



Resolución 2018R-2198-16 del Ararteko de 22 de octubre de 2018, por la que recomienda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco que revise los puntos reconocidos en un expediente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de una ciudadana relativa a la disconformidad con la puntuación reconocida por el delegado territorial de vivienda en Bizkaia en su expediente dado de alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".

En su escrito de queja, la reclamante expuso que era viuda y que constituía una unidad de convivencia monoparental con dos hijas mayores de edad a su cargo. Además, manifestó que llevaba inscrita en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" desde hace aproximadamente 9 años sin que se le hubiera adjudicado vivienda alguna. Por último, señaló que sus dos hijas mayores de edad estaban cursando estudios universitarios.

En este sentido, la promotora de la queja relató que, atendiendo a las características específicas de su unidad de convivencia y la necesidad de vivienda, solicitó información sobre los puntos reconocidos en su expediente.

En contestación, la delegación territorial de vivienda en Bizkaia trasladó la puntuación total de su expediente. A pesar de ello, la reclamante mostró su desacuerdo con la puntuación reconocida. No en vano, constató que se le habían restado 10 puntos al considerar que no constituía una unidad familiar monoparental. En concreto, se restaron los puntos de su solicitud al comprobar que una de sus hijas había adquirido la mayoría de edad.

2. Ante la disconformidad con la disminución de los puntos en su expediente, la promotora de la queja interpuso una reclamación formal ante el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco.

En su escrito, la promotora de la queja trasladó la definición que sobre la familia monoparental realiza la Real Academia de la Lengua Española¹ y reiteró su oposición a la interpretación realizada por el departamento.

En contestación, el departamento trasladó a la promotora de la queja que:

¹ **Diccionario de la Lengua española.** "Monoparental: Dicho de una familia: Que está formada solo por el padre o la madre y los hijos." [Accesible en línea]: <http://dle.rae.es/?id=PgyfgPH>



- *"La normativa de vivienda, concretamente en los criterios de baremación para la adjudicación de viviendas, establece que se otorgarán 10 puntos por formar parte de alguno de los colectivos con especial necesidad de vivienda, entre los que se encuentran las familias monoparentales. No hace alusión expresa a que los hijos hayan de ser menores de edad; sin embargo, siguiendo el criterio inspirador de otras regulaciones (...), únicamente se computan estos 10 puntos mientras los hijos sean menores de edad y sigan dependiendo del padre o la madre."*

3. 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 su escrito, el Ararteko trasladó el desacuerdo de la reclamante y solicitó la remisión de un informe en el que se explicara las razones jurídicas por las que se había resuelto restar 10 puntos del expediente de la promotora de la queja y su opinión acerca de los criterios que se aplicaban en el departamento en relación con el asunto expuesto.

4. En estos mismos términos, el Ararteko dirigió una petición de información al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, con el fin de que la Dirección de Política Familiar y Diversidad remitiera información de interés para una adecuada tramitación de la queja presentada.
5. En respuesta, tuvo entrada en el registro de esta institución un informe elaborado por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco en el que sin otorgar mayor fundamentación jurídica, confirmaba su decisión.

Por el contrario, la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco remitió un informe completo en el que expuso la posición del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

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), o en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2000 (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.





2. El acceso a la ocupación legal de una vivienda de protección pública requiere necesariamente de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Pública "Etxebide."

En este sentido, el artículo 13 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, prevé la creación del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales, que sustituirá o, en su caso, dará continuidad al precedente registro administrativo. Este registro tendrá por objeto el conocimiento de las personas demandantes de vivienda protegida y servirá de instrumento para la gestión y control de la adjudicación de las viviendas de protección pública.

Entre tanto, a falta de un desarrollo reglamentario, es el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", quien tiene encomendada esta labor de gestión y control de las personas demandantes de vivienda protegida.

3. El alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos y obligaciones.

Así, el capítulo II 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) establece de forma expresa las condiciones generales para su acceso y el contenido concreto que debe tener toda solicitud.

4. La Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias del País Vasco, en su artículo 18 establece medidas específicas en el ámbito de la vivienda y el suelo.

Concretamente, la dicción literal del antedicho artículo señala que:

- *"Con carácter general, el Gobierno Vasco, en el marco de su política de vivienda, concederá un tratamiento singular a las familias con hijos e hijas menores de edad o personas en situación de dependencia a su cargo, así como a las familias numerosas y a las familias que se encuentren **en situaciones de especial vulnerabilidad, como pueden ser las familias monoparentales** ..."*

Resulta significativo el tratamiento sobre la situación de especial vulnerabilidad de las familias monoparentales que recogió la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales en su informe de 2016².

En concreto, en el estudio realizado se señaló que:

² **Departamento de Empleo y Políticas Sociales.** Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales EDPS-2016. Principales resultados 31 de enero de 2017. [Accesible en línea]: http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe_epds_2016_2/es_epds2012/adjuntos/Informe%20EPDS%202016_es.pdf



- *“En el contexto de los grupos familiares con hijos/as, entre 2014 y 2016 aumenta sin embargo el impacto de la pobreza real entre las familias monoparentales, pasando de 12,7 a 13,4% (...) El peso de las familias monoparentales en la distribución de la pobreza real aumenta de un 23,6 a un 29,9% entre 2014 y 2016(...). En conjunto, las familias monoparentales y las parejas con hijos e hijas recogen un 72% de los casos de pobreza real en 2016”³*

En este mismo contexto, el *European Institute for Gender Equality* ha manifestado su preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad de las familias monoparentales encabezadas por mujeres que ya suponen el 85% de todas las familias monoparentales de toda la Unión Europea⁴.

Por todo ello, el Ararteko reitera que las Administraciones públicas vascas deben remover los obstáculos y adoptar medidas de actuación positivas encaminadas a favorecer a las familias que se encuentren en una especial situación de vulnerabilidad, entre las que se encuentran las familias monoparentales.

5. En lo que aquí interesa, el artículo 51.1 de la antedicha Orden prevé los criterios de baremación a la hora de reconocer los puntos en los expedientes que se encuentren inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida “Etxebide”. En concreto, el apartado e) recoge como criterio puntuable con 10 puntos la *“Especial necesidad de vivienda”*.

En este sentido, el artículo 2 f) de la Orden de 15 de octubre de 2012 ha delimitado la acreditación de esta especial circunstancia a:

- *“aquellos en los que al menos uno de sus titulares forme parte de los siguientes colectivos: personas con discapacidad intelectual y del desarrollo y personas con enfermedad mental, **familias monoparentales**, víctimas de violencia de género, divorciados o separados legalmente, personas que hayan perdido la propiedad de su vivienda habitual por incapacidad de pago sobrevenida, mayores de 70 años y menores de 30.”*

Sin embargo, la Orden de 15 de octubre de 2012 no delimita las características que deben cumplir las unidades familiares para considerarlas monoparentales. En definitiva, no determina las particularidades del colectivo afectado.

³ Encuesta de Pobreza... *op.cit.*, pág. 46.

Pobreziaren inkesta... *op.cit.*, 43. Orr.

⁴ **European Institute for Gender Equality**. Poverty, gender and lone parents in the EU. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action. [Accesible en línea]: <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/poverty-gender-and-lone-parents-eu>

6. El Ararteko es consciente de que en la Comunidad Autónoma del País Vasco no existe normativa con rango legal en la que, de un lado, se defina el concepto de familia monoparental y, de otro lado, se determinen las condiciones que deben reunir las personas que formen parte de la unidad familiar a efectos de obtener el reconocimiento o mantenimiento de la consideración como familia monoparental.

Esta circunstancia ha sido puesta de relieve en los diferentes informes anuales trasladados al Parlamento Vasco⁵, en los que el Ararteko ha insistido reiteradamente sobre la necesidad de definir e identificar con precisión los requisitos que debe cumplir el modelo de familia monoparental.

7. A pesar de lo expuesto, la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco ha trasladado al Ararteko que:

- *“Siendo esto así, cada administración pública vasca o, en su caso, órgano administrativo perteneciente a las anteriores, es competente para determinar el concepto de familia monoparental que considere más adecuado a los fines que persigue, y que resultará de aplicación en las materias que resulten de su competencia o respecto de las políticas (por ejemplo, educación, transportes, vivienda, etc.) cuya gestión le esté atribuida.”*

Esta situación ha supuesto que el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, ante la ausencia de definición legal, haya resuelto establecer un criterio interno de aplicación general en su ámbito concreto de actuación.

De esta forma, ha resuelto, mediante la aplicación de un criterio interno, que el reconocimiento de los 10 puntos se aplique únicamente a aquellas familias con madre o padre que tengan menores de edad a cargo.

Sin embargo, el Ararteko considera inadecuado que cada departamento u órgano que forme parte de la Administración pública vasca mantenga un criterio particular sobre lo que ha de entenderse por familia monoparental.

8. En contraposición a la postura defendida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, el Ararteko defiende que la situación de monoparentalidad no debe establecerse únicamente en función de la edad de los hijos o hijas que forman parte de la unidad familiar, sino de la constatación de su dependencia económica.

⁵ **Ararteko**. Por citar algunos: Informe anual al Parlamento Vasco del año 2010, pág. 264; Informe anual al Parlamento Vasco del año 2011, pág. 287; Informe anual al Parlamento Vasco del año 2012, pág. 172; Informe anual al Parlamento Vasco del año 2013, págs. 182 y 186. Informe anual al Parlamento Vasco del año 2014, pág. 206; Informe anual al Parlamento Vasco año 2015, pág. 203; Informe anual al Parlamento Vasco del año 2016, pág. 210; Informe anual al Parlamento Vasco año 2017, pág. 205.

Esta interpretación está avalada, desde una perspectiva comparada, por el Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, que desarrolla la Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las familias de Cataluña, que en su artículo 4.3 prevé de forma expresa las condiciones necesarias para el reconocimiento o mantenimiento de la condición de familia monoparental. En lo que aquí interesa, se requiere:

- *"a) Ser menores de 21 años, o tener una discapacidad o estar incapacitados para trabajar con independencia de su edad. Este límite de edad **se amplía hasta los 25 años cuando cursen estudios de educación universitaria** en sus distintos ciclos y modalidades, de formación profesional de grado superior, de enseñanzas especializadas de nivel equivalente a las universitarias o profesionales en centros sostenidos con fondos públicos o privados (...).*

b) Convivir con la persona progenitora. Se entiende que la separación transitoria durante un período igual o inferior a dos años motivada por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares, incluyendo los supuestos de fuerza mayor, privación de libertad de la persona progenitora o de los hijos o hijas o internamiento de acuerdo con la normativa reguladora de la responsabilidad penal de los menores no rompe la convivencia entre la persona progenitora y los hijos o hijas, aunque sea consecuencia de un traslado temporal al extranjero.

c) Dependier económicamente de la persona progenitora. Se considera que existe dependencia económica siempre y cuando los hijos o hijas no obtengan, cada uno de ellos, unos ingresos por rendimiento del trabajo superiores, en cómputo anual, al IRSC vigente"

En idénticos términos se pronuncia la recientemente aprobada Ley 18/2018, de 31 de julio, de Apoyo a la Familias de las Illes Balears (artículo 7).

Además, este mismo criterio se utiliza también en relación con las familias numerosas (artículo 3.1 a) de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Familias numerosas y artículo 1 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento de protección a familias numerosas).

No obstante, como novedad en cuanto a la edad exigida, el Decreto 19/2018, de 9 de marzo, del Consell, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 3.1 a) 1º que:

- *"Para que se reconozca y se mantenga la condición de familia monoparental o en situación de monoparentalidad, cada persona descendiente debe cumplir las condiciones siguientes:*

Encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:



Ser menor de 26 años."

En síntesis, como se ha podido apreciar, la condición de monoparentalidad en otras Comunidades Autónomas no estaría directamente vinculada a la minoría de edad de los hijos o hijas.

9. Esta opinión es compartida por la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco, que en contestación a la petición de colaboración, trasladó al Ararteko que:

- *"... profundizando en el objeto de la consulta realizada por la institución del Ararteko, este Departamento es partidario de no condicionar el mantenimiento de la condición de familia monoparental al cumplimiento de la mayoría de edad por parte de los hijos o de las hijas que se integran en la unidad familiar..."*

De hecho, en materia de conciliación de la vida familiar y laboral, el artículo 9.5 del Decreto 177/2010, de 29 de junio, modificado por el Decreto 31/2015, de 17 de marzo define la familia monoparental como:

- *"(...) la formada por el padre o la madre que ha solicitado la excedencia o la reducción de jornada, y los hijos o hijas con los que convive, cuando éstos dependen económicamente de esa sola persona."*

No en vano, en este caso concreto, el requisito que condiciona la determinación de unidad familiar monoparental no es otro que el de la dependencia económica de los hijos o de las hijas respecto de la persona ascendiente. Situación que puede prolongarse incluso una vez superada la minoría de edad.

10. Por cuanto antecede, en opinión del Ararteko, condicionar el reconocimiento de una situación de especial vulnerabilidad, como es la monoparentalidad, a criterios dispares en función de la administración pública u órgano administrativo a la que se dirija la persona afectada supone una constatable inseguridad jurídica.

Por ello, el Ararteko considera que ante la ausencia de una definición genérica, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda debería reconocer la especial situación de vulnerabilidad de las familias monoparentales y considerar las orientaciones de la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco. En concreto, debería modificar su criterio interno y no condicionar el mantenimiento de la situación de monoparentalidad en la adquisición de la mayoría de edad por parte de los hijos o de las hijas que integran la unidad de convivencia, siempre que se acredite su dependencia económica con la persona ascendiente.

Si bien es cierto que la adquisición de la mayoría de edad en otros tiempos suponía cierto grado de independencia económica, en la actualidad esta realidad es





radicalmente distinta, en buena medida debido a que en la mayoría de los casos el periodo formativo de los jóvenes va mucho más allá de los 18 años.

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 puntuación otorgada al expediente de la promotora de la queja inscrita como demandante de vivienda en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".

En consecuencia, si cumple los requisitos anteriormente expuestos, conceda los 10 puntos, al acreditarse una especial necesidad de vivienda.

En todo caso, el Ararteko recomienda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco que, atendiendo a las consideraciones realizadas en la presente resolución, revise el criterio interno por el que determina si una unidad de convivencia merece la condición de monoparental o no.