



Resolución 2020S-344-20 del Ararteko, de 27 de octubre de 2020, por la que sugiere al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco que revise una resolución de denegación de inscripción individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".

Antecedentes

1. Un ciudadano presentó una queja ante el Ararteko con motivo de su disconformidad con la denegación de su solicitud de inscripción individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".

En concreto, con fecha 13 de diciembre de 2019, el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia resolvió denegar la solicitud de inscripción del promotor de la queja en base al siguiente motivo:

- *"Incumplimiento de requisitos para la inscripción en el Registro de Etxebide".*

Si bien dicha resolución no especificó cuáles eran los requisitos que según la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia no reunía para ser inscrito en Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", el promotor de la queja señaló que verbalmente le habían informado de que no se podía inscribir de manera individual en tanto en cuanto no recayese sentencia firme de divorcio.

2. Al respecto, el reclamante expuso en su escrito de queja que con anterioridad vivía en un piso de protección pública en régimen de arrendamiento con su expareja e hijos menores en común, pero que aproximadamente desde junio del 2019 se encuentra incurso en un proceso de divorcio.

El promotor de la queja manifestó que dispone de un convenio regulador firmado de mutuo acuerdo con fecha 21 de enero de 2020, pendiente de su ratificación judicial. Dicho convenio regulador estipula que se atribuye a la expareja del reclamante y madre de los menores en común el uso y disfrute del domicilio familiar.

Además, añadió que es titular de la renta de garantía de ingresos (RGI) como unidad de convivencia independiente y que cuenta con un contrato de arrendamiento de una habitación en una vivienda compartida, desde el 3 de julio de 2019, en la que está igualmente empadronado. No obstante, no ha podido solicitar el derecho a la prestación complementaria de vivienda (PCV), por no cumplir el requisito relativo a la inscripción en "Etxebide".

3. A la vista de los hechos anteriormente expuestos, el Ararteko remitió una petición de colaboración al anterior Departamento de Medio Ambiente, Planificación





Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco. En particular, solicitó información detallada sobre los siguientes extremos:

- a) Los motivos concretos por los que se resolvió la denegación de la inscripción del reclamante en el registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide".
- b) Su opinión acerca de la innecesaria tardanza en la inscripción de aquellas personas que han acreditado su necesidad de vivienda y han interpuesto una demanda de divorcio ante el juzgado.
- c) La posibilidad de que en casos como el expuesto se permita la inscripción individual con la acreditación de la existencia de un procedimiento judicial en marcha que tenga por finalidad el divorcio, una vez que se haya acreditado la necesidad de vivienda.
- d) Información sobre si en el presente caso el reclamante mantendría la antigüedad como solicitante de vivienda protegida del expediente de origen, a pesar de no haber sido todavía admitida su solicitud a título individual.
- e) Cualquier otra circunstancia que tenga relación con el objeto de la queja y que pueda resultar de interés para nuestra actuación.

Asimismo, esta institución formuló algunas consideraciones previas que, para evitar reiteraciones, se reproducen más adelante.

4. En contestación a la petición de colaboración, esta institución recibió un informe elaborado por la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia, en el que de forma sucinta señaló que:

"1) El demandante conoce los motivos concretos por los que se ha resuelto la denegación de su inscripción en el registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", ya que en el requerimiento de subsanación de documentos que le fue notificado el 7 de diciembre de 2019 se le solicitaba documentación acreditativa de su estado civil.

2) El reclamante no ha acreditado su necesidad de vivienda ni que haya interpuesto una demanda de divorcio ante el juzgado (lo que ha presentado el 13 de diciembre de 2019 es un Acta de comparecencia ante el Servicio común procesal general de Gernika-Lumo solicitando le sea reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita y/o nombramiento de Abogado y Procurador de oficio para el juicio que se propone promover contra (...) sobre demanda de divorcio).

3) Al no haber presentado copia del convenio regulador, no nos es posible conocer si la demanda de divorcio es de mutuo acuerdo ni si se atribuye el uso y disfrute de la vivienda a su expareja".

5. Por último, cabe señalar ahora que el reclamante realizó una nueva solicitud de inscripción individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" con fecha 24 de junio de 2020, aportando al efecto el acta de ratificación del procedimiento de divorcio de mutuo acuerdo y del convenio





regulador acordado, así como el contrato de arrendamiento de la habitación en la vivienda que comparte el reclamante y su volante de empadronamiento.

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

Consideraciones

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

En ese sentido, el artículo 13 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, Ley 3/2015), 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 tiene por objeto el conocimiento de las personas demandantes de vivienda protegida y sirve de instrumento para la gestión y control de la adjudicación de las viviendas de protección pública.

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

Asimismo, de acuerdo con el artículo 4 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), constituyen las funciones del Registro de Solicitantes de Vivienda:

- a) *"Registrar a las personas físicas o unidades convivenciales demandantes de vivienda que reúnen los requisitos previstos en la normativa para acceder a viviendas de protección oficial, a alojamientos dotacionales y a viviendas asimiladas.*
- b) *Facilitar los datos precisos para la gestión y adjudicación de viviendas de protección oficial, de alojamientos dotacionales y de viviendas asimiladas, garantizando a la ciudadanía la igualdad y la concurrencia en el acceso a las mismas.*
- c) *Proporcionar a la Administración información actualizada que le permita el control y seguimiento de las actuaciones en materia de viviendas de protección oficial, de alojamientos dotacionales y viviendas asimiladas y adecuar las programaciones públicas de vivienda a la demanda real existente.*
- d) *Recopilar, tratar, gestionar y ofrecer datos que sirvan para conocer la demanda real de acceso a las viviendas de protección oficial, de*





alojamientos dotacionales y viviendas asimiladas en cada municipio del territorio de la Comunidad del País Vasco, facilitando información y sirviendo de instrumento para orientar la política en materia de vivienda protegida".

2. El alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" está condicionado, ciertamente, al cumplimiento de determinados requisitos y obligaciones. Así, el capítulo II de la 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.

Por lo que aquí interesa, el artículo 8.1 de la referida Orden establece que:

- *"Las personas físicas o unidades convivenciales podrán inscribirse en el Registro de Solicitantes de Vivienda como demandantes de vivienda en régimen de compra o en régimen de arrendamiento, siempre que en la fecha de la solicitud cumplan los requisitos previstos por la normativa vigente para el acceso a tales viviendas".*

La solicitud de inscripción, por tanto, debe estar suscrita por todas las personas que formen parte de la unidad de convivencia y debe contener los datos personales de cada una de las mismas, de acuerdo con los artículos 11.2 y 12.a) de la antedicha Orden, respectivamente.

Así, en efecto, el artículo 11 de la misma Orden dispone que únicamente se admite una solicitud de inscripción por persona o unidad convivencial.

3. No obstante lo anterior, esta institución aprecia que, tal y como cabe constatar en la documentación obrante en el presente expediente, el reclamante ya no forma una unidad de convivencia con su expareja. Y ello porque, a pesar de ser todavía cónyuges a efectos legales, hace tiempo que se encuentran en trámites de divorcio y que viven de forma independiente.

En relación con ello, cabe traer a colación que la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, señala, en su artículo 3.ºe), lo que deberá entenderse por unidad de convivencia:

- *"Se define en idénticos términos que lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social".*

Y dicho artículo 9 de la Ley 18/2008 preceptúa en la actualidad que, entre otras, tendrán la consideración de unidad de convivencia las siguientes personas o grupos de personas:

- a) *"Personas que viven solas en una vivienda o alojamiento, quedando excluidas de dicha consideración las personas que, aun viviendo solas,*



*estén unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, **excepto cuando se encuentren en trámites de separación o divorcio** o cuando concurren circunstancias excepcionales en los términos que se determinen reglamentariamente.*

- b) **Dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento¹**, cuando estén unidas entre sí por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente o preadoptivo o de tutela”.

4. Por otra parte, hay que señalar que esta institución es conocedora de los requisitos previstos para el acceso a cualquier vivienda de protección pública, entre los que se requiere, de conformidad con el artículo 16 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:

- *“Tener necesidad de vivienda, en los términos que normativamente se establezca”.*

En este sentido, la necesidad de vivienda se define en el artículo 17 del Decreto 39/2008, como la carencia *“de vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo durante los dos años inmediatamente anteriores a las fechas que para cada caso se señalan en el apartado 3 de este artículo”.*

Sin embargo, el artículo 9.1 de la Orden de 15 de octubre de 2012 enumera las excepciones en las que no resulta necesario acreditar el cumplimiento de este requisito. Entre ellas se señala la que sigue:

- *“Haber sido asignada judicialmente como domicilio familiar del otro cónyuge tras un proceso de separación o de divorcio o de extinción de parejas de hecho”.*

5. Al hilo de lo anterior, el Ararteko viene detectando las dificultades a las que una pareja separada de hecho o en trámites de divorcio, como ocurre en el presente caso, se enfrenta a la hora de inscribirse de manera individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida “Etxebide”.

Precisamente, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco ha venido exigiendo la entrega de una resolución definitiva de separación o divorcio o la ratificación del oportuno convenio regulador en el caso de haber menores a cargo, con el fin de facilitar la inscripción individual en el registro. No obstante, entre la decisión de romper el vínculo de pareja hasta

¹ El énfasis en ambos casos es del Ararteko.



la materialización del mismo transcurre un periodo de tiempo en el que el departamento imposibilita la inscripción individual, con independencia de la entrega de documentación que probaría de forma fehaciente la ruptura del vínculo. A modo de ejemplo, el Ararteko ha comprobado, tras la tramitación de diversas reclamaciones, que el referido departamento no admite como válido la entrega de un contrato de arrendamiento en vigor, la acreditación de empadronamiento diferenciado o la constatación de que se han iniciado los trámites judiciales pertinentes para la disolución del matrimonio. Asimismo, esta institución ha verificado que este departamento tampoco acepta las dilaciones que puedan darse en sede judicial hasta la efectiva disolución matrimonial.

En consecuencia, a juicio de este Ararteko, el registro de demandantes de vivienda protegida estaría mostrando una realidad distinta a las necesidades de vivienda reales de las personas inscritas en el mismo. No en vano, en el periodo de tiempo comprendido entre el inicio de los trámites de separación hasta la obtención definitiva de sentencia o de establecimiento de las medidas paternofiliales pueden darse, y se dan de hecho, situaciones no deseadas con motivo de la obligatoriedad de mantener una inscripción conjunta como demandantes de vivienda protegida, a pesar de que no exista ya vínculo cierto entre ambas personas.

De hecho, no debe obviarse que cuando el acceso a una vivienda requiere de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", la aceptación de uno de los miembros conlleva implícitamente la baja del conjunto de las personas inscritas en la misma.

6. Por todo ello, en opinión de este Ararteko, el departamento debería facilitar situaciones transitorias de inscripciones individuales temporales tras las rupturas conyugales o análogas a las mismas, en los casos en los que se justifique debidamente el inicio de actuaciones tendentes a la disolución del vínculo y hasta la obtención definitiva de las sentencias o de las resoluciones de establecimiento de medidas paternofiliales. De esta manera, el registro revelaría un resultado fiel de las necesidades específicas de vivienda de este colectivo.

De lo contrario, la adjudicación de una vivienda a una de las personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" que se encuentra en trámites de separación o divorcio, puede ocasionar situaciones de inequidad y perjuicios a la otra persona con la que no mantiene ya ninguna relación, que no responden al espíritu y finalidad de la normativa en materia de vivienda de protección pública.

Se trata de una realidad que va en aumento, y la necesidad de presentar obligatoriamente la sentencia de separación o divorcio para obtener una inscripción individual en el registro no atiende, a juicio de este Ararteko, las necesidades y demandas reales de vivienda protegida de estas personas.

En este sentido, esta institución tiene a bien recordar que, de conformidad con el artículo 9.2 de la Constitución, *"corresponde a los poderes públicos promover las*





condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas". Por todo ello, se establece el deber de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En consecuencia, el Ararteko considera que el actual Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco debería articular ciertas previsiones normativas que contemplaran estas circunstancias transitorias, con el fin de seguir garantizando el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal a una vivienda digna y adecuada que asiste de forma individual a cualquiera de las personas que se encuentren, también, en trámites de separación o divorcio.

7. Esta institución entiende, en definitiva, que una interpretación más acorde con la voluntad manifestada y acreditada de separación o divorcio facultaría, en definitiva, formular una inscripción inicial, que pudiera confirmarse una vez recaiga la sentencia firme o se ratifique judicialmente, en su caso, el convenio regulador.

De ese modo, por ejemplo, la presentación de una declaración jurada simple u otro tipo de documento similar suscrito por la persona interesada, que manifieste que conforma una unidad de convivencia diferenciada y que cumple con los requisitos establecidos en la normativa, permitiría la inscripción individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide", sin perjuicio del compromiso de aportar, en un tiempo razonable, la oportuna sentencia de separación/divorcio o resolución de establecimiento de medidas paternofiliales.

Igualmente, salvando las distancias con respecto a la particularidad de la norma por dirigirse a mujeres víctimas de diversos tipos de violencia machista, la Orden de 4 de octubre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, prevé en su artículo 7.2 otras vías de acreditación del cese de la convivencia con quien haya sido su pareja:

- a) *"En el caso de haber formado matrimonio o pareja de hecho, la Sentencia de separación o divorcio o la Baja en el Registro de Parejas de Hecho. Excepcionalmente bastará con acreditar la interposición de la demanda de separación o divorcio ante el Juzgado competente. La Delegación Territorial correspondiente podrá requerir la presentación de certificado de convivencia en aquellos casos que estime conveniente.*
- b) *El resto de interesadas, es decir, aquellas que no formen no hayan formado matrimonio o pareja de hecho habrán de acreditar el cese de la convivencia mediante la presentación de volante de empadronamiento, a fecha de solicitud de la medida de acción positiva, acreditativo de las personas que conviven o están empadronadas con la solicitante. Asimismo la Delegación Territorial correspondiente podrá requerir la presentación de certificado de convivencia en aquellos casos que estime conveniente".*





Finalmente, cabe incidir en el hecho de que, en el supuesto que nos ocupa, el reclamante y su expareja redactaron de mutuo acuerdo un convenio regulador con la finalidad instrumental de presentarlo con la demanda de divorcio, convenio que fue suscrito por ambos. El mismo, como se ha señalado anteriormente, establece que se atribuye a la expareja del reclamante y madre de los menores en común el uso y disfrute del domicilio familiar. Al respecto, la reciente sentencia del Tribunal Supremo 569/2018, de 15 de octubre de 2018, menciona lo siguiente en su fundamento jurídico segundo:

“Los acuerdos sobre medidas relativas a hijos comunes, menores de edad, serán válidos siempre y cuando no sean contrarios al interés del menor [...] Por tanto, el convenio regulador no puede tacharse de ineficaz por carecer del requisito de ser aprobado judicialmente”.

8. Por último, con relación a la motivación empleada por parte de la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia en la resolución denegatoria de la inscripción en Etxebide, cabe reiterar que de forma genérica se limitó a señalar que se daba un *“incumplimiento de requisitos para la inscripción en el Registro de Etxebide.”*

Por ello, esta institución tiene a bien recordar la obligación que tiene la Administración, conforme al artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de motivar las resoluciones limitativas de derechos, con una sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho de la misma. Obligación esta que tiene como contrapartida el derecho de la ciudadanía a ejercer una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

9. En suma, a juicio del Ararteko, el actual Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco debería articular medidas específicas con el fin de posibilitar la inscripción individual de personas que se encuentren en trámites de separación o divorcio a la espera de una resolución definitiva. En este sentido, esta institución valora que cabría admitir por parte del departamento la inscripción individual de forma temporal, siempre que se acredite por parte de la persona interesada que han iniciado los trámites tendentes a la disolución del vínculo existente.

A todo lo expuesto en las consideraciones previas, cabría añadir, además, que el principio antiformalista – el cual ha de guiar toda actuación de la Administración– exige que la forma se encuentre subordinada a la defensa y garantía de los intereses generales.

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 remite la siguiente:





SUGERENCIA

Que, a tenor de todo lo expuesto, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco revise la resolución por la que resolvió denegar la solicitud de inscripción individual en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" del reclamante.

Asimismo, el Ararteko invita al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco a articular normativamente las inscripciones individuales tras la ruptura de la condición de pareja, sin que resulte necesaria para ello la aportación de una decisión judicial definitiva de disolución de la pareja o de medidas paternofiliales, siempre que se acredite debidamente por parte de la persona interesada que ha iniciado los trámites oportunos.

