



Resolución 2020R-495-20 del Ararteko, de 6 de agosto de 2020, por la que recomienda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco que revise una denegación de solicitud de reubicación de vivienda en régimen de arrendamiento.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de un ciudadano con motivo de su disconformidad con la denegación de una solicitud de reubicación de vivienda por parte de la sociedad pública Alokabide.
2. El promotor de la queja reside en la actualidad, junto con su mujer y su hija menor de edad, en una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento en la localidad de Vitoria-Gasteiz.

Con fecha 13 de enero de 2020 el reclamante solicitó un cambio de vivienda, al entender que no resulta adecuada por no disponer del espacio y los dormitorios suficientes. Concretamente, manifestó que en la vivienda hay un único dormitorio, a pesar de que la unidad de convivencia está compuesta por tres personas. En este sentido, el promotor de la queja señala que su hija menor de edad comparte dormitorio con el matrimonio, y que el otro espacio amplio de la vivienda es salón-cocina-comedor.

3. A pesar de lo expuesto, Alokabide denegó al promotor de la queja la solicitud de reubicación, al entender que:

*“La vivienda cumple con el ratio de 15m²/ persona.
No ha habido aumento de la unidad de convivencial desde la adjudicación”.*

Asimismo, la sociedad pública le advertía de lo que sigue:

“Tras esta valoración, damos por cerrado este trámite y le recordamos que no se analizará otra solicitud de reubicación por el mismo motivo en el plazo de 2 años, si sus circunstancias no han variado”.

Finalmente, es preciso señalar que el formulario de solicitud normalizada de reubicación de vivienda que Alokabide facilita menciona habitualmente, como en el presente caso, que: *“la reubicación se efectuará solo al vencimiento del contrato”.*

4. A la vista de los hechos anteriormente expuestos, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco.





En la misma, esta institución trasladó el problema de espacio de la vivienda 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 sociedad pública Alokabide no se había pronunciado favorablemente sobre la solicitud de reubicación, con mención expresa de la distribución y superficie útil de la vivienda en la que reside el reclamante junto con su familia.

Por otra parte, se solicitó información sobre el fundamento de condicionar las reubicaciones de vivienda al vencimiento del contrato, los criterios que sigue la sociedad pública al respecto, así como la mención de Alokabide de no analizar solicitudes de reubicación similares en el plazo de dos años si el motivo aducido fuera el mismo.

Finalmente, este Ararteko trasladó al departamento una serie de consideraciones previas que, para evitar reiteraciones, se expondrán más adelante.

5. En contestación a la petición de colaboración, recientemente ha tenido entrada en el registro de esta institución un informe del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, que justifica la decisión adoptada y da respuesta a las cuestiones planteadas.

En primer lugar, el informe de respuesta del departamento subraya que el contrato de arrendamiento de la vivienda en cuestión se firmó con fecha 23 de enero de 2018, y que entonces la unidad de convivencia del reclamante ya la formaba la pareja y la hija menor de edad en común.

No obstante, se confirma que el reclamante solicitó el día 13 de enero de 2020 la reubicación de vivienda por segunda vez, si bien fue denegada por no producirse cambio de circunstancias en la unidad de convivencia respecto a la situación inicial de la adjudicación.

En concreto, el informe recibido puntualiza que:

"La superficie útil de esta vivienda es de 46,30m² por lo que se cumple la ratio establecida en la normativa.

[...] A la hora de analizar una solicitud de reubicación, se analiza todo el expediente en su conjunto. En este caso, hay una ratio de 15m²/persona que se está cumpliendo. Por este motivo, establecemos como criterio interno que una vez denegada una solicitud justificadamente, volver a solicitarla por el mismo motivo no sería objeto de estudio (a pesar de que en 2018 ya se estudió el caso).

También queremos señalar al Ararteko que, tal y como apuntamos en otras respuestas, Alokabide por encargo del Departamento de Planificación Territorial, Medio Ambiente y Vivienda gestiona un patrimonio público de viviendas en régimen de arrendamiento que asciende a 15.000 viviendas lo que supone, económicamente y a nivel de gestión, grandes esfuerzos de





recursos públicos no pudiendo dar respuesta a todas las solicitudes de modificación de los itinerarios de vivienda y en menor medida, si existen otras prioridades como casos de minusvalías, violencia de género, personas mayores de 70 años y/u otras casuísticas de vulnerabilidad manifiesta a las que tenemos obligación de dar respuesta y prioridad con los recursos existentes”.

En cuanto al criterio que sigue Alokabide de supeditar las reubicaciones de vivienda al vencimiento del respectivo contrato de arrendamiento, la sociedad pública destaca lo que sigue:

“El parque público de viviendas es limitado y deben establecerse prioridades dentro de los itinerarios de vivienda entre los casos más vulnerables y sensibles. Por este motivo, se detecta que el momento de la finalización de contrato es el momento óptimo para valorar la situación de los clientes en lo que a aumento de la unidad familiar se refiere (no sólo por criterios de gestión eficiente de los recurso y análisis de criterios de evaluación de cada caso –cumplimientos contractuales, cuidado de la vivienda– sino porque en muchas ocasiones las unidades familiares sufran varias modificaciones durante la vida de un contrato y en este sentido, no podrán acometerse sucesivos cambios de vivienda “ad hoc” en cada momento del contrato). Otras cuestiones diferentes son las situaciones excepcionales de vulnerabilidad, inhabilitaciones de vivienda...etc., que son abordadas de forma distinta”.

Por último, el informe de respuesta del departamento concluye señalando que:

“Alokabide se remite a lo anteriormente señalado y entiende que la denegación de reubicación está justificada, máxime cuando la unidad de convivencia no se ha modificado con respecto a la adjudicación”.

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

Consideraciones

1. A nivel internacional, 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), y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 34.3) coinciden en resaltar la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias.

De forma similar, el reciente informe de la relatora especial de las Naciones Unidas 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, del 26 de diciembre de 2019, subraya que:



“El derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por ser indisociable de los valores fundamentales de los derechos humanos, como la dignidad, la igualdad, la inclusión, el bienestar, la seguridad de la persona y la participación pública”¹.

2. Por su parte, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, Ley 3/2015) reconoce, en su artículo 7, el derecho de todas las personas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible:

1. *“Todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de esta ley.*
2. *El Gobierno Vasco, a través de sus órganos competentes, así como las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda, velarán para la satisfacción del derecho previsto en el párrafo antecedente. A tal efecto, promoverán y adoptarán las disposiciones y medidas oportunas conducentes al acceso y ocupación legal de una vivienda o, en su caso, de un alojamiento dotacional por parte de quienes no dispongan de domicilio habitable o, disponiendo de él, resulte inseguro o inadecuado a sus necesidades.*
3. *A los efectos del presente artículo, las modalidades legales de acceso serán todas las que resulten legalmente factibles y viables con arreglo a la legislación civil o administrativa, comprendiendo tanto la titularidad dominical como el arrendamiento con o sin opción a compra, o cualesquiera derechos reales o de uso sean adecuados para satisfacer el referido derecho.*
4. *El Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos. Dicha preferencia significa que, exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública”.*

¹ **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 (A/HRC/43/43), parr. 12. [Accesible en línea]: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35



Para garantizar el derecho subjetivo al disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible, destaca el artículo 1 de la Ley 3/2015 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:

"...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, entre los principios rectores consagrados por la Ley 3/2015, 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".

3. En ese contexto, el artículo 3.v) de la Ley 3/2015 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.

Como ha quedado señalado en los antecedentes de la presente resolución, el promotor de la queja ha puesto de manifiesto frente a Alokabide la insuficiencia de espacio para la intimidad y el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de su familia.

Por ello, el reclamante ha solicitado en dos ocasiones la reubicación de una vivienda que se adecúe a las circunstancias de su unidad de convivencia, entendiéndose que podría considerarse como no adecuada una vivienda en la que la hija en común estaría obligada a compartir el dormitorio con su padre y con su madre.

Sobre este aspecto concreto, el artículo 27.1 de la Orden de 15 de octubre de 2012 del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de viviendas





de protección oficial y alojamientos dotacionales de régimen autonómico (en adelante Orden de 15 de octubre de 2012), señala que:

“En los procedimientos de adjudicación, se considera adecuada a las necesidades de la unidad convivencial la vivienda cuyo número de dormitorios guarda la siguiente relación con el número de miembros de aquélla:

*a) **Un dormitorio para dos miembros como máximo**”².*

4. A pesar de todo ello, como se ha señalado con anterioridad, Alokabide denegó la necesidad específica de cambio de vivienda al considerar que no había existido modificación alguna en la composición de la unidad de convivencia.

El departamento viene exigiendo, como elemento determinante para el reconocimiento de un cambio de vivienda, el incumplimiento de la ratio de 15m² por persona. Este mandato se establece en el apartado segundo del artículo 62 de la Ley 3/2015, que de forma expresa señala 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 una situación de sobreocupación cuando el número de personas residentes en ella supere el que le corresponda en función de las ratios siguientes:

(...)

c) Una vivienda con 3 o más residentes en ella deberá disponer como mínimo de 15 metros cuadrados útiles de superficie por persona.

A estos efectos no se computarán las superficies de terrazas, balcones o tendaderos”.

Además, el artículo 29.2.a) del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, establece que:

“Requisitos necesarios para ser considerada la necesidad específica de cambio de vivienda:

Deberá tratarse de unidades convivenciales en las que no se cumpla la ratio de 15 m² útiles por persona (...).”

Sin embargo, en el presente caso, el hecho cierto es que la unidad de convivencia está compuesta por 3 personas y la vivienda dispone de una superficie útil que, según la información trasladada por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, apenas cumple la ratio mínima legal de 15 metros cuadrados útiles de superficie por persona.

² El énfasis es del Ararteko.



Al margen de ello, y en defecto de desarrollo reglamentario de la Ley 3/2015, la anteriormente mencionada Orden de 15 de octubre de 2012 establece los parámetros dentro de los cuales se considera que una vivienda es adecuada, atendiendo a la relación entre dormitorios y personas que componen la unidad de convivencia. En el supuesto que nos ocupa, la vivienda habría de tener al menos dos habitaciones para considerarse adecuada, teniendo en consideración que la unidad convivencial está compuesta por el matrimonio y una hija menor de edad, que, a diferencia de cuando se adjudicó la vivienda, ya no es una recién nacida.

Por ello, en el supuesto que nos ocupa se está dando, a juicio del Ararteko, una situación de sobreocupación, entendida como tal en la definición dada en el artículo 3.cc) de la Ley 3/2015:

“Vivienda sobreocupada: es aquella vivienda en la que se aloja un número de habitantes que excede del máximo considerado adecuado con relación a la superficie, número y dimensión de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la vivienda”.

5. Por añadidura, cabe mencionar que el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco inició ya en el año 2018 los trámites necesarios para la aprobación del Decreto que regula las condiciones mínimas de habitabilidad y las normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco³.

Precisamente, el artículo 5.4 del antedicho proyecto contiene de forma expresa que:

“La sobreocupación de la vivienda constituye una utilización anómala de las viviendas y un incumplimiento de su función social. Las personas usuarias, sean o no propietarias, de las viviendas y alojamientos dotacionales deben adoptar las medidas necesarias para evitar incurrir en situaciones de sobreocupación.

A efectos de sobreocupación la superficie útil de la vivienda dispondrá de 25 m² útiles como mínimo para una ocupación permanente por una única persona, para dos personas la superficie útil de la vivienda será como mínimo de 35 m² y para más de dos personas la vivienda dispondrá de una superficie útil mayor a la resultante de aplicar la siguiente fórmula $S > 20 + \{10 \times N\}$, donde N es el número de personas y S es la superficie útil mínima necesaria de la vivienda, incurriendo en caso de incumplir esta

³ Proyecto de Decreto que regula las condiciones mínimas de habitabilidad y las normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

[Accesible en línea]:

https://www.euskadi.eus/web01-s2ing/es/contenidos/proyecto/20191217_proyect_vivienda/es_def/index.shtml





condición en una situación de sobreocupación de la vivienda o del alojamiento dotacional”.

En definitiva, incluso desde una perspectiva de *lege ferenda*, la vivienda en la que reside la familia del reclamante habría de tener una superficie útil mayor de 50 m², incurriendo en caso contrario en una situación de sobreocupación.

6. Asimismo, debe recordarse que, tal y como expresó la relatora especial sobre una vivienda adecuada, *“...los Estados deben garantizar el derecho de los niños a una vivienda adecuada, entre otras cosas aplicando el principio del interés superior del niño”*⁴.

Sobre este aspecto, 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° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial⁵.

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

⁴ **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 (A/HRC/43/43), parr. 48.i). [Accesible en línea]: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

⁵ **Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Comité de los derechos del niño.** Observación General n° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). [Accesible en línea]: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.pdf



Igualmente, cabe recordar que es la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, la que en su artículo 3 establece ese principio y derecho del interés superior del menor. A este respecto, parece oportuno añadir que Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, ha establecido en su artículo 31 que los tratados internacionales prevalecen sobre normas de derecho interno contrarias, y que el artículo 29 de la misma ley aclara que el cumplimiento de las obligaciones internacionales incumbe también a las autoridades autonómicas (véase en este sentido la STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 7).

7. Por otra parte, llama la atención a esta institución la afirmación que Alokabide realiza en los formularios de solicitud de reubicación de vivienda: *“La reubicación se efectuará solo al vencimiento del contrato”*. Y ello porque la previsión consistente en suspender la eficacia de la reubicación a la finalización del contrato de arrendamiento no responde, de ninguna manera, a previsión normativa alguna.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Ararteko reitera la necesidad de que el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, desarrolle reglamentariamente las previsiones normativas contenidas en la Ley 3/2015.

8. Finalmente, tal y como ha expuesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), la ausencia de un parque público de viviendas que atienda debidamente las necesidades de las personas demandantes no es motivo suficiente para evitar la puesta a disposición de una vivienda adecuada.

Precisamente, esta circunstancia fue analizada en la sentencia del TEDH de 9 de abril de 2015 (*caso de Tchokontio Happi c. Francia*⁶).

En este sentido, si bien es cierto que el parámetro de enjuiciamiento tiene por objeto la vulneración a la tutela judicial efectiva por inejecución de una sentencia firme, los hechos que se relatan en la misma tienen contrastadas semejanzas con la queja planteada ante este Ararteko.

De hecho, en el caso juzgado, a pesar de que a la reclamante se le reconoció judicialmente su derecho a ser realojada en una vivienda social, transcurridos más de tres años, no se le había propuesto la adjudicación de vivienda alguna. El Gobierno sostuvo que no podía cumplir su obligación debido a la situación de escasez de vivienda en la zona de París.

El incumplimiento de esta obligación legal había llevado incluso a la Administración a abonar una multa en una cuantía proporcional al tiempo en el que la demandante no pudo disfrutar del acceso a una vivienda social.

⁶ **Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** *Caso de Tchokontio Happi c. Francia.* Sentencia de 9 de abril de 2015. Disponible en línea: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153479>.



Finalmente, a la vista de los hechos expuestos, el TEDH concluye señalando que, según su jurisprudencia reiterada, no es admisible que una autoridad estatal argumente la falta de medios como objeción para no cumplir con los derechos individuales reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (véanse las sentencias de los casos *Burdov c. Rusia*⁷ y *Société de Gestion du Port de Campoloro y Société fermière de Campoloro c. Francia*⁸).

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

No obstante, a juicio del Ararteko, la vivienda en la que reside la unidad de convivencia del promotor de la queja se encuentra en una situación de sobreocupación que el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco debería corregir, con el fin de garantizar el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Ararteko considera que las limitaciones que derivan de la superficie útil y distribución de la vivienda en la que reside esta familia no permiten concluir que esté plenamente satisfecho su derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada.

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 Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco revise la denegación de la solicitud de reubicación de vivienda de la unidad de convivencia del reclamante.

En todo caso, este Ararteko recuerda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco la necesidad de desarrollar reglamentariamente las previsiones normativas contenidas en la Ley 3/2015, con el fin de dotar al procedimiento de reubicación de la necesaria seguridad jurídica y de todas las garantías.

⁷ **Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** *Caso Burdov c. Rusia*. Sentencia de 7 de mayo de 2002. Disponible en línea: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-60449>.

⁸ **Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** *Caso Société de Gestion du Port de Campoloro y Société fermière de Campoloro c. Francia*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Disponible en línea: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77005>.

