



Resolución del Ararteko de 23 de julio de 2009, por la que se concluye su intervención en una queja relacionada con la falta de respuesta a una solicitud de vivienda en situación de especial necesidad, constatando la total y absoluta falta de colaboración del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián con la institución del Ararteko.

Antecedentes

1. En junio de 2005 recibimos en esta institución una queja formulada por una ciudadana del municipio de San Sebastián en la que ésta exponía su precaria situación por lo que respectaba a la vivienda y planteaba su descontento por la ausencia de toda respuesta del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ante sus reiteradas solicitudes para obtener una solución a su situación de necesidad urgente de vivienda.
2. La reclamante se hallaba, desde el año 1997, registrada como solicitante de vivienda en régimen de alquiler, tanto en ese ayuntamiento como en el registro correspondiente del Gobierno Vasco, sin que su demanda se hubiese cubierto y sin obtener una expectativa cierta de que así fuera a serlo. En alguna ocasión había visto denegada la adjudicación de vivienda por parte del Gobierno Vasco, por no alcanzar el mínimo de ingresos exigible para hacer frente al pago de una renta de alquiler. En la fecha en que formuló su queja, esta ciudadana contaba con un contrato de trabajo como limpiadora, que no le permitía hacer frente al pago de un alquiler de vivienda a precio de mercado, por lo que pretendía acceder al arrendamiento de una vivienda protegida. Más allá de esta cuestión, su situación personal resultaba singular y de especial necesidad, por cuanto que tenía una hija que padecía esquizofrenia -mayor de edad, pero dependiente de su tutela legal, dada su incapacidad de obrar-, lo que había comportado, de hecho, un reconocimiento de minusvalía por parte de la Seguridad Social. Esta situación le impedía o dificultaba enormemente el compartir vivienda con otras personas, a lo que, en el momento de formular su queja, se veía obligada en el domicilio de su madre, a falta de una vivienda propia.
3. Según relata la reclamante, desde determinadas instancias municipales a las que ella se había dirigido, en particular, los servicios sociales del ayuntamiento y el entonces Patronato Municipal de Vivienda (Etxebizitzaren Udal Patronatua), se consideró en algún momento, y así se le hizo llegar verbalmente, la oportunidad de incluir su solicitud en algún tipo de sorteo de urgencia para situaciones de extrema necesidad, sin que posteriormente ésta volviera a tener noticia sobre esta cuestión. Por esa razón, la interesada se dirigió en numerosas ocasiones a ese ayuntamiento, así como al entonces Patronato





Municipal de Vivienda (Etxebizitzaren Udal Patronatua), tres de ellas, que nos conste, mediante escrito debidamente formalizado (con fecha de 27 de agosto de 2004, al Patronato Municipal de Vivienda, y con fechas de 11 de noviembre y 14 de diciembre de 2004 al propio Ayuntamiento de San Sebastián), con objeto de conocer las posibilidades de que prosperara su petición, sin recibir en ninguno de los casos respuesta alguna.

4. Ante estos hechos, y vistas la singularidad y urgencia de la necesidad de vivienda, habida cuenta de la precaria situación económica y la difícil situación de convivencia en una vivienda compartida con la hija dependiente de la reclamante, una persona con enfermedad mental grave, nos pusimos primero en contacto telefónico con el Ayuntamiento de San Sebastián, que nos remitió al referido patronato municipal de vivienda. Tratamos posteriormente de obtener un contacto telefónico con el responsable de dicho patronato, sin que ello fuera posible en ningún momento.
5. El 11 de julio de 2005 remitimos una petición de información al Ayuntamiento de San Sebastián, en la que, tras exponer los hechos y las consideraciones que ellos nos merecían, solicitamos en el plazo de un mes, al amparo de los artículos 23 y 26 de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, la colaboración municipal para dar una respuesta a esta situación.
6. El día 25 de octubre de 2005, pasados tres meses desde nuestra petición de información sin obtener respuesta, resolvimos hacer un primer requerimiento al ayuntamiento, para que en el plazo de 15 días nos remitiera la documentación solicitada.
7. Finalmente, con fecha de 10 de febrero de 2006, ante la continuada falta de respuesta de ese ayuntamiento, procedimos a realizar un nuevo requerimiento, en el que indicábamos que se trataba de un requerimiento definitivo y recordábamos al ayuntamiento que, en el caso de que no respondiera, nos veríamos obligados a enviarle un apercibimiento previo a la consideración de esta actitud como entorpecedora de la labor de esta institución, obstaculizando la investigación iniciada, conducta prevista en el artículo 502.2 del Código Penal.
8. Durante el largo periodo de tiempo pasado desde este último requerimiento, hemos mantenido contacto con la promotora de la queja, explicándole las dificultades con que se topaba esta institución para hacer frente a la persistente actitud silente y, consecuentemente entorpecedora de nuestra labor, que estaba teniendo el Ayuntamiento de Donostia. La reclamante nos expone, en diciembre de 2007, que le ha sido ya adjudicada una vivienda por el Gobierno Vasco, en el marco del programa de alquiler de vivienda vacía





Bizigune, con lo que la situación que había denunciado inicialmente había quedado ya aliviada, lo que convierte ya en obsoleto cualquier esfuerzo por continuar con la tramitación de esta queja. Pese a ello, considera de justicia que continuemos con el procedimiento iniciado en esta institución, pues la actitud mantenida por el ayuntamiento, que primero le ofreció expectativas para encauzar su problema y después eludió toda respuesta ante sus reiteradas solicitudes por escrito, ha supuesto para ella mucho sufrimiento y una larga espera que podría haberse abreviado de haber intervenido el ayuntamiento en su ayuda.

Ante los hechos expuestos, nos vemos obligados a trasladar al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián la presente resolución, que se funda en las consideraciones que seguidamente exponemos.

Consideraciones

1. Son dos las cuestiones, sobre las que queremos hacer llegar nuestra reflexión a ese ayuntamiento: por un lado, la obligación que, a tenor de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, le impone, como administración pública, nuestro sistema legal, de responder expresamente a las personas que formalmente le dirijan una solicitud; y por otro, el imperativo legal que le concierne como administración pública vasca, derivado de la Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, de colaborar en tiempo y forma debidas con esta institución.
2. Por lo que respecta a la primera cuestión, la falta de respuesta de ese Ayuntamiento a la ciudadana que ha promovido esta queja, tenemos que recordar a ese consistorio que, a tenor de lo establecido en la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, es obligación de la administración pública contestar expresa, motivadamente y en un plazo razonable a las solicitudes formuladas por los ciudadanos y ciudadanas. Debemos, en este sentido, insistir en el derecho que asiste a quien formula esta queja de recibir una respuesta suficientemente formalizada y motivada que explique las razones en que se funda este consistorio para una eventual denegación de su solicitud.

La Ley 4/1999, que modifica la referida Ley 30/1992, reconoce en su exposición de motivos que el *"silencio administrativo es una patología del procedimiento ajena al correcto funcionamiento de las administraciones"* y que



“esa situación de falta de respuesta por la administración, siempre indeseable, nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano”.

Por otro lado, la exposición de motivos de la propia Ley 30/1992 ya establecía que *“el objetivo de esta ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. (... ..)El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.”*

El objetivo final –tanto de la Ley 30/1992, como de la Ley 4/1999– en esta materia, es que los ciudadanos y ciudadanas obtengan una respuesta expresa de la administración y, a poder ser, que la obtengan en el plazo establecido. Para ello impone, entre otras medidas, una obligación de resolución expresa para las administraciones públicas.

Por estas razones, el Ayuntamiento de San Sebastián debería haber dado el correspondiente trámite a las solicitudes formuladas por la interesada hasta resolver definitivamente el expediente, teniendo en cuenta, además, que la obligación de resolver persiste aunque haya expirado el plazo de resolver, pudiendo la inactividad dar lugar incluso a una eventual responsabilidad disciplinaria de la persona titular del órgano competente para la resolución.

Conviene, en este sentido, reproducir el tenor literal de los artículos 42.1, 42.7, 43.1 y 43.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establecen lo siguiente:

“Artículo 42. Obligación de resolver.

- 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (...).*

- 7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.*



El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.

Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.

(...)

3. La estimación por silencio administrativo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente." (el subrayado es nuestro)

La regla contenida en estos preceptos, según la cual la Administración está obligada a resolver en todos los casos, se reitera, además, en el artículo 89.4 de esta misma ley, que no exonera a la administración de este deber siquiera en aquellos supuestos en que existan dificultades objetivas para resolver; así esta disposición señala textualmente lo siguiente:

"89.4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución."

Esto es, el silencio administrativo positivo produce un verdadero acto administrativo eficaz, que la administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos establecidos, mientras que el silencio administrativo negativo tan sólo se concibe como una ficción legal que permita al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo. Ello no obsta, sin embargo, para que la administración pública tenga *siempre* la obligación de resolver expresamente, aunque sea para declarar la inadmisión de la solicitud en el caso de que la pretensión contenida en la misma no esté prevista en el ordenamiento jurídico.



Dicho de otra forma, el paso del tiempo no diluye la obligación de la administración de dar una respuesta expresa. En el caso presente, el silencio ha supuesto de facto la denegación de la solicitud formulada por la interesada, y ha traído consigo un considerable perjuicio, prolongado en el tiempo, sin que la ciudadana promotora de esta queja pudiera conocer siquiera cuáles han sido las razones que han llevado al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a denegar de hecho una solicitud debidamente formalizada, alentada, además, en cierto modo por la propia administración, toda vez que previamente se había trasladado verbalmente a la interesada la oportunidad de que instancias municipales tramitaran de oficio su demanda por una vía extraordinaria para situaciones de especial necesidad como la que afectaba a esta persona.

Por otro lado, si ese ayuntamiento hubiera formalizado, al menos, una respuesta, aunque hubiese sido en sentido denegatorio, esta habría debido ir acompañada por la correspondiente motivación a la que obliga el artículo 54 de la misma Ley 30/1992, lo que habría facilitado a la interesada hacer frente a la misma mediante los medios de defensa que la ley le confiere con la vía de recursos. De este modo, con la actitud mantenida por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, no sólo se ha privado a esta persona de una solución a tiempo al grave problema que le aquejaba, sino que, además, se le ha causado también el perjuicio de debilitar sus posibilidades de defensa. En este sentido, el Ararteko ya ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, porque pone a las personas en una situación de práctica indefensión, pues desconocen la voluntad administrativa sobre su pretensión, con el correspondiente perjuicio para el ejercicio del derecho a una eventual revisión de la respuesta.

3. En segundo lugar, queremos referirnos a la otra obligación legal gravemente contravenida por ese ayuntamiento, el deber de colaborar con la labor de investigación y control de las administraciones públicas vascas que lleva a cabo este Alto Comisionado del Parlamento Vasco, deber que se deriva de la Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.

En efecto, en el presente caso, la intervención del Ararteko suscitada por la iniciativa de una ciudadana se ha visto no sólo entorpecida, sino verdaderamente bloqueada por la ausencia de toda respuesta a las constantes peticiones de esta institución. Ello ha comportado la práctica imposibilidad de que esta institución encauzara debidamente la queja recibida y pudiera, en consecuencia, cumplir con los deberes de control de las actuaciones de las administraciones públicas que, como Alto Comisionado del Parlamento Vasco, la ley le impone.



La referida Ley 3/1985 establece con meridiana claridad en su artículo 23 el deber de colaborar con esta institución que se impone a todos los organismos y entidades sujetos a su control, entre los cuales, según se desprende del artículo 9.1 de la misma ley, está *“la Administración Local, incluidos sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan en el ámbito competencial establecido por el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía”*. Resulta oportuno recordar la literalidad del citado artículo 23, que señala lo siguiente:

“Deber de colaborar. Los órganos de las entidades a que se refiere el artículo 9.1 tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados.”

Podemos constatar, como se deriva inequívocamente del relato de los hechos, que, tras una petición de información y dos requerimientos de esta institución sin que se produjera respuesta alguna, ese ayuntamiento ha incumplido reiterada y persistentemente dicho deber legal, lo que ha supuesto, insistimos, un bloqueo de nuestras funciones institucionales.

Finalmente, nos queda por señalar que el artículo 24.2 de la Ley 3/1985, establece, entre otras, las consecuencias posibles de la falta de colaboración y el entorpecimiento de la gestión del Ararteko, indicando que:

“24.2.La persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por parte de cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual.”

Por esta razón, debemos indicar que, a tenor de lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley 3/1985, esta institución dará debida cuenta al Parlamento Vasco de esta resolución en su próximo informe anual, llamando la atención sobre el referido incumplimiento del Ayuntamiento de San Sebastián.

Por todo ello, a la vista de los antecedentes y consideraciones expuestas, hemos acordado finalizar nuestra intervención en este asunto, formulando las siguientes



Conclusiones

1. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no ha respondido a las sucesivas solicitudes formuladas por la persona que promueve esta queja, sin poner remedio a una situación de necesidad debidamente contrastada, cuya solución correspondía encauzar a ese ayuntamiento. Con ello, esa entidad municipal ha perjudicado también las posibilidades de defensa de esta ciudadana, que en todo momento ha desconocido las razones de la denegación de facto de su pretensión que para ella ha supuesto el silencio del ayuntamiento.
2. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián tampoco ha colaborado con la institución del Ararteko, al no haber respondido de ningún modo a ninguna de sus peticiones y requerimientos, incumpliendo de esta forma persistentemente el deber legal de colaboración con esta institución.
3. Esta actitud ha supuesto, no ya un entorpecimiento de la labor del Ararteko, sino un verdadero bloqueo de nuestra intervención, lo que perjudica gravemente el cumplimiento de nuestra función institucional.
4. El Ararteko dará debida cuenta de esta actitud del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián al Parlamento Vasco, mediante la publicación de esta resolución en su próximo informe anual y llamando la atención sobre esta falta de colaboración.

