



**Resolución 2022R-1280-22 del Ararteko, de 28 de julio de 2022, por la que recomienda al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco que revise la denegación de una solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio de vivienda.**

### Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de una ciudadana relativa a la disconformidad con la decisión del delegado territorial de Vivienda de Gipuzkoa de denegar su solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio de vivienda.
2. La promotora de la queja, inquilina de un alojamiento dotacional, solicitó ante la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa la reubicación al entender que las características de la vivienda no eran idóneas para su unidad de convivencia.

En su escrito de queja, la reclamante expuso que constituye una unidad de convivencia monoparental con un menor a su cargo. En este sentido, informó de que la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa le adjudicó un alojamiento dotacional el mes de noviembre de 2021 y que lo aceptó debido a su difícil situación económica y el alto precio de los arrendamientos en el mercado libre en Donostia-San Sebastián. Sin embargo, manifestó que la superficie útil del el inmueble apenas alcanzaba los 27,94 m<sup>2</sup> y disponía de un único dormitorio.

Por este motivo, la promotora de la queja solicitó el reconocimiento de la necesidad específica de vivienda. Para ello, argumentó que el alojamiento dotacional se encontraba en una clara situación de sobreocupación dado que no disponía de la superficie legalmente prevista.

3. A pesar de lo expuesto, el 18 de mayo de 2022 el delegado territorial de Vivienda de Gipuzkoa resolvió denegar la solicitud de reubicación. El motivo que hizo constar en la decisión fue el siguiente:

*- "...aunque el alojamiento dotacional tenga una superficie útil inferior a 30 m<sup>2</sup>, no se ha producido modificación de la unidad convivencial desde que el mismo fue adjudicado a (la reclamante) y, además, aunque no se ha presentado certificado de empadronamiento de la solicitante y de su hijo en el alojamiento dotacional, es imposible que la antigüedad del empadronamiento cumpla con el mínimo de un año."*

Sin embargo, no se realizó consideración alguna relativa a la situación de sobreocupación del alojamiento dotacional.





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

En su escrito, el Ararteko trasladó el problema habitacional manifestado por la promotora de la queja y solicitó un informe en el que se explicasen los motivos y las razones jurídicas por las que el delegado territorial de Vivienda de Gipuzkoa no se había pronunciado favorablemente sobre la solicitud de reubicación a pesar de haber detectado una situación de sobreocupación. 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, el 22 de junio de 2022 ha tenido entrada en el registro de esta institución la contestación del director de gabinete del consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco a la que ha adjuntado un informe elaborado por el delegado territorial de Vivienda de Gipuzkoa.

A este respecto, la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa ha confirmado su decisión de denegar la solicitud de reconocimiento de la necesidad específica de cambio de vivienda. Para ello, reitera la exigencia de llevar al menos un año empadronado en el alojamiento dotacional adjudicado.

En todo caso, el Ararteko no aprecia de la respuesta remitida, consideración alguna relativa al hecho acreditado de la situación de sobreocupación de la vivienda.

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.



2. El artículo 29 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, contempla la obligación de *"todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado"* de *"respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte y velar por el adecuado cumplimiento de dichos tratados."* A este respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que el citado artículo se refiere *"tanto [a]l Estado (esta vez en el sentido estricto) como a las comunidades autónomas,"* quienes *"cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, deben 'respetar las obligaciones' asumidas por España en los tratados internacionales y 'velar' por su adecuado cumplimiento."*<sup>1</sup>

Cuando un tratado requiere la necesidad de adoptar normativa interna, el artículo 30.3 de la antedicha Ley 25/2014, establece, a su vez, la obligación de las Comunidades Autónomas de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados en los que España sea parte. Es decir, que cuando la realización de las obligaciones que establece un tratado internacional requiera de legislación o de actos de aplicación por parte de los poderes públicos, las Comunidades Autónomas están obligadas a adoptarlos en el ámbito de sus competencias.

En estos mismos términos, la exrelatora 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, recordó que la prestación o la reglamentación de los servicios básicos, los subsidios de alquiler y cualquiera otra decisión relacionada con el acceso a una vivienda adecuada relativas a los programas y políticas en materia de vivienda deben cumplir las normas de derechos humanos internacionales aplicables<sup>2</sup>.

3. 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 habitual<sup>3</sup>.
4. 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

---

<sup>1</sup> **Tribunal Constitucional.** Sentencia 87/2019, de 20 de junio. Fundamento jurídico séptimo. [[ECLI:ES:TC:2019:87](#)].

<sup>2</sup> **Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General.** 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, Leilani Farha, parr. 10 Disponible en: [http://www.hlrn.org/img/documents/A\\_HRC\\_28\\_62\\_SPA.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/A_HRC_28_62_SPA.pdf)

<sup>3</sup> **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).

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 síntesis, este precepto constitucional garantiza la posición jurídica de la ciudadanía que necesita un lugar donde vivir.

Con todo, en atención al reparto competencial dispuesto por el artículo 148.1.3 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).

5. 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:

- *"...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."*

6. 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 Unidas<sup>4</sup>, 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 situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos. Todo ello, además, a un coste razonable.

7. Como ha quedado señalado en los antecedentes de la presente resolución, la reclamante ha puesto de manifiesto ante la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa la insuficiencia de espacio en la vivienda para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de su unidad de convivencia.

En efecto, la situación de sobreocupación es un hecho constatado y no discutido. No en vano, ha quedado suficientemente acreditado que el alojamiento dotacional en el que reside la unidad de convivencia apenas alcanza los 28 m<sup>2</sup>. En definitiva, el Ararteko ha comprobado que la vivienda adjudicada no resulta adecuada.

8. El artículo 62 de la LV define de manera expresa qué ha de entenderse por una vivienda sobreocupada. En este contexto, su apartado segundo expone lo siguiente:

- *"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 *Una vivienda con 2 personas residentes en ella habrá de contar como mínimo con 33 metros cuadrados útiles de superficie."*

Asimismo, la consideración de sobreocupación descrita en la LV no solo abarca la previsión de la conocida ratio personas/m<sup>2</sup>. El antedicho precepto normativo considera también que una vivienda no resulta digna y adecuada cuando:

- *"su número de habitantes excede del máximo considerado adecuado en relación con (el) número y dimensión de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la vivienda."*

---

<sup>4</sup> **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 grales 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)



Por añadidura, el artículo 3 cc) de la LV define la vivienda sobreocupada como aquella 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".*

Además, no debe obviarse que el artículo 3 v) de la LV a la hora de definir como adecuada una vivienda recuerda que ésta lo será cuando:

- *"...su tamaño, ubicación y características resulta apropiada (...) para la residencia de una concreta persona, familia o unidad de convivencia."*

Lo hasta ahora expuesto, resulta igualmente aplicable a los alojamientos dotacionales. No en vano, el artículo 23 de la LV señala que:

- *"Cumplirá los requisitos establecidos en esta ley y su normativa de desarrollo para ofrecer a las personas que vayan a habitar en ella el espacio y las instalaciones necesarias que satisfagan sus necesidades personales ordinarias de habitación."*

Además, por si todo lo anteriormente expuesto no fuera suficiente, el Ararteko tiene a bien recordar que la situación de sobreocupación descrita en el antedicho artículo 62, es considerada por la LV como una infracción grave, de conformidad con el artículo 84 d).

9. En contraposición con lo anteriormente expuesto, la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa ha exigido a la reclamante que acredite al menos un año de empadronamiento en el alojamiento dotacional adjudicado de conformidad con el artículo 29 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.

Con todo, no debe pasar desapercibido que el artículo 4.2 c) de la LV establece de manera expresa que se incumplirá la función social que se atribuye a la vivienda cuando se detecte una *"situación o estado de sobreocupación"*. En efecto, la LV no exige el cumplimiento de ningún otro requisito adicional para considerar que una vivienda sobreocupada no cumple con la función social atribuida legalmente.

Por consiguiente, a juicio del Ararteko, una vez se haya detectado una situación de sobreocupación en una vivienda, ésta no cumpliría la función social legalmente atribuida, independientemente de que la persona adjudicataria no alcance el año de residencia efectiva en la misma.

A mayor abundamiento, el Ararteko tiene a bien recordar que la disposición transitoria segunda de la LV prevé de manera expresa que:





- *"Hasta tanto no se dicten y entren en vigor los reglamentos correspondientes al desarrollo de esta ley y que suplan las vigentes en el momento de la aprobación de la presente, estos permanecerán en todo aquello que no se oponga o contradiga esta disposición legal."*

Como se ha expuesto hasta ahora, la situación de sobreocupación ha sido intencionadamente rechazada por el legislador autonómico sin que, por el momento, para ello resulte exigible el cumplimiento de ningún otro requisito adicional. Basta con que se acredite esta situación para que la vivienda o alojamiento dotacional adjudicado deje de cumplir la función social legalmente atribuida y no resulte digna y adecuada.

10. Asimismo, el Ararteko ha trasladado en reiteradas ocasiones al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco la necesidad de desarrollar, clarificar y adecuar reglamentariamente el procedimiento de reubicación, y dotarlo, así, de la necesaria seguridad jurídica y de todas las garantías<sup>5</sup>.

A este respecto, el Comité Europeo de Derechos Sociales, en clara alusión al artículo 31 de la Carta Social Europea, ha argumentado que las medidas jurídicas tendentes a garantizar progresivamente la consecución del derecho a una vivienda digna y adecuada deben resultar prácticas y efectivas<sup>6</sup>.

En opinión del Ararteko, las previsiones normativas dispersas en la LV<sup>7</sup>, el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo<sup>8</sup>, y la Orden de 15 de octubre de 2012<sup>9</sup>, no identifican con la claridad requerida los supuestos en los que no cumpliendo la vivienda adjudicada las condiciones de adecuación y dignidad para las personas inquilinas, podría llevarse a cabo una solicitud de reconocimiento de un cambio de vivienda.

Como se ha tratado de argumentar hasta el momento, las disposiciones normativas de rango inferior y anterior a la aprobación de la LV contemplan requisitos adicionales rechazados por el propio legislador autonómico. De ahí que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco venga considerando como adecuada, durante al menos un año de duración,

---

<sup>5</sup> Ararteko. [Resolución 2022R-463-21, de 16 de marzo de 2022](#), [Resolución 2022R-953-21, de 25 de marzo de 2022](#) y [Resolución 2022R-1787-2020, de 31 de marzo de 2022](#). Disponibles en: [www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)

<sup>6</sup> **Comité Europeo de Derechos Sociales**. Decisión de 5 de diciembre de 2007. *International Movement ATD Fourth World v. France*. Disponible en línea: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-33-2006-dmerits-en>

<sup>7</sup> Ver artículo 39. Itinerarios de vivienda y movilidad geográfica.

<sup>8</sup> Ver artículo 29. Itinerarios del parque de Vivienda de Protección Oficial.

<sup>9</sup> Ver artículo 27. Vivienda adecuada.





la adjudicación de una vivienda o alojamiento dotacional cuya superficie útil es de apenas 28 m<sup>2</sup> para una unidad de convivencia de dos miembros.

11. Por el contrario, una lectura detenida del contenido previsto en la LV supone, en opinión del Ararteko, que en el presente expediente de queja haya quedado debidamente acreditado que el alojamiento dotacional adjudicado a la reclamante y a su hijo se encuentra en una clara situación de sobreocupación.

La exrelatora 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, definió el derecho a una vivienda digna y adecuada 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”*<sup>10</sup>.

El hecho de que la vivienda no disponga de la superficie útil legalmente prevista supone a juicio del Ararteko que la solicitud de reconocimiento de la necesidad específica de cambio de vivienda esté debidamente justificada de conformidad con las exigencias normativas de la LV.

En consecuencia, al haberse acreditado que el inmueble se encuentra en una clara situación de sobreocupación rechazada por los artículos 62.2 y 4.2 c) de la LV, hace que en opinión del Ararteko, el alojamiento dotacional adjudicado no resulte digno y adecuado para el correcto desarrollo de la personalidad de sus moradores. De esta manera, a juicio del Ararteko el inmueble en el que residen en la actualidad la reclamante y su hijo menor de edad no garantizaría debidamente el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

12. A lo hasta ahora argumentado, deben sumarse las consideraciones relativas a la existencia de una persona menor de edad como parte integrante de la unidad de convivencia que reside en la vivienda con un único dormitorio.

A este respecto, también 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”*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> **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, párrafo 12. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?s=35](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35)

<sup>11</sup> **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, párrafo 48.i). Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?s=35](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35)





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 nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial<sup>12</sup>.

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.

13. 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, una vez detectada una situación de vivienda sobreocupada, la Delegación Territorial e Vivienda de Gipuzkoa solicite la acreditación de requisitos adicionales no contemplados en la LV para estimar su solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio de vivienda.

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:

---

<sup>12</sup> **Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño.** Observación General nº 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](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.pdf)



## RECOMENDACIÓN

Que a tenor de lo expuesto, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco revise la resolución por la que la Delegación Territorial de Vivienda de Gipuzkoa ha denegado la solicitud de reconocimiento de necesidad específica de cambio de vivienda, al haberse comprobado que el inmueble en el que residen la reclamante y su hijo menor de edad se encuentra en una clara situación de sobreocupación.

En todo caso, el Ararteko reitera la necesidad de desarrollar reglamentariamente las previsiones normativas contenidas en la LV, con el fin de dotar al procedimiento de reubicación de la necesaria seguridad jurídica y de todas las garantías.

