



Resolución 2023R-1663-23 del Ararteko, de 10 de octubre de 2023, que recomienda al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco que resuelva de manera expresa y motivada, una solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio de vivienda.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de un ciudadano con motivo de la falta de respuesta a una solicitud de reubicación por parte de la Delegación Territorial de Vivienda de Araba.
2. El promotor de la queja, inquilino de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento, solicitó el 11 de julio de 2022 ante la sociedad pública Alokabide la reubicación al entender que las características de la vivienda no eran idóneas para su unidad de convivencia.

En su escrito de queja, el reclamante expuso que constituye una unidad de convivencia con dos niños a su cargo. Asimismo, añadió que actualmente su mujer estaba embarazada. En este sentido, informó de que Alokabide le adjudicó la vivienda en el año 2013 y que la aceptó debido a su difícil situación económica y el alto precio de los arrendamientos en el mercado libre. Sin embargo, manifestó que la superficie útil del inmueble apenas alcanzaba los 54 m² y que únicamente disponía de un dormitorio. Finalmente, indicó que este hecho dificultaba de manera considerable el desarrollo de la personalidad de sus hijos y limitaba ostensiblemente su privacidad. A la vista de lo expuesto, refirió que se había visto obligado a dormir junto con su pareja en el sofá cama del salón-cocina-comedor.

Por los motivos anteriormente indicados, con fecha de 11 de julio de 2022 el promotor de la queja solicitó el reconocimiento de la necesidad específica de cambio de vivienda. Para ello, en los motivos del formulario facilitado por Alokabide, marcó la opción correspondiente a "*Cambio de unidad convivencial (aumento número de miembros que conviven tras la adjudicación)*" y acreditó la modificación de la unidad de convivencia con la aportación del libro de familia y el volante de empadronamiento.

3. A pesar de lo expuesto, y el tiempo transcurrido desde la formalización de la solicitud en las oficinas de la sociedad pública Alokabide, a fecha de presentación de la reclamación en esta institución el 15 de junio de 2023, no había recibido respuesta alguna.
4. A la vista de los hechos anteriormente expuestos, el 4 de julio de 2023 el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.





En su escrito, el Ararteko indicó el problema habitacional manifestado por el promotor de la queja y solicitó un informe en el que se explicasen los motivos y las razones jurídicas por las que la Delegación Territorial de Vivienda de Araba no se había pronunciado aún sobre la solicitud de reubicación. Además, expuso su opinión sobre la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV) y el deber de promover las condiciones para el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Por último, el Ararteko puso en conocimiento del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco una serie de consideraciones previas que para no ser reiterativo se expondrán con posterioridad.

5. En respuesta a la petición de colaboración realizada, el 20 de julio de 2023 tuvo entrada en el registro de esta institución la contestación del director del gabinete del consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes a la que adjuntó un informe elaborado por la Delegación Territorial de Vivienda de Araba.

A este respecto, la Delegación Territorial de Vivienda de Araba confirmó que el reclamante formalizó una solicitud de reubicación con fecha de registro en las oficinas de la sociedad pública Alokabide el 11 de julio de 2022.

En relación con su estado de tramitación, el informe especificó que:

- *“La solicitud de reubicación presentada por el promotor de la queja en fecha 11 de julio de 2022 se encuentra en fase de estudio por parte de Alokabide. Una vez que los solicitantes aporten la documentación requerida y el área técnica compruebe el estado actual de la vivienda, podrá verificarse el cumplimiento de todos los requisitos y será remitida para su resolución por parte de la Delegación Territorial de Vivienda de Álava.”*

6. Entendiendo, por tanto, que se disponen de los hechos y fundamentos de Derecho necesarios, se procede a la emisión de las siguientes

Consideraciones

1. Desde hace décadas, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículo 25.1), como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 (artículo 11.1), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 34.3), o la propia Carta Social Europea revisada (artículo 31), coinciden en resaltar la



dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de Unión Europea ha puesto de relieve en reiteradas ocasiones la necesidad de una actuación urgente de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos competenciales dirigidos a la salvaguarda de los derechos fundamentales que van ligados al uso y disfrute de la vivienda habitual¹.

2. En el plano interno, el mandato o directriz que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos con competencia en materia de vivienda viene reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española (en adelante, CE). Justamente, este encargo constitucional obliga a las administraciones públicas, en sus diferentes niveles, a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

En suma, este precepto constitucional garantiza la posición jurídica de aquellas personas que se encuentran en una situación de necesidad para tener un lugar donde vivir.

Con todo, en atención al reparto competencial dispuesto por el artículo 148.1. 3ª de la CE y el artículo 10.31 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la competencia exclusiva en materia de vivienda corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante CAE).

3. En este contexto, el artículo 1 de la LV, ha venido a reconocer como derecho subjetivo el *"disfrute de una vivienda digna y adecuada"*, de forma que *"los poderes públicos promoverán las medidas oportunas para hacer efectivo el mencionado derecho."*

Asimismo, el antedicho artículo establece como criterios prioritarios, por un lado, que la vivienda:

- *"...pueda constituir domicilio, morada u hogar estable en el que sus destinatarios o usuarios puedan vivir con dignidad, salvaguardar su intimidad y disfrutar de las relaciones familiares o sociales teniendo derecho legal a su ocupación y utilización."*

Y, por otro, que:

¹ **Tribunal de Justicia de la Unión Europea.** Entre otras: sentencia de 14 de marzo de 2013 (C-415/11) y sentencia de 21 de diciembre de 2016 (Gran Sala, asuntos acumulados C-154/2015, C-307/2015 y C-308/2015).

- *"...resulte adecuada, en razón de su tamaño, para las características de la persona, familia o unidad de convivencia a que vayan destinada, respetando la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y atendiendo, además, a las distintas etapas de su vida y a sus necesidades de residencia."*

Además de lo anteriormente expuesto, entre los principios rectores consagrados por la LV, destaca el de la:

- *"Promoción de la libertad de elección del modo legal de acceso y permanencia en la vivienda que mejor se adapte, en cada ciclo vital, a las circunstancias de las personas moradoras."*

4. Por su parte, el artículo 3 v) de la LV, define la vivienda o alojamiento adecuado como aquel que, por su tamaño, ubicación y características, resulta apropiado para la residencia de una concreta persona, familia o unidad de convivencia.

No en vano, el artículo 7 de la LV, configura el contenido del derecho a la vivienda como el derecho de todas las personas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la CAE a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible.

Para completar lo anteriormente expuesto, la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas², define como vivienda adecuada, aquella que dispone de un lugar donde poder aislarse si se desea, de un espacio adecuado, de seguridad adecuada, de iluminación y de ventilación adecuada. En definitiva, aquella con una infraestructura básica adecuada y una ubicación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos. Todo ello, además, a un coste razonable.

5. Como ha quedado debidamente acreditado en los antecedentes de la presente resolución, el reclamante puso en conocimiento de Alokabide la insuficiencia de espacio en la vivienda para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de su unidad de convivencia el 11 de julio de 2022.

Precisamente, en el momento en el que el reclamante formalizó la solicitud de reubicación la unidad de convivencia estaba compuesta por cuatro miembros y la superficie útil del inmueble apenas era de 54 m² con un único dormitorio. Por estos motivos, el promotor de la queja manifestó en reiteradas ocasiones que a su juicio la vivienda en la que residen actualmente no debía reputarse como digna y adecuada.

² **Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00 1 obs gcales Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00%201%20obs%20grales%20Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4)



Sin embargo, el promotor de la queja expuso ante el Ararteko que, desde la presentación de su solicitud, no había obtenido respuesta alguna. Tampoco obra en el expediente, ni la Delegación Territorial de Vivienda de Araba ha remitido, la acreditación de haber notificado durante todo este tiempo requerimiento de documentación alguno.

En definitiva, el Ararteko comprueba que, tras más de un año desde la formalización de la solicitud, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes no habría emitido resolución alguna.

6. En este contexto, el Ararteko tiene a bien señalar que las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y deben actuar de conformidad con los principios de buena fe y confianza legítima.

Justamente, el artículo 103 de la CE establece de manera expresa que la actuación de la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, con pleno sometimiento a la ley y el Derecho.

Ello exige que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la obligación de *"dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación."* No en vano, *"el Tribunal Constitucional reitera que el deber de resolver entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1 y 106 de la Norma Suprema."*³

Precisamente, el Ararteko se ha pronunciado de manera reiterada en relación con los graves efectos que a la ciudadanía ocasionan prácticas que en ocasiones desarrollan las administraciones públicas como la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos administrativos o el recurso al silencio ante solicitudes y recursos presentados por las personas interesadas.

El deber de diligencia debida o debido cuidado en la tramitación administrativa forma parte esencial del derecho a una buena administración. Tanto es así que el Tribunal Supremo⁴ ha reiterado que:

³ **ARZOS SANTISTEBAN, Xabier.** "Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 170/2015, Editorial Civitas, S.A. Entre otras sentencias: SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; 86/1998, de 21 de abril, FFJJ 5 y 6; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 4; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6; 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5; y 239/2007, de 10 de diciembre, FJ 2.

⁴ Entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo 586/2020, de 28 de mayo [[ECLI:ES:TS:2020:1421](#)]

- *"...el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos."*

Por esta razón, la figura del silencio menoscaba de manera sustancial de la posición jurídica la ciudadanía, creando evidentes inconvenientes y situándola en un estado de clara desventaja de cara a poder plantear con las debidas garantías la pretensión que mantienen en relación con el asunto debatido, tanto en lo relativo a los aspectos materiales como a los temporales y de procedimiento.

Así, en primer lugar, esas prácticas impiden que las personas interesadas conozcan de manera clara, detallada y expresa cuál es la voluntad administrativa acerca de la pretensión que han planteado y la argumentación que la fundamenta, de forma que ignoran cuál es la base argumental que la administración ha empleado para no acceder a lo solicitado o la que en su caso habrá de utilizar ante un eventual procedimiento judicial para intentar desvirtuar tal pretensión.

Por otra parte, las personas afectadas por una situación de silencio administrativo desconocen igualmente los elementos básicos que la administración debería haberles notificado para recurrir una decisión contraria a su pretensión, como son los recursos procedentes, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo de que disponen para interponerlos.

Por todo ello, en definitiva, este tipo de figuras son susceptibles de causar una verdadera situación de indefensión que en todo caso ha de entenderse proscrita por el ordenamiento jurídico y sin cabida en lo que ha de ser la actuación y el funcionamiento adecuados a los requerimientos de un estado social y democrático de derecho que resultan exigibles a las administraciones públicas vascas.

7. Realizadas las precedentes consideraciones, y atendiendo de manera concreta a la presente reclamación, el Ararteko tiene a bien recordar que el artículo 39 de la LV contempla de manera expresa los itinerarios de vivienda y movilidad geográfica.

En este sentido, las personas que disfrutan de una vivienda de protección pública tienen derecho a que el inmueble adjudicado resulte adecuado a las necesidades de la unidad de convivencia a lo largo de las diferentes etapas de la vida.

Por consiguiente, en el supuesto en el que se produzcan modificaciones en las circunstancias de las unidades de convivencia, las personas interesadas disponen

de la facultad de presentar una solicitud ante la Administración pública que se la hubiera adjudicado o, subsidiariamente, ante el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

En el presente caso, si bien en el año 2013, momento en el que se le adjudicó la vivienda al reclamante, la unidad de convivencia estaba compuesta de tan solo dos miembros, a fecha de presentación de la solicitud de reubicación el 11 de julio de 2022, ésta había aumentado en dos miembros, siendo un total de cuatro personas.

Además, por si lo hasta ahora expuesto no fuera suficiente para justificar lo acertado de un cambio de vivienda, no debe obviarse que el apartado 3 del anteriormente citado artículo 39 de la LV, prevé de manera expresa que:

- *"...La no comunicación de resolución alguna en el plazo de tres meses a la persona que hubiera promovido el expediente permitirá a esta entender estimada su solicitud."*

De este modo, el Ararteko considera relevante que la Delegación Territorial de Vivienda de Araba tenga en cuenta a la hora de resolver la solicitud que, el artículo 24.3 a) de la LPAC, contempla lo siguiente:

- *"En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatorio del mismo."*

8. Además, tras examinar la documentación que obra en el expediente, el Ararteko constata que la vivienda en la que reside el reclamante y su unidad de convivencia se encuentra en una clara situación de sobreocupación.

Sobre esta concreta cuestión, en el momento en el que el promotor de la queja formalizó su solicitud, el artículo 62 de la LV establecía que:

- *"En defecto del desarrollo reglamentario previsto en el apartado anterior y en tanto no se proceda a realizarlo, se entenderá que una vivienda incurre en situación de sobreocupación cuando el número de personas residentes en ella supere el que le corresponda en función de las ratios siguientes:*
 - o *c) Una vivienda con 3 o más residentes en ella deberá disponer como mínimo de 15 metros cuadrados útiles de superficie por persona."*

En estos mismos términos, el Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y



alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco⁵, ha venido a desarrollar el citado artículo 62 de la LV. En la actualidad, para que una vivienda con 4 personas residentes en ella no incurra en una situación de sobreocupación, habrá de contar como mínimo con 60 m² útiles de superficie.

A mayor abundamiento, el artículo 5.4 del mencionado Decreto recuerda que:

- *“La sobreocupación de la vivienda constituye una utilización anómala de las viviendas y un incumplimiento de su función social.”*

En el presente caso, tal y como se ha expuesto, la unidad de convivencia del promotor de la queja está compuesta por cuatro miembros. A pesar de ello, la superficie útil de la vivienda en la que residen apenas es de 54 m² en el que únicamente disponen de un dormitorio.

Por consiguiente, a juicio del Ararteko quedaría debidamente acreditada la situación de vivienda sobreocupada que impediría cumplir la función social que tiene atribuida.

9. A lo hasta ahora argumentado, deben sumarse las consideraciones relativas a la existencia de varias personas menores de edad como parte integrante de la unidad de convivencia que reside en la vivienda con un único dormitorio.

A este respecto, la exrelatora especial sobre una vivienda adecuada, expresó que *“los Estados deben garantizar el derecho de los niños a una vivienda adecuada, entre otras cosas aplicando el principio del interés superior del niño”*⁶.

Precisamente, en el año 2013, el Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado del seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados firmantes de la Convención de Derechos del Niño y de ofrecer orientaciones para la adecuada interpretación de ésta en los distintos ámbitos en que debe ser implementada, elaboró y aprobó la Observación General n^o 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial⁷.

⁵ **Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.** BOPV n^o 168 de 1 de septiembre de 2022. Entrada en vigor el 29 de noviembre de 2022.

⁶ **Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General.** Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, parr. 48.i). Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

⁷ **Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño.** Observación General n^o 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Disponible en: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.pdf



Esta Observación General define los requisitos para la debida consideración del interés superior del niño y de la niña como titulares de derechos, en particular en las decisiones judiciales y administrativas, así como en otras medidas que afecten a niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias y directrices relativas a los niños en general o a un determinado grupo.

El Comité subraya que el interés superior del menor es un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento. Ello implica que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño o niña, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o la niña. En la justificación de las decisiones se debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho y que se han cuidado los intereses del niño o la niña frente a otras consideraciones.

En suma, la consideración del interés superior del menor conlleva ponderar adecuadamente las necesidades del niño o niña.

10. En términos generales, el Ararteko valora positivamente el esfuerzo del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco para garantizar el acceso a la ocupación legal de una vivienda digna, adecuada y accesible.

Sin embargo, no es razonable a la luz de lo expuesto que la Delegación Territorial de Vivienda de Araba no haya resuelto una solicitud de reubicación tras más de un año desde su formalización.

Teniendo en cuenta que hasta la fecha no se ha notificado resolución de la solicitud presentada por la persona promotora de la queja, el Ararteko considera que existe un incumplimiento tanto de los plazos como de las obligaciones que la LPAC y la LV imponen al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

Además, no parece compatible con el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, que la unidad de convivencia del reclamante, compuesta por cuatro miembros - 2 de ellos menores de edad-, residan en un inmueble con una superficie útil de apenas 54 m² y con un único dormitorio.

Consecuentemente, el Ararteko insiste en la necesidad de que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco extreme su diligencia a la hora de tramitar aquellas solicitudes de reubicación en las que se acredite una clara situación de sobreocupación.





Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que a tenor de lo expuesto, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, resuelva de manera expresa y motivada lo antes posible la solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio vivienda formalizada por el reclamante ante la sociedad pública Alokabide el 11 de julio de 2022.

En consecuencia, habiéndose acreditado la situación de sobreocupación, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco extreme sus esfuerzos en la búsqueda de una vivienda adecuada a las circunstancias actuales de la unidad de convivencia.

