones colectivas contra un Estado que lo haya ratificado por incumplimiento de la Carta.

¹⁷ Literalmente, «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del

a que los supuestos enjuiciados por el TEDH no son fácilmente sistematizables, puesto que se refieren a múltiples realidades fácticas y jurídicas de los Estados denunciados, una de las conclusiones que puede extraerse es que, con carácter general, este derecho a la vivienda que se enraíza en el artículo 8 CEDH no tiene carácter absoluto, y debe ser matizado por el derecho a la propiedad recogido en el artículo 1 del Protocolo núm. 1 al CEDH¹⁸. Dicho precepto dispone que «toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional»¹⁹.

Debemos destacar que el concepto de vivienda que se infiere de la jurisprudencia del TEDH parte de un concepto «autónomo», que no depende de su consideración como tal en los respectivos derechos nacionales y no se limita a los casos en los que su ocupación sea legal²⁰. En este sentido, desde la óptica del TEDH basta la existencia de vínculos suficientes y continuados con un determinado lugar para que este goce de protección como vivienda, lo que ha determinado, por ejemplo, que se haya examinado la violación del artículo 8 CEDH planteada por recurrentes que residían en un camping (*vid* la STEDH Chapman v Reino Unido, de 18 de enero de 2001²¹).

país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

¹⁸ Sobre la vivienda en la jurisprudencia del TEDH, MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, «La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad», *Revista de Derecho Civil*, vol. XII, núm. 1 (enero- marzo, 2025), Estudios, pp. 1- 56. La autora realiza un recorrido por la prolija jurisprudencia del TEDH y compara y contrasta los pronunciamientos del TEDH con lo previsto en el ordenamiento español, tanto desde la perspectiva legal como jurisprudencial.

¹⁹ En su párrafo segundo se indica que «Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas». La versión traducida puede localizarse en este enlace: <https://europeancourt.org/es/documentos/consejo-de-europa/convenio-europeo-de-derechos-humanos/protocolo-n%C2%BA1/> [consulta: 13 de noviembre de 2025].

²⁰ La noción de vivienda que se extrae de la jurisprudencia del TEDH en relación con el artículo 8 CEDH no depende de la legitimidad del título, cuestión puesta de manifiesto ya en el caso Yordanova y otros v Bulgaria, de 24 de abril de 2012, disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110449>, [consulta: 22 de noviembre de 2025].

²¹ Resolución disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59154> (consulta: 13 de noviembre de 2025). La demandante, Sally Chapman, de etnia gitana, fundamentaba su causa en que las medidas de planificación y ejecución adoptadas contra ella en relación con la ocupación de terreno con sus caravanas violaban su derecho al respeto de su hogar y su vida privada y familiar, vulnerando el artículo 8 CEDH. Denunciaba además que estas medidas también suponían una injerencia en el disfrute pacífico de sus bienes, en contravención del artículo 1 del Protocolo núm. 1, y que no había tenido acceso efectivo a los tribunales para impugnar las decisiones adoptadas por las autoridades de planificación, vulnerándose el artículo 6 CEDH. Denunció además que había sido objeto de discriminación por ser gitana, en contravención del artículo 14 CEDH. En lo que ahora nos interesa, el TEDH no apreció vulneración alguna de los artículos 8 CEDH ni 1 del Protocolo núm. 1.

Para finalizar, la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, «1. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables; pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna, incluidos el agua potable limpia y de calidad, un saneamiento e higiene adecuados y equitativos, la conexión a las redes de alcantarillado y traída de aguas, un entorno interior de alta calidad y una energía asequible, fiable y sostenible para todos, contribuyendo así a erradicar la pobreza en todas sus formas, protegiendo los derechos humanos de los hogares desfavorecidos y apoyando a los grupos más vulnerables, a fin de proteger su salud y bienestar; [...]»²².

3. LA VIVIENDA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ESTATAL. SU CONCRECIÓN EN EL DERECHO PRIVADO

3.1. *El derecho a la vivienda en la Constitución española*

En el ámbito nacional centraremos el protagonismo en las normas de producción estatal, pese a que como es sabido, el grueso de las competencias en materia de vivienda corresponde a las comunidades autónomas —debate competencial del que prescindiremos en estos momentos, pero del que da buena cuenta la nutrida jurisprudencia del Tribunal Constitucional²³.

El artículo 47 Constitución española, enmarcado en el Capítulo tercero. *De los principios rectores de la política social y económica*, del Título I. *De los Derechos y deberes fundamentales*, eleva al rango constitucional el derecho a disfrutar de una vivienda «digna y adecuada», ordenando a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este

²² Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html [consulta: 17 de noviembre de 2025].

²³ Solo respecto de la LDV, se han admitido a trámite siete recursos de inconstitucionalidad (cuatro en 2023 y tres en 2024), de los cuales ya se han resuelto dos. Estas dos resoluciones son la STC 79/2024, de 21 de mayo (ECLI:ES:TC:2024:79) y la STC 26/2025, de 29 de enero (ECLI:ES:TC:2025:26), que han declarado la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos (entre otros pronunciamientos). Otras tienen su origen en leyes de vivienda dictadas por las comunidades autónomas. Entre las más recientes, podemos citar la STC 25/2025, de 29 de enero (ECLI:ES:TC:2025:25), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

derecho²⁴. Literalmente, establece que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos²⁵».

Por su ubicación sistemática, el derecho a la vivienda no es un derecho fundamental, sino un «principio rector de la política social y económica»²⁶ que está conectado con otros derechos como la dignidad humana, el derecho de igualdad, el derecho a la intimidad, etc.

Pese a ser un «no derecho fundamental» sí se ha considerado, en su concreción de «derecho a una vivienda digna y adecuada», como un derecho-pilar del Estado social²⁷,

²⁴ Cuando reviste del carácter de «vivienda familiar», goza de un estatus especial en la medida en la que constituye un bien al servicio de la familia (art. 39 CE, enmarcado en el Capítulo tercero. *De los principios rectores de la política social y económica*).

²⁵ El artículo 47 CE constituye una novedad en nuestro constitucionalismo. De acuerdo con la sinopsis del artículo 47 CE publicada en la web del Congreso, «La necesidad de precisar minuciosamente el derecho a la vivienda deriva de la superación del concepto de la vivienda únicamente como objeto de la propiedad privada para pasar a ser considerado uno de los elementos básicos para la existencia humana. Ello ha llevado a la necesidad de regular no sólo la vivienda en cuanto edificación (inmueble) sino también la vivienda en cuanto conjunto de bienes que constituyen “el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. El disfrute como objeto directo del derecho incluye la regulación del conjunto de elementos que, junto al inmueble, permiten hacer efectiva la consideración de la vivienda como digna y adecuada (urbanización, servicios, seguridad, condiciones higiénicas, etc.), siendo éste el elemento clave del derecho, con independencia del título en virtud del cual se disfrute la vivienda (propiedad, arrendamiento u otro). La consecuencia es doble. Por una parte, el tratamiento de la vivienda como función pública y no como objeto exclusivo del Derecho privado; por otra, la consideración de que del art. 47 se deriva la necesidad de abordar una política social en materia de vivienda como fórmula para que importantes sectores de la población, con recursos económicos limitados, puedan acceder a una vivienda digna», FUENTE: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> [consulta: 2 de noviembre de 2025]. Cabe señalar que en la fecha de consulta la actualización más reciente fue efectuada en diciembre de 2017 por Alejandro RASTROLLO, por lo que no se incluyen referencias a la LDV (dicha actualización se realiza sobre el texto de Asunción GARCÍA MARTÍNEZ y la primera revisión de Sara SIEIRA).

²⁶ La vivienda resulta ser un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones; por lo que, desde esta perspectiva, el artículo 47 CE «no constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (artículo 53.3 CE), ni la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– puede materializarse “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, sino que ha de lograrse “a través de” los mismos (fundamento jurídico 2º)» (STC, Pleno, 59/1995, de 17 de marzo – ECLI:ES:TC:1995:59-, FJ. 3º).

²⁷ Artículo 5 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

lo que demandaría una regulación acorde con las necesidades de la ciudadanía del siglo XXI, que percibe que se trata de una suerte de obligación asistencial que ha de asumir un Estado²⁸. Existe un sector doctrinal que va más allá de esta visión más clásica y aboga por que el derecho a la vivienda deje de ser un principio informador de la política social y adquiera la categoría de derecho subjetivo exigible²⁹. Este cambio parece conectar con un nuevo entendimiento de las dimensiones del denominado Estado social, en el que tienen cabida la introducción de mecanismos de solidaridad en las relaciones entre particulares, descargando en estos aquellas que corresponden al propio Estado. Esto justificaría que el legislador del Estado social directa o indirectamente desplace buena parte del peso de las obligaciones asistenciales a los particulares. Y en el tema que nos ocupa, la LDV sería un claro exponente. Basta una lectura superficial de la LDV para concluir que las actuaciones encomendadas al Estado consisten «obligaciones de difícil exigibilidad» que implican «promover»³⁰, «impulsar»³¹, «planificar»³² y «programar»³³ (entre otras); mientras, impone a los propietarios de viviendas importantes limitaciones a su derecho de propiedad (recordemos, derecho consagrado en el art. 33 CE), por ejemplo, en relación con el

²⁸ CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel, «El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre particulares en torno a la vivienda», *op. cit.*, p. 79.

²⁹ *Vid* los planteamientos recogidos en GARCÍA- ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «Vulnerabilidad y externalización del Estado social», en PORTA PEGO, Begoña (Coord.), *La externalización del Estado social. La atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 47 y ss., especialmente las referencias de la nota 45; también en GARRIDO MAYOL, Vicente, «Hacia una nueva configuración del derecho constitucional a la vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel (Dir.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Thomson Reuters- Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 272 y ss.

El Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda se hace eco de estas «líneas de pensamiento» o «corrientes doctrinales» que se esfuerzan en deducir del art. 47 CE un contenido necesario como derecho subjetivo que se imponga al legislador. Ahora bien, por muy respetables que sean esas construcciones, lo cierto es que, de acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal. De modo que será el legislador el que determine en cada momento, su mayor o menor alcance, con los únicos límites que resultan de la Constitución. [...] Otra cosa es que el legislador ordinario decida en ejercicio de su libertad de configuración, dar al derecho a la vivienda el carácter de derecho subjetivo con el contenido correspondiente. Así, lo han hecho, algunas leyes autonómicas de vivienda, pero tal decisión y los concretos perfiles que se le den no vienen exigidas directamente por la norma fundamental, sino que son opciones de política legislativa [...]» (acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 27 de enero de 2022, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>, punto 23, pp. 7-8, consulta: 23 de noviembre de 2025).

³⁰ Por ejemplo, artículos 2, 7 y 12 LDV.

³¹ Por ejemplo, artículos 2 y 23 LDV.

³² Caso de los artículos 2, 12 y 23 LDV.

³³ Por ejemplo, artículos 14 y 23 LDV.

importe de la renta o a la duración de los arrendamientos, incluso con fundamento en la protección de los colectivos vulnerables, como veremos.

3.2. *(El derecho a) la vivienda en el ámbito del derecho privado estatal*

En la legislación ordinaria española la regulación de la vivienda, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado, es sumamente heterogénea y dispersa. En este último, y por lo que respecta al derecho civil estatal, la vivienda cobra un protagonismo especial en el marco de la regulación de la propiedad y del contrato de arrendamiento.

El concepto de vivienda que, con carácter general, se maneja en nuestro ordenamiento se ha venido configurando con unos contornos difusos, poco definidos, lo que nos conduce a pensar que posiblemente sea más adecuado hablar de «conceptos de vivienda», con la consiguiente descoordinación que acarrea esta pluralidad de aproximaciones. Por ejemplo, la vivienda es protagonista en legislación sectorial «histórica», como la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (LPH), en cuanto a su consideración de elemento privativo en las casas construidas por pisos; o en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), que en el ámbito arrendaticio urbano delimita cuáles son las viviendas susceptibles de ser consideradas en su aplicación. Sin embargo, las nociones inferidas de ambas leyes no tienen por qué corresponder con la vivienda cuando esta recibe el atributo de familiar. La vivienda familiar está presente en el articulado del Código civil³⁴, pero sin llegar a definirse, lo que ha determinado que sus contornos se hayan perfilado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁵.

Este escenario se ha completado en 2023 con la aportación de un concepto «legal» de vivienda en la LDV, de teórica aplicación estatal. Sin embargo, esta adición ha

³⁴ En el caso de la LAU, el artículo 2 dispone que el arrendamiento de vivienda es aquel que «recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario», quedando excluidos los mencionados en el artículo 5 LAU.

Para el caso del Código civil, la vivienda familiar se refiere en los artículos 90, 91, 96, 103 Código civil; la vivienda habitual en el artículo 822 Código civil o en el artículo 1320 Código civil, entre otros.

³⁵ Por ejemplo, la STS de 29 de mayo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3298) reproduce en su fundamento de derecho tercero que «Conforme reiterada jurisprudencia se entiende por vivienda familiar la habitada por los progenitores e hijos hasta la ruptura del matrimonio (sentencias 42/2017, de 23 de enero; 517/2017, de 22 de septiembre y 356/2021 de 24 de mayo), sin que quepa en los procedimientos matrimoniales hacer atribución de viviendas o locales distintos de aquel que constituye la vivienda familiar (sentencias 340/2012, de 31 de mayo, 129/2016, de 3 de marzo, 598/2019, de 29 de octubre y 654/2019, de 11 de diciembre)».

provocado más caos que armonía³⁶. El artículo 3 LDV recoge un elenco de definiciones (inconcretas, imprecisas y en ocasiones vulgares³⁷), entre las que se encuentra la de vivienda³⁸. No obstante, el precepto reconoce que se trata de definiciones «residuales», en la medida en la que su virtualidad se somete a una doble restricción: (1) se aplican en tanto no entren en contradicción con las definiciones contenidas en otras normas (generalmente autonómicas)³⁹; y (2) solo «a los efectos de lo dispuesto en esta ley», lo que excluiría una aplicación expansiva del concepto⁴⁰. Literalmente:

«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, se establecen las siguientes definiciones:

a) Vivienda: edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de

³⁶ Recordemos que el término sí está asociado a la competencia autonómica en nuestra Constitución española, por lo que, a las críticas de fondo, también cabe añadir si técnicamente resulta defendible que el legislador estatal defina un término que sirva a la delimitación de la competencia autonómica «exclusiva» (art. 148. 1. 3ª CE) y que ha sido asumida por las comunidades autónomas.

³⁷ Este es el calificativo recogido en el Informe del CGPJ al Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, en su punto 70 (*op. cit.*, p. 26), con el que coincidimos, ya que aparentemente se promocionan a la categoría de conceptos jurídicos.

³⁸ Otra de las críticas recogidas en el Informe del CGPJ al Anteproyecto de la Ley por el Derecho a la vivienda se refería precisamente a las definiciones del artículo 3. Así, «58. Las definiciones del artículo 3 adolecen de gran inconcreción e imprecisión en lo que atañe a ciertos conceptos, como el de infravivienda [artículo 3 b)], de vivienda digna y adecuada y de condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero [artículo 3 c) y d)], o al establecer los deberes del ciudadano en relación con las actuaciones de conservación, reparación, o mejora de la vivienda [artículo 9 b)]. Aquí, también, proliferan las remisiones normativas a la legislación aplicable y a los instrumentos urbanísticos, por lo que será en estos donde se concreten las condiciones de ejercicio ni en determinaciones de ordenación de la economía». *Vid Informe, op. cit.*, p. 23.

³⁹ Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, dispone en su letra h) que la vivienda es «el espacio cerrado y compartimentado de un edificio destinado a alojamiento habitual de personas, para el desarrollo de las funciones humanas elementales, en condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad idóneas, y destinado a ser ocupado por una persona o por una unidad familiar o de convivencia en régimen de total autonomía»; el artículo 3 a) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, dispone entre sus definiciones: «Vivienda: toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación».

⁴⁰ Incluso se ha sostenido por la doctrina que las definiciones de vivienda ofrecidas en la ley no sirven para delimitar el propio ámbito de aplicación de la LDV (*Vid MARTENS JIMÉNEZ, Isabel L., «Las definiciones de vivienda en la ley por el derecho a la vivienda», en GÁLVEZ CRIADO, Antonio (Dir.), Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 19 y ss.*

habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial».

A la vista de la letra a) del artículo 3, ¿cuál es el concepto legal de vivienda? Una lectura rápida nos permite sentar que la LDV establece: (1) un concepto de vivienda construido sobre una base física, sin entrar a valorar otras circunstancias que sí son relevantes desde el punto de vista del derecho civil más clásico⁴¹; y que (2) deja fuera otras situaciones habitacionales en las que el lugar de residencia no se asienta sobre una edificación estable, pero que sí sería vivienda protegible en el marco del CEDH, como ya ha conocido el TEDH, incluso con España como Estado demandado⁴².

Además, en un (re)conocimiento aparente de los conceptos de vivienda manejados por los textos internacionales, la LDV precisa el concepto de vivienda «digna y adecuada»⁴³. La letra c) del artículo 3 LDV define la vivienda digna y adecuada como «la vivienda 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»⁴⁴. Se construye una definición, de nuevo, insuficiente que con toda

⁴¹ Vid las referencias a la LPH, LAU y Código civil *supra*.

⁴² Caso de Ghailan y otros v. España, STEDH de 23 de marzo de 2021 [accesible en: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-208751%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-208751%22])], consulta: 18 de noviembre de 2025], en el que el TEDH sostuvo que no se produjo una vulneración del artículo 8 CEDH con fundamento en el desahucio y demolición del hogar (construido sin autorización) de los demandantes residentes en la Cañada Real. El TEDH reitera que el artículo 8 CEDH no reconoce el derecho a ser provisto con un hogar [«*The Court reiterates that Article 8 does not recognise, as such, a right to be provided with a home (see, among other authorities, Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, § 99, ECHR 2001-I; Yordanova and Others v. Bulgaria, no. 25446/06, § 130, 24 April 2012; and Winterstein and Others v. France, no. 27013/07, § 159, 17 October 2013), and cannot be construed as conferring a right to live in a particular location (see Garib v. the Netherlands [GC], no. 43494/09, § 141, 6 November 2017, and further references therein)*»].

⁴³ El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (además de accesible) ya se recoge en el citado artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁴⁴ Otras definiciones relevantes serían: «i) Residencia habitual: la vivienda que constituye el domicilio permanente de la persona que la ocupa y que puede acreditarse a través de los datos obrantes en el padrón municipal u otros medios válidos en derecho. [...]

l) Sinhogarismo: 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

seguridad colisionará con las normas autonómicas, y que, además, prescinde del «factor moral que vincula dicho inmueble a quien lo habita»⁴⁵.

Otro aspecto llamativo es que el legislador trata como conceptos independientes el de «vivienda» y el de «vivienda digna y adecuada» —o, incluso, el de «infravivienda». Parece que la vivienda o cumple con las notas de ser digna y adecuada, o sería infravivienda⁴⁶. Este deslinde entre «vivienda» y «vivienda digna y adecuada» se ha justificado interpretando que el legislador en la letra a) fijaría la vivienda como objeto de derecho; y en la c) configuraría la vivienda digna y adecuada en su condición de derecho de los ciudadanos⁴⁷.

Para concluir con esta serie de definiciones, la LDV redefine otro clásico del derecho privado, cual es el de «residencia habitual» [art. 3 i) LDV]. Y la equipara con la vivienda que constituya «el domicilio permanente de la persona que la ocupa y que puede acreditarse a través de los datos obrantes en el padrón municipal u otros medios válidos en derecho». Se identifica la residencia habitual con el domicilio, y ambos con la idea de permanencia⁴⁸, cuestión que no se coordina con el tratamiento jurídico-privado de la vivienda, especialmente aquella que tiene la consideración de familiar⁴⁹. Todo ello viene a sumarse a lo establecido, entre otros, en el Código civil (arts. 40 y concordantes), en la LAU (art. 2), pero también a lo dispuesto en la legislación hipotecaria (arts. 91 y 144.5 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario), con lo que el caos interpretativo está prácticamente asegurado.

a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren 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.

Podrá calificarse como sinhogarismo cronificado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año».

⁴⁵ NASARRE AZNAR, Sergio, «El Proyecto de Ley de vivienda 2022, Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid- 19», Apuntes 2022/1, abril de 2022, Fedea, p. 13 (disponible en <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf>, consulta: 15 de noviembre de 2025).

⁴⁶ NASARRE AZNAR, Sergio, «El proyecto de Ley de vivienda 2022...», *op. cit.*, p. 13; ARGELICH COMELLES, Cristina, *Ley por el derecho a la vivienda*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2023, p. 88.

⁴⁷ MARTENS JIMÉNEZ, Isabel L., «Las definiciones de vivienda...», *op. cit.*, p. 29.

⁴⁸ La Resolución de la DGSJyFP de 16 de junio de 2020 (BOE de 3 de agosto de 2020), que resuelve el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de inscribir una escritura de constitución de hipoteca, nos recuerda que «habitual» no equivale a «permanente» pero denota un alto grado de continuación temporal.

⁴⁹ Desde la perspectiva de la Ley de Suelo, la residencia habitual se identifica con la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año (art. 2.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

En definitiva, la «fijación» de estos conceptos legales lejos de valorarse positivamente, parece destinada a ser una fuente de conflictos⁵⁰.

4. LOS COLECTIVOS VULNERABLES Y SU PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

4.1. *La construcción de la noción de vulnerabilidad*

Llegados a este punto, debemos abordar el fenómeno de la vulnerabilidad y el impacto que tal condición tiene en el derecho a la vivienda (digna y adecuada) en un sentido amplio (sobre el acceso, la permanencia y el disfrute de la vivienda).

Lo primero que corresponde es delimitar de algún modo la noción de vulnerabilidad, concepto que en las últimas décadas ha permeado en el ordenamiento jurídico⁵¹, tanto en el ámbito internacional como interno, pero del que no existe una definición precisa⁵².

En este sentido, los debates conceptuales acerca de qué ha de entenderse por vulnerabilidad⁵³, dejan claro que se trata de un término multívoco (con multiplicidad de acepciones), que presenta rasgos ambivalentes (en la medida en la que puede ser empleado como herramienta de estigmatización o, en un polo opuesto, como

⁵⁰ Sobre las definiciones del artículo 3 LDV, se ha considerado también que estas son una manifestación de la consideración de la vivienda como «bien común» y que, pese a que se hayan observado contradicciones y deficiencias técnicas importantes sobre la normativa proyectada, «la vocación armonizadora de la normativa estatal respecto de las normativas autonómicas justificaría y daría sentido a estas definiciones que reflejan una consideración como bien común de la vivienda». Vid SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, M^a Belén, «La redefinición del derecho de propiedad sobre la vivienda en la era de los bienes comunes. A propósito de la Ley 12/2023 del derecho a la vivienda», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº 19, agosto 2023, p. 638.

⁵¹ Señala NÚÑEZ IGLESIAS cómo la noción de vulnerabilidad, junto la de fragilidad, comienzan a emplearse de forma masiva por los expertos en catástrofes naturales, en desarrollo sostenible y en gestión de riesgos desde los años 70. De ahí, pasan a convertirse en conceptos centrales en el ámbito de las ciencias de la salud en los años 80, hasta dar el salto a otras áreas de conocimiento y de la práctica a lo largo de los años 90 del siglo pasado. Por lo que se refiere al derecho español, la vulnerabilidad permea primero en el derecho público (Código penal de 1995 o la Ley de Extranjería de 2000 serían ejemplos), y solo posteriormente en el derecho privado. En cualquier caso, ninguno de los textos en los que se incluye la «vulnerabilidad», la «persona vulnerable» o «especialmente vulnerable» refieren una definición. Vid NÚÑEZ IGLESIAS, Álvaro, La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria, *Revista de Derecho civil*, vol. I, núm. 1 (enero-marzo, 2014) Ensayos, pp. 77 y ss.

⁵² Recientemente, con cita de doctrina extranjera, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado social», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 12, 2025, pp. 216 y ss.

⁵³ Entre otros, en el filosófico, sociológico o politológico. Para una síntesis ilustrativa, nos remitimos nuevamente a NOGUEIRA LÓPEZ, «Vulnerabilidad...», *op. cit.*, pp. 220 y ss.

herramienta de lucha para la consecución de fines sociales y de la igualdad) e inestable (tanto en el sentido de que varía en función del tiempo y del espacio⁵⁴, como en posibilidad de que admita graduaciones⁵⁵).

Desechando aquellas acepciones con connotaciones negativas⁵⁶, y tomando como epicentro a la persona⁵⁷, la vulnerabilidad no deja de ser un atributo que caracteriza al ser humano, en la medida en la que a lo largo de la vida se transita, desde la infancia hasta la vejez, por diferentes estados de cuidados y de necesidades que nos convierten en vulnerables en un sentido objetivo⁵⁸. Por lo tanto, sería un atributo intrínseco a la

⁵⁴ CALAZA LÓPEZ marca una diferencia entre las vulnerabilidades pre y post pandemia COVID- 19. La que denomina «vulnerabilidad antes de la pandemia» se focalizaba en dos ejes, la minoría de edad y la discapacidad, mientras que la fragilidad actual sería «poliédrica»: «en sus vértices – y con más virulencia que nunca– se mantienen aquellos actores clásicos, de un lado, los menores de edad; y de otros, las personas con discapacidad. Pero a esta vulnerabilidad basal, se adiciona, ahora, otra social, sanitaria, laboral, económica, contractual y, desgraciadamente, “toda la que está por llegar”, desconocida a día de hoy y que, por tanto, todavía no podemos ni tan siquiera catalogar». Vid CALAZA LÓPEZ, Sonia, «Ni toda la discapacidad es vulnerabilidad, ni toda la vulnerabilidad es discapacidad en el nuevo crisol digital: en busca de la confluencia», *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 89, 2023, pp. 245- 246.

⁵⁵ No es infrecuente que se detecten normas o medidas encaminadas a la protección de personas «especialmente vulnerables», con lo que se admite una «escala de vulnerabilidad». Por ejemplo, el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables, en su artículo único modifica el párrafo primero del artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que pasa a estar redactado en los siguientes términos: «1. Hasta transcurridos quince años desde la entrada en vigor de esta ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier otra persona física o jurídica la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo». En definitiva, prolonga la vigencia de la suspensión de los lanzamientos hipotecarios sobre la vivienda habitual de determinados colectivos vulnerables por cuatro años más, hasta el 15 de mayo de 2028.

⁵⁶ La propia definición contenida en el diccionario de la Real Academia de la lengua española (vulnerabilidad: cualidad de vulnerable) recoge como sinónimos de vulnerabilidad los siguientes: debilidad, fragilidad, inseguridad, flaqueza.

⁵⁷ Parafraseando a Martha FINEMAN, la teoría de la vulnerabilidad exigiría que los Estados respondiesen a las necesidades humanas universales, reorganizando muchas de las estructuras existentes que actualmente se basan en una concepción del orden jurídico que no valora adecuadamente la libertad y la elección individual e ignora las realidades de la dependencia y de la vulnerabilidad humanas. Literalmente, «(...) *vulnerability theory does call for a state that is responsive to universal human needs and for the reorganization of many existing structures, which are currently based on a conception of legal order that unduly valorizes individual liberty and choice and ignores the realities of human dependency and vulnerability*». FINEMAN, Martha, «Vulnerability and Social Justice», 53 *VAL. U . L. REV.* 341, 2019, p. 342.

⁵⁸ Si atendemos a los factores que la producen, se suele distinguir entre una vulnerabilidad primaria o endógena (cuando la causa de vulnerabilidad se vincula a quienes tienen «capacidades» diferentes en función de la naturaleza misma de la persona, a su condición o estado físico, de ahí que se fundamente en cuestiones de edad, sexo o de naturaleza física, sensorial o intelectual); la vulnerabilidad exógena

naturaleza humana que podrá ir variando según nuestras circunstancias y recorridos vitales. Y los casos en los que la situación de dependencia o necesidad adquiere cierta intensidad o rasgos, el ordenamiento jurídico reacciona o debe reaccionar desplegando mecanismos concretos de protección – sean de naturaleza esporádica o duradera, en función del «traje a medida» que sea necesario confeccionar.

El auge de las situaciones de vulnerabilidad a raíz de la crisis financiera de 2007 y de la pandemia derivada de la COVID-19, ha determinado que se utilice el derecho como herramienta para imponer obligaciones tuitivas a los particulares en ciertos sectores «sensibles», entre los que se encuentra el de la vivienda⁵⁹, paliando así la falta o insuficiencia de recursos presupuestarios públicos en el marco del actual Estado social⁶⁰.

Los textos y tribunales internacionales no son ajenos a la noción de vulnerabilidad en cuanto factor de discriminación o de riesgo y a la consecuente necesidad de proteger a las personas vulnerables en la medida en la que están expuestas a un tratamiento menos favorable. No podemos analizar con exhaustividad esta afirmación en esta sede, pero baste, a título indicativo, como el TEDH ha declarado que el principio de no discriminación recogido en el artículo 14 CEDH (donde se tipifican factores de riesgo clásicos como el sexo, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas, el origen nacional o social, etc.) se amplía a las personas con discapacidad(es) atendiendo

(cuando a la propia condición personal se suman otras causas que sitúan a las personas en riesgo de vulnerabilidad, por ejemplo, por la condición socioeconómica), y una vulnerabilidad jurídica (vinculada con la anterior, que trae su causa en disposiciones dentro del ordenamiento jurídico que generan desequilibrios o introducen medidas que avocan a un trato desigual y discriminatorio, derivando en la existencia de una tipología de vulnerables: los «vulnerables vulnerados»). A este respecto, ESTELLÉS PERALTA, Pilar María, «Concepto de vulnerabilidad: análisis legal y constitucional», en CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel (Dir.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, op. cit., pp. 166 y ss.

⁵⁹ «La vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el coronavirus. La vivienda rara vez ha supuesto como ahora la diferencia entre vida la vida y la muerte», palabras de Leilani FARHA, Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, 8 de abril de 2020, Nota orientativa sobre COVID- 19. Proteger a las personas inquilinas y pagadoras de hipotecas, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers_SP.pdf [consulta: 1 de diciembre de 2025]. Sobre las medidas legislativas adoptadas en España para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad económica o social en aquellos casos provocados o acentuados por la declaración del estado de alarma y el consiguiente confinamiento, MAS BADIA, M^a Dolores, *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 82 y ss.

⁶⁰ Sobre esta «técnica» de externalización del Estado social, GARCÍA- ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «Vulnerabilidad y externalización del Estado social», op. cit., pp. 21 y ss. El autor sostiene que «hablar del régimen jurídico de la vulnerabilidad equivale a ocuparse de un Derecho de contenido social, pero singularizado respecto de las medidas de intervención general. Hablamos de un estadio más avanzado de la cláusula de Estado social. Hablamos de un mejor estado social» (GARCÍA- ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «Vulnerabilidad...», op. cit., p. 32).

a la cláusula de cierre del propio artículo («o cualquier otra situación», literalmente). Y esto ha servido para que el propio TEDH, al ampliar el espectro de la discriminación a las personas «particularmente vulnerables» (*particularly vulnerable group*) —algo que ha sucedido con las personas con discapacidad— otorgue a la propia Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006 (CDPD), el carácter de fuente para la interpretación de las garantías del CEDH⁶¹.

En el ámbito estatal español, el primer rastro que hemos detectado del concepto de vulnerabilidad lo localizamos en la Exposición de Motivos —no en el articulado— de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Esta, tras describir que la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados, dispone que «El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía».

Desde entonces el espectro de normas que aluden a la «vulnerabilidad» y a mecanismos de protección de las personas vulnerables ha incrementado su presencia en el ordenamiento jurídico de modo exponencial, particularmente en las normas dictadas con ocasión de la crisis de 2007 y sobre todo tras eclosión de normas dictadas con causa en la pandemia derivada de la COVID- 19⁶².

4.2. *La vulnerabilidad aplicada al ámbito de la vivienda*

Como acabamos de indicar, los últimos años han sido favorables al reconocimiento de la vulnerabilidad como «hecho causante» de la producción legislativa en el contexto que nos ocupa. Y se ha optado por regular directamente ciertas cuestiones de acceso y permanencia en la vivienda, o bien, indirectamente, se han dispuesto mecanismos de protección dirigidos a personas vulnerables ocupantes de una vivienda.

⁶¹ STEDH de 23 de marzo de 2017, Caso A.-M.V. v. FINLAND (*Application no.* 53251/13), especialmente el apartado (74).

⁶² NOGUEIRA LÓPEZ ilustra con una búsqueda en los códigos electrónicos publicados en el portal del BOE en materia de educación, sanidad y educación, cómo en el período 1994- 2024 se puede detectar que la presencia del término vulnerabilidad con anterioridad al año 2010 es anecdótica; algo que no sucede en los últimos tiempos. *Vid* NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «Vulnerabilidad...», *op. cit.*, pp. 218- 220.

En el primero de los casos situaríamos, por ejemplo, al 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, que ha sido objeto de numerosas modificaciones hasta la fecha. Este introdujo una serie de medidas extraordinarias dirigidas a familias y colectivos vulnerables que habilitan, hasta el 31 de diciembre de 2025, a la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional (art. 1); a la suspensión hasta la misma fecha del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal (art. 1 bis); así como a una prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual (art. 2). Anterior es la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social⁶³, donde se introdujo la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, medida que continúa en vigor hasta mayo de 2028 (art. 1)⁶⁴.

En el segundo de los supuestos, entrarían aquellas normas que, sin incidir directamente en el ámbito de la vivienda, sí que tocan aspectos vinculados a quienes adquieren productos o contratan servicios destinados para o prestados en la vivienda. Sería el caso del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que ha incorporado la noción de consumidor vulnerable tras la modificación efectuada por el Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica⁶⁵. El

⁶³ Sobre las medidas previstas en esta Ley y sus antecedentes, NÚÑEZ IGLESIAS, Álvaro, «La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria», *op. cit.*, pp. 69-89.

⁶⁴ Y ya en sede de normativa procesal civil, el artículo 441 en sus apartados 5 y 7 LEC, establece la posibilidad de suspender un lanzamiento cuando el órgano judicial aprecie que el ocupante de la vivienda habitual se encuentre en situación de vulnerabilidad social o económica.

⁶⁵ Podemos citar, con fecha anterior, la reforma de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD), operada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, de trasposición de la Directiva 2005/29/CE, por la que se da nueva redacción al artículo 4.3 LCD.

En sectores específicos, también se han dictado normas tempranas destinadas a paliar situaciones de vulnerabilidad económica. Así ha sucedido en el ámbito bancario, por ejemplo, a través del Real decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se estableció un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera (el art. 3 delimita las situaciones en las que se entiende que un cliente se encuentra en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera); en el sector energético, tanto en el ámbito eléctrico (bono social eléctrico *ex* 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), como en el térmico (*vid* Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas

apartado 2 del artículo 3 dispone que «[...] a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

Mención aparte se merece la LDV, por el lugar central que debería ocupar en materia residencial. La presencia de la vulnerabilidad irradia desde el Preámbulo a buena parte de su articulado, con invocaciones a «colectivos y hogares vulnerables» (art. 2), «situaciones de vulnerabilidad» (art. 25), «situación de mayor vulnerabilidad social y económica» (art. 24), «vulnerabilidad social y económica» (art. 12), «situación o riesgo de vulnerabilidad» (art. 2), «personas u hogares en situación de vulnerabilidad» (art. 3), «personas y familias en situación de vulnerabilidad» (art. 8), «personas, familias y unidades de convivencia que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica» (art. 12) o «personas jóvenes y hogares sujetos a mayor vulnerabilidad» (art. 23, y de modo similar en el art. 24). E incluso su artículo 14 se rotula «Situaciones de especial vulnerabilidad», disponiendo en su apartado 1 que «Las políticas en materia de vivienda tendrán especialmente en cuenta a las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, ya sea tanto en entornos urbanos como en zonas rurales, a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación».

Pese a que se «declina» con profusión, del articulado de la LDV no se infiere un concepto de vulnerabilidad de contornos precisos, sino que se apuesta por uno dinámico y abierto en el que tendrán cabida (*ex art. 14 LDV*) desde «[...] personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, [...] a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo» y, finalmente, «cualquiera otras personas vulnerables» que se precisen como tales en el momento de la actuación que corresponda. De nuevo, la

urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores). Sobre la figura del consumidor vulnerable, PALAZÓN GARRIDO, María Luisa, «¿Existe un estatuto del consumidor vulnerable tras la reforma del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios?», *Revista de Derecho Civil*, vol. X, núm. 4 (julio- septiembre 2023), Ensayos, pp. 199- 223.

regulación solo introduce ruido y confusión, pero sobre estos sujetos vulnerables, fácilmente puede recaer discriminación en cualquiera de sus modalidades o formas.

Para luchar contra este factor de discriminación, la LDV contiene una serie de medidas que afectarían a los colectivos vulnerables en su relación con las Administraciones públicas (derechos de información, cuestiones de planificación y programación, etc.); y otras que afectan de modo especial a los sujetos privados. Entre estas destacan: las modificaciones operadas en la LAU, que habilitan a una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año, durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la LDV, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento (art. 10 LAU). También se arbitran una serie de medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, así como limitaciones a la fijación y actualización de la renta cuando la vivienda se encuentre en una zona tensionada, afectando a viviendas propiedad de grandes tenedores y a aquellas que no hayan sido objeto de arrendamiento en los últimos 5 años, bajo determinadas circunstancias (Disposición final primera) —gravando a los particulares su propiedad privada con fundamento en la función social de la vivienda. Estos supuestos no requieren demostración alguna de vulnerabilidad, pero surge la duda de si al intervenir grandes tenedores y referirse a zonas tensionadas, el legislador predispone o presume la existencia de arrendatarios en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, en conexión con la prórroga anterior. Resulta más que discutible. Además, la medida puede favorecer a las personas vulnerables en cuanto arrendatarias, pero ya se han alzado algunas voces en la doctrina en contra, por cuanto puede afectar negativamente a ciertas personas vulnerables que voluntaria o «forzosamente» hayan estado ausentes de su vivienda por un período de 5 años (pensemos en un ingreso en centro residencial especializado), sin que medie ningún tipo de finalidad de especulación⁶⁶.

Por último, en la Disposición transitoria tercera se establece la sujeción de los procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley

⁶⁶ TORRES COSTAS, María Eugenia, «Familia, discapacidad y vivienda», en SOLÉ RESINA, Judith/ GETE- ALONSO Y CALERA, María del Carmen (Coords.), *La vivienda familiar*, Atelier, Barcelona, 2025, p. 432.

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 al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas⁶⁷. La finalidad de la norma no es otra que evitar el desalojo de personas vulnerables, gravando a la parte arrendadora (gran tenedora de vivienda en los términos de la LDV) con la carga de tener que acudir a un nuevo procedimiento extrajudicial que facilite la búsqueda de una situación alternativa de habitabilidad para aquellos ocupantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad⁶⁸.

4.3. Vulnerabilidad y vivienda. El caso de las personas con discapacidad

Como hemos advertido, en la parte postrera de este trabajo nos detendremos en un colectivo vulnerable: el de las personas con discapacidad. Esta selección es artificial, puesto que, pese a que en el plano teórico sí podemos diseccionar e individualizar determinados colectivos vulnerables, la realidad es mucho más rica y nos demuestra que los factores de vulnerabilidad no operan de modo aislado, sino que más bien suelen actuar en concurrencia con otros⁶⁹. A esto habrá que sumar la falta de una única concepción de aquello que constituye «discapacidad», incluso desde una perspectiva estrictamente jurídica.

⁶⁷ Vid la STC 26/2025, de 29 de enero, ECLI:ES:TC:2025:26. El fallo incide en la disposición final quinta de la LDV, donde se referían estos procedimientos de conciliación e intermediación, al «[...] 2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 6 c) y 7 del art. 439 y de los apartados 1 y 2 del art. 655 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

3.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al inciso del art. 685.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la disposición final quinta apartado 8 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que se indica en el fundamento jurídico 7 de la presente sentencia [...].»

⁶⁸ TORRES COSTAS, María Eugenia, *op. cit.*, pp. 432 y ss.

⁶⁹ Este colectivo se ha seleccionado tomando en consideración la realidad española actual, por la proximidad temporal con la reforma operada por la Ley 8/2021. En el ámbito internacional, el Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, el Sr. Miloon Kothari, de 13 de febrero de 2008, prestaba atención tres «grupos específicos» (mujeres, niños y pueblos indígenas), sin perjuicio de que a modo de cierre también aludiese a «grupos que requieren especial atención» (entre los que figuraban en particular las personas con discapacidades y/o problemas de salud – incluidas las personas con necesidades complejas, como las afectadas por el VIH/SIDA o con discapacidades psicosociales y las personas con enfermedades críticas); los refugiados y los solicitantes de asilo; los reclusos y las personas excarceladas; las víctimas de abusos y violencia doméstica; y los huérfanos). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf> [consulta: 1 de noviembre de 2025]. En definitiva, la selección de unos u otros colectivos puede responder a diferentes variables de localización geográfica y temporal.

La *batería* de normas en materia de protección de las personas con discapacidad resulta casi de imposible exposición/ sistematización, puesto que se trata de un «colectivo vulnerable» altamente regulado – sin que ello, advertimos, implique coordinación y coherencia normativa⁷⁰. Pese a que algunos de los textos han sido citados en la parte inicial del trabajo, los traemos aquí de nuevo a colación, aplicados al estudio del caso.

En primer lugar, desde la perspectiva internacional y europea, debemos recordar la incidencia que sobre el particular tienen textos aludidos por referencia al genérico derecho a la vivienda, como la CDPD, la CEDH o la propia Carta Social Europea (revisada).

Con fundamento en lo dispuesto en la CDPD (arts. 12, 19 y 28) el derecho a la vivienda digna y adecuada se ha defendido como derecho humano *ad hoc* de las personas con discapacidad en la medida en la que esta constituye la base para su vida independiente⁷¹. Vivienda que ha de ser (a) accesible (por referencia ahora a que no existan barreras físicas que limiten en su caso las posibilidades de compra o arrendamiento de vivienda, de suerte que las viviendas han de proporcionar un entorno cómodo y funcional a las personas con discapacidad); (b) asequible (las personas con discapacidad y sus familias tienen generalmente menos poder adquisitivo y soportan más exclusión social, de forma especial si además son mujeres, de ahí que se sostenga que la discapacidad como factor de vulnerabilidad suele estar vinculada a

⁷⁰ En línea con el conjunto del trabajo, prescindimos ahora de la protección que las normas autonómicas de vivienda dispensan a las personas con discapacidad. A título de ejemplo, la Ley foral 12/2018, de accesibilidad universal de Navarra define la discapacidad [art 3 ñ), que alude a «personas que presentan deficiencias previsiblemente permanentes (...)»] y toma en consideración las especiales necesidades que puedan tener las personas con discapacidad en su articulado.

⁷¹ *Vid* Manifiesto del movimiento CERMI que defiende la vivienda digna y adecuada como derecho fundamental para la vida independiente de las personas con discapacidad (disponible en <https://back.cermi.es/catalog/editor/files/9bj0d-lfmanifiesto-de-cermi-para-el-3-de-diciembre-de-2024.pdf>, consulta: 1 de noviembre de 2025). El derecho a la vida independiente es también uno de los objetivos incluidos en las Estrategias Europea –COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52021DC0101>, consulta: 1 de noviembre de 2025)– y Española sobre discapacidad 2022- 2030 para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad, de 3 de mayo de 2022 (disponible en: <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf>, consulta: 1 de noviembre de 2025) y la Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024- 2030), disponible en: <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/publicaciones/Estrategia-modelo-cuidados.pdf> [consulta: 1 de noviembre de 2025].

discriminaciones interseccionales); y también (c) inclusiva (en la medida en la que la vivienda debe permitir una vida en comunidad y formar parte de la sociedad).

El propio artículo 23 CDPD reconoce de modo expreso a las personas con discapacidad el derecho a formar o vivir en familia, lo que se podría conectar con el artículo 8 CEDH, en cuyo marco queda también protegido el domicilio o vivienda familiar, como hemos visto. De nuevo, la Carta Social Europea (revisada) también protege los derechos de las personas con discapacidad en este ámbito. *Grosso modo*, el artículo 15 recoge el derecho de las personas con discapacidad a la independencia, integración social y participación en la vida de la comunidad; el artículo 16, el derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica; el artículo 23, el derecho de las personas mayores a la protección social; el artículo 30, el derecho a la protección contra la pobreza y exclusión social; el artículo 31, el derecho a la vivienda; y el artículo E, el derecho a la no discriminación.

Por su parte, la situación de especial vulnerabilidad de las personas con discapacidad ha sido tomada en consideración por el legislador estatal en diferentes normas que, en los últimos años, han tratado de acomodar la normativa interna española a las exigencias de la CDPD⁷². En estas han existido intentos por proporcionar definiciones legales de discapacidad, como así ha sucedido en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPCD). Su artículo 2 dispone que «A efectos de esta ley se entiende por: a) Discapacidad: es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Se trata de una definición de limitado alcance que parece apelar al llamado concepto social de discapacidad, pero que no impide que en otros ámbitos siga primando el enfoque o concepto médico de discapacidad; esto implica que, en función del contexto, existirá o no discapacidad si esta se reconoce en un certificado administrativo expedido previa valoración médica (lo que constituye una importante limitación al ámbito subjetivo de aplicación⁷³, pero que no es algo exclusivo de esta norma, sino que podría definirse como una constante normativa).

⁷² El artículo 49 CE ha sido reformado en el año 2024, precisamente para darle una nueva redacción conforme con el compromiso con los derechos y libertades de las personas con discapacidad. Así, el término «disminuidos» ha sido reemplazado por la expresión «personas con discapacidad». *Vid* Reforma del artículo 49 CE, de 15 de febrero de 2024, BOE de 17 de febrero de 2024.

⁷³ TORRES COSTAS, María Eugenia, «Familia, discapacidad y vivienda», *op. cit.*, p. 426.

En relación con las necesidades habitacionales, el propio artículo 32 TRLGPCD instaura una serie de medidas de acción positiva entre las que se encuentra la necesidad de reservar viviendas accesibles para personas con discapacidad. De hecho, en su apartado 1, párrafo segundo, se contempla que las viviendas objeto de reserva destinadas al alquiler, podrán adjudicarse tanto a las personas con discapacidad individualmente consideradas, a unidades familiares con alguna persona con discapacidad o, incluso, a entidades sin ánimo de lucro del sector de la discapacidad que las destinen a la promoción de la inclusión social. Por lo tanto, sí que se prevé específicamente una medida de acceso a la vivienda – sin que se proporcione una definición de esta.

Desde la perspectiva privatista que ahora más nos interesa, tres son las normas que exigen de nuevo de nuestra atención: la LPH, la LAU, y el Código civil. Modificaciones de sus textos operados en los últimos años son el reflejo de la preocupación de nuestro legislador para garantizar el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad. Sin embargo, una vez más, de su análisis no se puede concluir la existencia de una regulación coherente y sistemática del fenómeno, afirmación que pasamos a justificar.

4.3.1. Las personas con discapacidad en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal

En el ámbito de la LPH han sido varias las reformas operadas con la finalidad de favorecer el derecho de accesibilidad universal de ciertos colectivos entre los que se señalan a las personas con discapacidad y a personas mayores de 70 años (arts. 10 y 17 LPH).

Así, el artículo 10.1 LPH entre las obras obligatorias que no requieren del acuerdo de la junta, dispone en su letra b) que «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.

También será obligatorio realizar estas obras cuando las ayudas públicas a las que la comunidad pueda tener acceso alcancen el 75% del importe de las mismas».

Se trata de una norma destinada, sobre todo, a favorecer la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, promoviendo los ajustes razonables para ello⁷⁴. Lo anterior introduce un doble mecanismo bajo el cual las adecuaciones en materia de accesibilidad solo son obligatorias cuando el coste no excede un determinado límite o cuando las ayudas públicas cubran la mayoría de los gastos. Además, solo pueden ser solicitadas por (a) propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad o personas mayores de 70 años, y (b) además deben relacionarse con el uso de elementos comunes.

Los límites de carácter económico, que podrían considerarse «objetivos», en la práctica han sido valorados como una potencial fuente de discriminación, dado que quienes dispongan de mayores recursos podrán salvar este escollo que les permitirá disfrutar de sus derechos de modo efectivo. Y se ha sostenido que, como las personas con discapacidad y/o personas de edad avanzada suelen tener capacidades económicas bajas, este tipo de disposiciones podrían generar una desigualdad. En estos términos se manifiesta la queja promovida contra España por el *European Disability Forum (Complaint nº 246/2025)*⁷⁵ por incumplimiento de la Carta Social Europea (revisada),

⁷⁴ Si bien los conceptos de accesibilidad y ajustes razonables están presentes en la CDPD de 2006, se recogían por la derogada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. De hecho, la accesibilidad universal era uno de los principios recogidos en la ley [art. 2 c) «Accesibilidad universal: la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse], al tiempo que los ajustes razonables se definían como contenido de las medidas contra la discriminación [art. 7 «c) Ajuste razonable: las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos»]. La Disposición adicional tercera de la Ley 51/2003 dio nueva redacción a los artículos 10, 11 y 17 LPH.

⁷⁵ Texto disponible en <https://rm.coe.int/cc246casedoc1-en/1680b5ec3e> [consulta: 15 de noviembre de 2025]. La queja ha sido auspiciada por CERMI, Comité español de representantes de personas con discapacidad. Se alude a que España no cumple con los artículos 15, 16, 23, 30, 31 y E de la Carta Social Europea (revisada), al considerarse que no ha adoptado medidas efectivas y coordinadas a nivel legislativo, administrativo y financiero que garanticen el acceso a la vivienda, especialmente en el caso de viviendas sometidas al régimen de la LPH.

registrada el 9 de mayo de 2025⁷⁶. La queja ha sido admitida el 15 de octubre de 2025, por lo que habrá que esperar para conocer cuál es la resolución del asunto⁷⁷.

4.3.2. Las personas con discapacidad en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos

Sin perjuicio de remitirnos ahora a las prórrogas forzosas previstas con carácter general en el artículo 10 LAU (precepto reformado por la LDV, como hemos visto), a las que se puede optar cuando se acredite una situación de vulnerabilidad social o económica (podrían ser también personas con discapacidad), la norma prevé en el artículo 16 específicamente la subrogación en el contrato de arrendamiento tras la muerte del arrendatario de quienes sufran una minusvalía igual o superior al 65 por 100, siempre que tengan una relación de parentesco hasta el tercer grado colateral con el arrendatario y hayan convivido con este durante los dos años anteriores al fallecimiento [art. 16.1 f) LAU – si bien se limita a que no exista cónyuge o conviviente en relación análoga, descendientes, ascendientes o hermanos en los términos del apartado 1 del art. 16 LAU]. De nuevo, se opta por el concepto «administrativo» de discapacidad.

Sin embargo, la falta de rigor del legislador ha determinado que en el propio artículo 16 LAU no siempre pivote la discapacidad sobre «criterios administrativos». En el apartado 4, modificado en el año 2019⁷⁸, no se emplean referencias a los porcentajes de minusvalías, sino que se refiere genéricamente a «personas con discapacidad». Así, «En arrendamientos cuya duración inicial sea superior a cinco años, o siete años si el arrendador fuese persona jurídica, las partes podrán pactar que no haya derecho de

⁷⁶ Por lo que se refiere al artículo 10 LPH, se sostiene en la literalidad de la queja que: «76. *In the Spanish context, the economic factor is particularly relevant and exacerbates the existing structural problem. Requiring private agreement for costly accessibility works creates an unequal situation between wealthier homeowners' communities and those with fewer resources. Moreover, individual owners with higher income or assets may be in a position to cover any shortfall and thereby activate the mandatory nature of the works. In this regard, article 10.1.b) of the Horizontal Property Act provides that "[t]he mandatory nature of these works will not be removed by the fact that the remaining cost, beyond the mentioned monthly amounts, is covered by those who requested them".*

⁷⁷ *By failing to establish a definitive, publicly guaranteed solution, the Spanish Kingdom has effectively delegated a matter of social interest to private hands. This has resulted in a legal mechanism that indirectly discriminates against families with fewer economic resources. Those who can afford to subsidise the works enjoy better access to their fundamental rights than those who cannot, thereby compounding the economic disparities that already undermine the full realization of the rights of persons with disabilities)».*

⁷⁷ La *Decision on admissibility: European Disability Forum (EDF) v. Spain, Complaint No.246/2025* es accesible en este enlace: <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-246-2025-dadmiss-en> [consulta: 23 de noviembre de 2025].

⁷⁸ Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

subrogación en caso de fallecimiento del arrendatario, cuando este tenga lugar transcurridos los cinco primeros años de duración del arrendamiento, o los siete primeros años si el arrendador fuese persona jurídica, o que el arrendamiento se extinga a los cinco años cuando el fallecimiento se hubiera producido con anterioridad, o a los siete años si el arrendador fuese persona jurídica. En todo caso, no podrá pactarse esta renuncia al derecho de subrogación en caso de que las personas que puedan ejercitar tal derecho en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo se encuentren en situación de especial vulnerabilidad y afecte a menores de edad, personas con discapacidad o personas mayores de 65 años». ¿Significa esto que se puede prescindir de la declaración administrativa exigida en el apartado 1 para las personas con discapacidad? Puede que no, pero la falta de identidad terminológica podría llevarnos a justificar una conclusión diferente.

4.3.3. El Código civil tras la reforma operada por la Ley 8/2021, en materia de vivienda familiar en situaciones de crisis matrimoniales (art. 96 CC) y en la previsión de un derecho especial de habitación en el marco sucesorio (art. 822 CC)

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, constituye un punto de inflexión en la protección de las personas con discapacidad en el ordenamiento estatal español, sobre el que ahora no podemos profundizar⁷⁹, pero que ha provocado modificaciones en normas de naturaleza civil y procesal.

Entre las operadas en el Código civil localizamos previsiones destinadas a la protección de las personas con discapacidad en el marco de la vivienda, pensadas para dar continuidad en la vivienda que ya venía siendo ocupada a la persona con discapacidad. Así, el artículo 96 Código civil⁸⁰ (que regula la atribución de la vivienda familiar en supuestos de nulidad, separación y divorcio), establece una medida de protección que afecta a los hijos (comunes) menores de edad que se encuentren en situación de discapacidad una vez alcancen la mayoría de edad. Conforme a este precepto, «En defecto de acuerdo de los cónyuges aprobado por la autoridad judicial, el uso de la vivienda familiar y de los objetos de uso ordinario de ella corresponderá a los hijos comunes menores de edad y al cónyuge en cuya compañía queden, hasta que todos aquellos alcancen la mayoría de edad. *Si entre los hijos menores hubiera alguno en una*

⁷⁹ Sobre el impacto global de la reforma, GARCÍA RUBIO, María Paz/ MORO ALMARAZ, María Jesús (Dirs.), *Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad*, Thomson Civitas, Madrid, 2022.

⁸⁰ *Vid* la disposición adicional cuarta del Código civil, reformada también por la Ley 8/2021, en la medida en la que establece cuál es el concepto de discapacidad aplicable, entre otros, a este precepto.

situación de discapacidad que hiciera conveniente la continuación en el uso de la vivienda familiar después de su mayoría de edad, la autoridad judicial determinará el plazo de duración de ese derecho, en función de las circunstancias concurrentes» (el destacado final es nuestro). Medida que también se amplía a los hijos comunes mayores de edad con discapacidad: «los hijos comunes mayores de edad que al tiempo de la nulidad, separación o divorcio estuvieran en una situación de discapacidad que hiciera conveniente la continuación en el uso de la vivienda familiar, se equiparan a los hijos menores que se hallen en similar situación».

Nuestro Tribunal Supremo ha interpretado la nueva regulación atendiendo a lo siguiente (de acuerdo con la citada STS de 29 de mayo de 2024, fundamento de derecho tercero): «En lo que ahora interesa, sin perjuicio de los específicos acuerdos que puedan llegar al respecto los litigantes aprobados por la autoridad judicial, podemos destacar de la nueva redacción del mentado precepto lo siguiente:

- (i) Se refiere a los hijos comunes del matrimonio.
- (ii) Precisa que la atribución de la vivienda a favor de los hijos menores de edad, lo es hasta que alcancen la mayoría de edad, en cuyo caso dicha asignación queda sin efecto.
- (iii) Se mantiene que la adjudicación del uso de la vivienda familiar es temporal.
- (iv) Se fija una regulación específica para el supuesto de que, entre los hijos comunes, ya sean éstos menores o mayores de edad, hubiera alguno que se hallase en situación de discapacidad, En tal caso, cabe fijar un uso adicional de la vivienda familiar, de manera tal que no operase la automaticidad de las consecuencias jurídicas de la mayoría de edad.
- (v) Una vez extinguido el plazo atributivo del uso, las necesidades del hijo discapacitado, que carezca de independencia económica, deberán ser cubiertas mediante el régimen jurídico de la prestación alimenticia.

Los órganos jurisdiccionales deberán ponderar las circunstancias concurrentes para la determinación del plazo de atribución temporal del uso de la vivienda familiar cuando sea conveniente la conservación temporal de tal uso a favor del hijo con discapacidad. Serán factores a tener en cuenta, al respecto, el grado de discapacidad, las concretas deficiencias intelectuales, mentales, físicas o sensoriales que padezca, la adaptación de la vivienda a sus limitaciones, la proximidad a los centros de atención, asistencia e integración laboral, las posibilidades económicas de los progenitores, entre otras, en función de las cuales deberá motivarse la decisión que se adopte».

Por lo tanto, se prima la estabilidad de los hijos comunes con discapacidad, lo cual no puede llegar a significar una expropiación *sine die* de la vivienda familiar. Así, el Tribunal Supremo argumenta que «Una cosa es que se trate de proteger al más débil o vulnerable y otra distinta que en todo caso haya que imponer limitaciones al uso de la vivienda familiar en los supuestos de crisis matrimonial, cuando hay otras formas de protección en ningún caso discriminatorias. Los hijos, menores y mayores, con o sin discapacidad, son acreedores de la obligación alimentaria de sus progenitores. Con la mayoría de edad alcanzada por alguno de ellos el interés superior del menor como criterio determinante del uso de la vivienda decae automática y definitivamente, y los padres pasan a estar en posición de igualdad respecto a su obligación conjunta de prestar alimentos a los hijos comunes no independientes, incluido lo relativo a proporcionarles habitación (art 142CC)».

Por otro lado, la segunda norma del Código civil procedente de la Ley 8/2021 a la que aludiremos pertenece al derecho sucesorio. Se trata del artículo 822 Código civil, donde se pretende consolidar la permanencia de un legitimario con discapacidad en la vivienda que ya habita, atribuyéndole un derecho de habitación especial⁸¹. De nuevo, no se trata de un derecho de acceso a la vivienda (digna y adecuada), en sentido estricto, sino de un derecho a consolidar una situación existente en un concreto inmueble. Y tal derecho se puede configurar por voluntad del causante o por ministerio de la ley.

En primer lugar, el artículo 822 Código civil recoge la posibilidad de que el causante disponga de una donación o legado de un derecho de habitación sobre la vivienda habitual a favor de un legitimario que se encuentre en una situación de discapacidad, derecho que no se computará para el cálculo de las legítimas si en el momento del fallecimiento causante y legitimario estuvieren conviviendo en dicha vivienda. En segundo lugar, este mismo derecho lo atribuye la ley cuando el legitimario se halle en la situación prevista en el párrafo anterior, siempre que lo necesite y que estuviere conviviendo con el fallecido, a menos que el testador hubiera dispuesto otra cosa o lo hubiera excluido expresamente, pero su titular no podrá impedir que allí continúen conviviendo los demás legitimarios mientras lo necesiten⁸². En definitiva, se trata de un

⁸¹ El derecho de habitación del legitimario «discapacitado» se introdujo con la nueva redacción del artículo 822 Código civil operada por la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad.

⁸² Vid MARTOS CALABRÚS, María Angustias, «Constitución del derecho de habitación del legitimario discapacitado», en CERVILLA GARZÓN, María Dolores/ ZURITA MARÍN, Isabel (Dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, *op. cit.*, pp. 297 y ss.

derecho que pretende una protección patrimonial directa de aquellos que, teniendo la condición de legitimarios, son personas con discapacidad que se encuentran en una situación de necesidad residencial. Además, también protege la estabilidad emocional de la persona con discapacidad, en la medida en la que pretende consolidar el *status quo* y, en concreto, la continuación en la vivienda en la que convivía con el causante. En ambos casos, se trata de un derecho intransmisible que tiene que coexistir con otros concurrentes, como serían los derechos regulados en los arts. 1406 y 1407 Código civil a favor del cónyuge del causante.

Lo «especial» que articula el precepto es un derecho de habitación destinado a la ocupación en lo que resultase preciso de una vivienda ajena, que encuentra su razón de ser en la doble condición de persona con discapacidad y de legitimario del beneficiario. Esta especialidad se traduce en que, junto con las notas características de todo derecho de habitación (derecho personalísimo, intransmisible y temporal)⁸³, se aplica el «beneficio» de que no se computará (ni se imputará) tal derecho en el cálculo de las legítimas⁸⁴. Y esto último conlleva una serie de consecuencias que pueden afectar a la intangibilidad cualitativa y cuantitativa de las legítimas de los demás, que han sido profusamente abordadas en nuestra doctrina y en las que no vamos a entrar aquí.

Debe tomarse en consideración una importante precisión: esta referencia a la discapacidad se limita a quienes tengan esta consideración en virtud de lo dispuesto en dos normas (*vid* Disposición adicional cuarta del Código civil tras la reforma operada por la Ley 8/2021): a las personas que encajen en la discapacidad definida en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad, y a las personas que están en situación de dependencia de grado II o III 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. En consecuencia, de nuevo se alude a la discapacidad en el sentido administrativo, lo que nos sitúa en una órbita más restringida que la que corresponde al concepto general de discapacidad propio de la CDPD.

Finalmente, nos planteamos qué sucede si concurren varias personas con discapacidad que sean además legitimarios o que estén entre los llamados por el Código civil a serlo. En definitiva, si de coexistir varios descendientes y/o ascendientes con discapacidad

⁸³ El carácter temporal y vitalicio del derecho de habitación en este caso se acentúa en la medida en la que se establece la especialidad con fundamento y «mientras dure» la condición de persona con discapacidad, o dicha persona fallezca.

⁸⁴ *Vid* GARCÍA HERRERA, Vanessa, *El legado de habitación a favor de legitimario discapacitado*, Dykinson, Madrid, 2018, espec. pp. 61 y ss.

cabría la «convivencia» de varios derechos de habitación, situación que puede plantearse con relativa frecuencia en la realidad. Podríamos pensar que la existencia de hijos y descendientes precluiría la posibilidad de que los ascendientes pudiesen ser beneficiarios del derecho de habitación; esta es la solución formalmente más evidente ya que, en sentido literal, el numeral 2 del artículo 807 Código civil se inicia con «a falta de los anteriores» y los ascendientes solo se consideran legitimarios en ausencia de descendientes, por lo que faltaría en aquellos parientes una de las condiciones de atribución del derecho que nos ocupa. Sin embargo, a los efectos que nos ocupan y en relación con el artículo 822 Código civil consideramos que si la finalidad última de la norma es proteger el derecho a una vivienda de las personas con discapacidad que además lo necesitan, no nos parece descabellada una interpretación amplia del precepto más concorde con el principio de no discriminación que preside la normativa de protección de las personas con discapacidad y que permitiría que todos los mencionados en el citado artículo 807 Código civil pudieran ser beneficiarios del derecho de habitación.

Posiblemente sería más adecuado configurar de modo inequívoco un derecho de habitación sucesorio más general, basado en la suma de dos elementos: la existencia de una situación de vulnerabilidad y la previa convivencia con el causante. Y ello con independencia de que el conviviente y beneficiario en cuestión no fuese estrictamente legitimario. Pensemos en supuestos cada vez más frecuentes en la práctica, de convivencia con pareja de hecho, con persona descendiente del causante que no lo es del viudo/a, persona que ha asumido las tareas de cuidado del causante y ha convivido durante años en la vivienda, etc. Sería, desde luego, un derecho de habitación más «personalizado», orientado a atender las necesidades concretas de quienes se enfrentan a una situación de vulnerabilidad residencial por el fallecimiento de quien les dispensa «protección habitacional».

5. A MODO DE CIERRE

La preocupación global por satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada como pilar básico de un Estado que se autocalifica como social, se ha traducido en la proliferación de textos normativos que, además de proclamar tal derecho, articulan — generalmente— mecanismos destinados a la materialización del derecho a la vivienda. En el caso de aquellos colectivos en los que concurren factores de riesgo de discriminación que los convierten en personas vulnerables, el ordenamiento jurídico responde con una serie de medidas que pretenden una tutela reforzada. Sin embargo, la porosidad que preside las nociones tanto de vivienda como de vulnerabilidad, y la falta de un tratamiento integral del fenómeno residencial, se traducen en el dictado de

normas heterogéneas y descoordinadas que no garantizan la efectiva tutela de los colectivos vulnerables.

Posiblemente no existan fórmulas mágicas que resuelvan un problema tan complejo, pero, en un escenario como el actual, parece que la opción de consolidar una poco prudente e ineficiente motorización legislativa no es la vía más efectiva ni la más adecuada. Quizá, parar y repensar cómo se puede emplear el derecho para la consecución de un importante fin social como es el garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada, sea una «mala idea» a los ojos de nuestro legislador.

BIBLIOGRAFÍA

ARGELICH COMELLES, Cristina, *Ley por el derecho a la vivienda*, Thomson Reuters- Aranzadi, Cizur Menor, 2ª ed., 2023.

BARBA, Vincenzo, *Principio de no discriminación y contrato*, Colex, A Coruña, 2023.

CALAZA LÓPEZ, Sonia, «Ni toda la discapacidad es vulnerabilidad, ni toda la vulnerabilidad es discapacidad en el nuevo crisol digital: en busca de la confluencia», *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 89, 2023, pp. 243-267.

CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel, «El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre particulares en torno a la vivienda», en GÁLVEZ CRIADO, Antonio (Dir.), *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, 2024, Valencia, pp. 57-132.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, Bruselas, 3.3.2021, COM (2021) 101 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52021DC0101> [consulta: 1 de noviembre de 2025].

Estrategia Española sobre discapacidad 2022- 2030 para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad, aprobada por el Consejo de Ministros de 3 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf> , [consulta: 1 de noviembre de 2025]

Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024- 2030), junio de 2024, disponible en: <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/publicaciones/Estrategia-modelo-cuidados.pdf>, [consulta: 1 de noviembre de 2025].

FINEMAN, Martha A. (2019), «Vulnerability and Social Justice», 53 *VAL. U . L. REV.*, pp. 341- 369.

FRA paper on the rights- based approach to affordable housing, disponible en <https://fra.europa.eu/en/news/2025/fra-paper-rights-based-approach-affordable-housing> [consulta: 23 de noviembre de 2025].

GARCÍA HERRERA, Vanessa, *El legado de habitación a favor de legitimario discapacitado*, Dykinson, Madrid, 2018.

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción/ SIEIRA, Sara/ RASTROLLO, Alejandro, Sinopsis artículo 47 Constitución española, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> [consulta: 2 de noviembre de 2025].

GARCÍA RUBIO, María Paz, «La discriminación por razón de sexo en la contratación privada», en GARCÍA RUBIO, María Paz/ VALPUESTA FERNÁNDEZ, M. Rosario (Dir.), *El levantamiento del velo: las mujeres en el Derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 1073-1120.

GARCÍA RUBIO, María Paz/ MORO ALMARAZ, María Jesús (Dir.), *Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad*, Thomson Civitas, Madrid, 2022.

GARCÍA- ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «Vulnerabilidad y externalización del Estado social», en PORTA PEGO, Begoña (Coord.), *La externalización del Estado social. La atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 19- 54.

GARRIDO MAYOL, Vicente, «Hacia una nueva configuración del derecho constitucional a la vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M^a Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel (Dir.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Thomson Reuters- Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 267-296.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel/ MANZANERA- ROMÁN, Salvador (Dir.), *La vivienda en España: respuesta institucional y colectivos vulnerables*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, 27 de enero de 2022, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>, [consulta: 23 de noviembre de 2025].

ITURMENDI RUBIA, José Miguel, «La discriminación algorítmica y su impacto en la dignidad de la persona y los derechos humanos. Especial referencia a los migrantes», *Deusto Journal of Human Rights/ Revista Deusto de Derechos Humanos*, N^o 12/2023, pp. 257- 284.

LLORENTE SAN SEGUNDO, Inmaculada, «El principio de autonomía de la voluntad y las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias en el acceso a la vivienda», en PARRA LUCÁN, María Ángeles (Dir.), *Derecho y autonomía privada: Una visión comparada e interdisciplinar*, Comares, Granada, 2017, pp. 289- 306.

CERMI, Manifiesto del movimiento CERMI que defiende la vivienda digna y adecuada como derecho fundamental para la vida independiente de las personas con discapacidad, 3 de diciembre de 2024, disponible en: <https://back.cermi.es/catalog/editor/files/9bj0d-lfmanifiesto-de-cermi-para-el-3-de-diciembre-de-2024.pdf> [consulta: 1 de noviembre de 2025].

MARTENS JIMÉNEZ, Isabel L., «Las definiciones de vivienda en la ley por el derecho a la vivienda», en GÁLVEZ CRIADO, Antonio (Dir.), *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 19- 56.

MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, «La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad», *Revista de Derecho Civil*, vol. XII, núm. 1 (enero- marzo, 2025), Estudios, pp. 1- 56.

MARTOS CALABRÚS, María Angustias, «Constitución del derecho de habitación del legitimario discapacitado», en CERVILLA GARZÓN, María Dolores/ ZURITA MARTÍN, Isabel (Dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Thomson Reuters- Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 297- 328.

MAS BADIA, M^a Dolores, *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024.

NACIONES UNIDAS, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, Miloon KOTHARI, 13 de febrero de 2008, Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf> [consulta: 1 de noviembre 2025].

NACIONES UNIDAS, Nota orientativa sobre COVID- 19. Proteger a las personas inquilinas y pagadoras de hipotecas, Leilani FARHA, Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, 8 de abril de 2020, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers_SP.pdf [consulta: 1 de diciembre de 2025].

NASARRE AZNAR, Sergio, «El Proyecto de Ley de vivienda 2022, Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid- 19», Apuntes 2022/1, abril de 2022, Fedea, p. 13, disponible en <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf>, [consulta: 15 de noviembre de 2025].

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado social», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 12, 2025, pp. 215- 246.

NÚÑEZ IGLESIAS, Álvaro, «La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria», *Revista de Derecho civil*, vol. I, núm. 1 (enero-marzo, 2014) Ensayos, pp. 69- 89.

PALAZÓN GARRIDO, María Luisa, «¿Existe un estatuto del consumidor vulnerable tras la reforma del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios?», *Revista de Derecho Civil*, vol. X, núm. 4 (julio- septiembre, 2023), Ensayos, pp. 199- 223.

Provivienda, «¿Se alquila? (2) Racismo y segregación en el alquiler de vivienda», 2025, disponible en <https://provivienda.org/download/se-alquila-2/?wpdmdl=29457&refresh=692966dc776f31764320988> [consulta: 28 de noviembre de 2025].

SÁINZ- CANTERO CAPARRÓS, M^a Belén, «La redefinición del derecho de propiedad sobre la vivienda en la era de los bienes comunes. A propósito de la Ley 12/2023 del derecho a la vivienda», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº 19, agosto 2023, pp. 630- 663.

TORRES COSTAS, María Eugenia, «Familia, discapacidad y vivienda», en SOLÉ RESINA, Judith/ GETE-ALONSO Y CALERA, Maria del Carmen (Coords.), *La vivienda familiar*, Atelier, Barcelona, 2025, pp. 421- 460.

Fecha de recepción: 01.10.2025

Fecha de aceptación: 25.12.2025