



**Resolución 2024R-3340-23 del Ararteko, de 12 de febrero de 2024, por la que recomienda al Organismo Autónomo Local Viviendas Municipales adscrito al Área de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao que adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.**

### Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de una ciudadana relativa a su disconformidad con la actuación del Organismo Autónomo Local Viviendas Municipales de Bilbao (en adelante, VVMM) debido a la tardanza para llevar a efecto un cambio de vivienda tras haber procedido este organismo al reconocimiento de la necesidad específica de vivienda.

En concreto, la reclamante expuso en su escrito de queja que su unidad de convivencia estaba compuesta por seis miembros, cuatro de ellos menores de edad. Asimismo, refirió que en el año 2017 resultó adjudicataria de una vivienda municipal ubicada en Bilbao.

En este sentido, manifestó que, al momento de la adjudicación, la vivienda municipal se adecuaba a las necesidades de su familia. No en vano, la unidad de convivencia la conformaban ella, su marido y una hija nacida el año anterior. No obstante, desde que la familia aumentó en número de integrantes, el inmueble no dispone de la superficie útil necesaria para el adecuado desarrollo de la personalidad de los miembros de la unidad de convivencia. Por esta razón, la reclamante denunció que la vivienda únicamente contaba con 49,98 m<sup>2</sup> de superficie útil.

Como consecuencia de la situación descrita, el 31 de enero de 2022 la promotora de la queja solicitó un cambio de vivienda.

Finalmente, en contestación a la solicitud de cambio de vivienda realizada, el 4 de abril de 2022 el entonces presidente de VVMM reconoció la necesidad específica de vivienda y notificó la resolución.

2. A pesar de lo anteriormente expuesto, después de aproximadamente dos años de la formalización de su solicitud, la reclamante sigue residiendo en la misma vivienda, sin que a fecha de emisión de la presente resolución VVMM haya propuesto la adjudicación de una nueva vivienda acorde a las características particulares de la unidad de convivencia.
3. A la vista de los hechos anteriormente expuestos, el 15 de noviembre de 2023 el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Bilbao.



En su escrito, el Ararteko solicitó información sobre los motivos por los que VVMM no había dado debido cumplimiento a la resolución emitida por su entonces presidente.

De igual modo, el Ararteko mostró su interés en conocer las actuaciones concretas llevadas a cabo por VVMM desde que el 31 de enero de 2022 formalizó la solicitud de reconocimiento de cambio de vivienda.

Finalmente, el Ararteko solicitó conocer el plazo aproximado en el que VVMM preveía garantizar el derecho de la promotora de la queja y su unidad de convivencia al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

4. En respuesta a la petición de colaboración realizada, el 1 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el registro de esta institución la contestación de la concejala de Vivienda y presidenta de VVMM y de su subdirector operativo jurídico.

A este respecto, el informe remitido se limitó a señalar de manera sucinta que:

*"...esta solicitud se encuentra a la espera de que Viviendas Municipales disponga de una vivienda vacante, asignada al programa de cambio de vivienda y adecuada para su tamaño familiar y de que su solicitud sea la más antigua de entre las que sean seleccionadas como aptas para dicha vivienda, sin que se pueda estimar cuando se dará dicha circunstancia."*

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

#### Consideraciones

1. El derecho al disfrute de una vivienda debe necesariamente vincularse al concepto de dignidad. Por esta razón, la puesta a disposición por parte de los poderes públicos de una vivienda deberá garantizar, en todo momento, las más elementales exigencias normativas relativas a la calidad y adecuación de los inmuebles que conforman el parque público.

En estos mismos términos se pronuncia la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV) cuando configura el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE).

En particular, el artículo 1 de la LV exige a los poderes públicos la promoción de las medidas oportunas para hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, con plena observancia, de los siguientes criterios:

*"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.*

*Que resulte adecuada, en razón a su tamaño, para las características de la persona, familia o unidad de convivencia a que vaya 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.*

*Que reúna las condiciones objetivas previstas al efecto en la legislación de ordenación de la edificación y normativa técnica aplicable, en lo que se refiere tanto a su funcionalidad como a su habitabilidad y a su seguridad y salubridad."*

Continuando con lo hasta ahora expuesto, entre los principios rectores de la política de vivienda contemplados en el artículo 2 de la LV, el Ararteko quisiera destacar el referido a 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."*

En este mismo contexto, el artículo 3 de la LV define el uso adecuado de una vivienda como aquel cuyo uso resulta acorde a su función social *"conforme a la relación entre su tamaño y características y sus usuarios o usuarias, de modo que no se produzcan situaciones de vivienda deshabitada o sobreocupada."*

De hecho, resulta de tal importancia la garantía de asegurar el disfrute a una vivienda digna y adecuada que el artículo 4.2 c) de la LV considera que incumplirá la función social que se atribuye a la vivienda cuando se detecte una situación de vivienda sobreocupada.

2. En relación con esta última cuestión, el artículo 62 de la LV define de manera expresa la vivienda sobreocupada como aquella que *"su número de habitantes excede del máximo considerado adecuado en relación con la superficie, número y dimensión de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la vivienda."*

De esta manera, con el fin de precisar y unificar las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y de los alojamientos dotacionales para el conjunto del territorio de la CAE, se aprobó el Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales.

En lo que aquí interesa, su artículo 5 viene a establecer lo siguiente:

*"Una vivienda con 5 o más personas residentes en ella, dispondrá de una superficie útil mayor o igual a la resultante de aplicar la siguiente fórmula*



*$S \geq 20 + \{10 \times N\}$ , donde  $N$  es el número de personas y  $S$  es la superficie útil mínima necesaria de la vivienda, incurriendo en caso de incumplir esta condición en una situación de sobreocupación de la vivienda."*

En el presente caso, la reclamante y su unidad de convivencia requerirían un inmueble de al menos 80 m<sup>2</sup> para así garantizar la función social de la vivienda y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. De lo contrario, la vivienda incurriría en una situación de sobreocupación.

En consonancia con lo expuesto, el Ararteko tiene a bien recordar que el artículo 83 d) de la LV ha tipificado la constatación de una vivienda sobreocupada como una infracción grave que puede llevar aparejada la imposición de una sanción de entre 20.001 € hasta 300.000 €, de conformidad con el artículo 90.1 de la LV.

Además, el artículo 86 de la LV ha querido que puedan sancionarse por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas tipificadas, las personas físicas o jurídicas infractoras, aun a título de simple inobservancia.

En consecuencia, de cuanto se lleva argumentado, puede afirmarse que la sobreocupación constituye una utilización anómala de las viviendas o alojamientos en la CAE, debiendo los poderes públicos adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para evitar incurrir en este tipo de situaciones.

3. Como ha quedado señalado en los antecedentes de la presente resolución, el 31 de enero de 2022 la promotora de la queja solicitó el cambio de vivienda de conformidad con la facultad contemplada en el entonces aplicable artículo 59 del Reglamento General de VVMM.

Atendida la solicitud por parte de la dirección del organismo autónomo local, el entonces presidente resolvió reconocer el cambio de vivienda al quedar debidamente acreditado que la unidad de convivencia de la reclamante estaba compuesta entonces por seis miembros y que la superficie útil de la vivienda apenas alcanzaba los 49,98 m<sup>2</sup>.

A pesar de todo ello, habiéndose acreditado una situación clara de sobreocupación, tras aproximadamente dos años desde que la reclamante formalizó su solicitud, al Ararteko no le consta que VVMM haya propuesto ningún cambio de vivienda.

Pues bien, tal y como se trasladó a este Ayuntamiento mediante las resoluciones 2024R-2802-23 y 2024R-2897-23, en opinión del Ararteko la constatación de los poderes públicos de una situación de sobreocupación de una vivienda de protección pública constituye, tal y como se tratará de argumentar a continuación, una clara vulneración del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

4. De manera análoga a lo manifestado en los expedientes que han motivado las resoluciones mencionadas, VVMM se ha limitado a exponer en su respuesta de



manera sucinta que la promotora de la queja se encuentra en lista de espera hasta que *“dispongan de una vivienda vacante”* y hasta que *“su solicitud sea la más antigua de las que sean seleccionadas como aptas”* para la unidad de convivencia.

Sin embargo, en ningún momento VVMM ha precisado el lugar que esta ocupa en la citada lista de espera, ni el plazo medio en el que viene materializando los cambios de vivienda con el fin de que la persona interesada obtenga con total transparencia esta información.

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

*- “Este deber constitucional de buena administración, que rige plenamente en los procedimientos (...), exige que las Administraciones Públicas respeten el deber de motivación y los principios de objetividad, transparencia y racionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 35 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>.”*

Por esta razón, la ausencia de información suficiente acerca del puesto que se ocupa en la lista de espera o la antigüedad misma de su solicitud hace que la posición de la persona interesada se sitúe en un estado de incertidumbre a la hora de conocer las actuaciones que eventualmente pudiera estar llevando a cabo VVMM para evitar la situación de sobreocupación lo antes posible.

Así, estas prácticas impiden que las personas conozcan de manera clara, detallada y expresa cuál es la voluntad administrativa acerca de la pretensión que han planteado y la argumentación que la fundamenta, colocándose en una situación de ignorancia acerca de cuál es la base argumental que la administración ha empleado para no acceder a lo solicitado en el momento de su reconocimiento.

Por todo ello, la falta de información relativa al lugar que ocupan en la eventual lista de espera creada a tal efecto y la ausencia de referencia alguna a las actuaciones que VVMM hubiera llevado a cabo para evitar la situación de vivienda sobreocupada impide a las personas interesadas realizar un verdadero seguimiento y control de la decisión por la que se les reconoce de manera expresa el cambio de vivienda.

5. En consonancia con lo expuesto hasta ahora, desde una perspectiva jurídico material interesa resaltar que, tal y como ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), la ausencia de un parque público de vivienda que atienda debidamente las necesidades de las personas demandantes no es motivo suficiente para evitar la puesta a disposición de una vivienda adecuada.

---

<sup>1</sup> **Tribunal Supremo.** Sentencia nº 505/2021, de 14 de abril. [[ECLI:ES:TS:2021:1387](#)]

Precisamente, esta circunstancia fue analizada en la sentencia del TEDH de 9 de abril de 2015 (caso de *Tchokontio Happi c. Francia*<sup>2</sup>). 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.

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 digna.

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 (en este mismo sentido, véanse también las sentencias de los casos *Burdov c. Rusia*<sup>3</sup> y *Société de Gestion du Port de Campoloro y Société fermière de Campoloro c. Francia*<sup>4</sup>)."

6. En línea con lo mencionado anteriormente, el Ararteko tiene a bien señalar que el Comité Europeo de Derechos Sociales establece que los Estados deben garantizar a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada, que se entiende como una vivienda estructuralmente segura desde la perspectiva sanitaria y de la salud, y no sobreocupada<sup>5</sup>.

Además, no debe obviarse que el derecho a una vivienda adecuada está también íntimamente ligado a la protección social, legal y económica de la familia (artículo 16 de la Carta Social Europea). En este sentido, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha señalado que por vivienda adecuada se entiende no sólo una vivienda

---

<sup>2</sup> **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>

<sup>3</sup> **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>

<sup>4</sup> **Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** Caso *Société du 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>

<sup>5</sup> **Comité Europeo de Derechos Sociales.** Conclusiones 2003, Francia sobre el artículo 31.1 de la Carta Social Europea. Disponible en: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2003/def/FRA/31/1/EN>

que debe disponer de los servicios esenciales, sino también una vivienda de tamaño adecuado teniendo en cuenta la composición de la familia residente<sup>6</sup>.

Finalmente, el Comité Europeo de Derechos Sociales recuerda que los Estados deben adoptar las medidas legales y prácticas necesarias y adecuadas para lograr la protección efectiva del derecho a una vivienda adecuada de la familia, que debe alcanzarse en un plazo razonable y en la medida compatible con el máximo de recursos disponibles<sup>7</sup>.

7. A lo hasta ahora argumentado, además, deben sumarse las consideraciones relativas a la existencia de cuatro personas menores de edad como parte integrante de la unidad de convivencia que residen en la vivienda de 49,98 m<sup>2</sup>.

A este respecto, la relatora 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>8</sup>.

Precisamente, en el año 2013, el Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado del seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados firmantes de la Convención de Derechos del Niño y de ofrecer orientaciones para la adecuada interpretación de ésta en los distintos ámbitos en que debe ser implementada, elaboró y aprobó la Observación General n<sup>o</sup> 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial<sup>9</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.

---

<sup>6</sup> **Comité Europeo de Derechos Sociales.** European Roma Rights Centre (ERRC) c. Grecia, demanda n<sup>o</sup>15/2003, 8 de diciembre de 2004, párr. 24. Disponible en: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-15-2003-dmerits-en>

<sup>7</sup> **Comité Europeo de Derechos Sociales.** Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) c. Bélgica, demanda n<sup>o</sup>62/2010, 21 de marzo de 2013, párr.113). Disponible: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-62-2010-dmerits-en>

<sup>8</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, parr. 48.i). Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?s=35](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35)

<sup>9</sup> **Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño.** Observación General n<sup>o</sup> 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)



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.

El Ararteko no aprecia de las respuestas emitidas por VVMM especial consideración a los derechos de las personas menores de edad que residen en la vivienda municipal.

8. En términos generales, el Ararteko valora positivamente el esfuerzo de VVMM para garantizar el derecho al disfrute 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 y tras aproximadamente dos años desde la formalización de la solicitud de reubicación, el organismo autónomo local no haya materializado tal reconocimiento.

La contestación que se espera de VVMM ante la confirmación de una situación de sobreocupación no puede ser la de alargar durante años la espera sin realmente dar cuenta a las personas interesadas de las actuaciones que se encuentran realizando en la búsqueda de una vivienda adecuada o la posición que ocupan para el definitivo cambio de vivienda.

El Ararteko es consciente de que la respuesta tardía de VVMM a la hora de proveer de una vivienda adecuada a las familias que se encuentran residiendo en viviendas municipales sobreocupadas tiene causa en la falta de un parque de viviendas suficiente que responda de manera adecuada a la demanda actual existente en Bilbao.

Por esta razón, el Ararteko considera necesario que VVMM y el resto de poderes públicos que intervienen de manera directa en las políticas públicas de vivienda extremen sus esfuerzos e incrementen el parque público 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:



## RECOMENDACIÓN

Que, a tenor de lo expuesto, VVMM adopte las medidas necesarias para que se garantice debidamente el derecho de la reclamante y su unidad de convivencia al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

En todo caso, resulta exigible a VVMM un mayor esfuerzo argumentativo en las motivaciones empleadas en sus respuestas cuando las personas inquilinas que tienen reconocido el cambio de vivienda solicitan información sobre las actuaciones que el organismo autónomo local está llevando a cabo y el puesto que eventualmente pudieran ocupar en la lista de espera.