



**HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA**

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA**

Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME JURÍDICO SOBRE LA CONSULTA ELEVADA POR LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y PROCESOS OPERATIVOS DE VIVIENDA SOBRE “SI TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA A PARTIR DEL PRÓXIMO 1 DE ENERO PODEMOS CONSIDERAR DEROGADA LA REGULACIÓN DE LA PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE VIVIENDA REGULADA EN LA LEY 18/2008”.

99/2015 IL

1º.- Se solicita por la Dirección de planificación y procesos operativos de vivienda informe jurídico sobre “(...) si tras la entrada en vigor del derecho subjetivo a la vivienda a partir del próximo 1 de enero podemos considerar derogada la regulación de la Prestación Complementaria de Vivienda regulada en la Ley 18/2008”.

2º.- El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el art. 13 del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

CONSIDERACIONES

3º.- La consulta, en síntesis, tras partir de una serie de consideraciones lo que viene a plantear es si tras la entrada en vigor de la *Ley 3/2015*, de Vivienda (en adelante, L. 3/2015), queda derogada la regulación de la prestación complementaria de vivienda contenida en la Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (en adelante, L. 18/2008).

4º.- Decimos que la consulta viene precedida de una serie de consideraciones, análisis, que se estima conveniente precisar. Se sostiene, así:

a) que, la nueva Ley solamente regula en su art. 9 los modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo, sin que a lo largo de sus diez capítulos haga referencia ni regule una nueva prestación económica;

b) que, la única mención a la prestación económica es la contenida en la disposición adicional segunda al referirse a la prestación complementaria de vivienda regulada en la L. 18/2008;

c) que dicha prestación complementaria -configurada como derecho subjetivo- es una prestación económica, periódica, que se articula como un complemento de la renta de garantía de ingresos;

d) que el derecho subjetivo a la vivienda regulada en el art. 9 de la nueva Ley es coincidente –en cuanto a su objeto y condición de subsidiaria- con la prestación complementaria de vivienda contemplada en la L. 18/2008;

e) tesis ésta –la de ser coincidentes ambos derechos- que vendría avalada por la mención que se desliza en el siguiente pasaje de la Exposición de motivos de la Ley 18/2008 en el sentido de que “(...) Por lo que se refiere a la prestación complementaria de vivienda, amparada, en la actualidad, en las competencias de asistencia social, esta prestación sólo permanecerá integrada en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social en tanto no se articulen, en el marco de la política pública de vivienda, medidas análogas o de otra naturaleza que den cobertura a la misma necesidad de acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos”;

f) que, dicho pasaje, además de afianzar la idea de que ambos derechos son coincidentes, viene a respaldar, la hipótesis de que dicha regulación –la referida a la prestación complementaria- “sólo permanecería en el sistema vasco de inclusión social en tanto en cuanto no se regulara otra prestación económica que diera cobertura a la misma necesidad, el pago de un alquiler. Y eso es lo que ha ocurrido con la regulación del derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada” (transcripción de uno de los párrafos de la consulta); y,

g) que, la disposición derogatoria tercera de la nueva ley dispone que “quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a la presente ley y no sean conformes a ella”; cláusula general de derogación que “afecta a todas las normas que se

opongan al nuevo texto normativo. Esta última fórmula obliga al intérprete a indagar cuáles son esas normas opuestas”.

5º.- Formulada la consulta en base a los parámetros que preceden, varias son las reflexiones que se suscitan, a saber: a) si ambos derechos son coincidentes; b) cuál es el alcance de la Disposición Adicional segunda de la nueva ley 3/2015; c) qué valoración merece el pasaje en cuestión contenido en la exposición de motivos de la L. 18/2008; y, d) por último, si existe el riesgo de que a una misma persona se le reconozcan simultáneamente ambos derechos.

6º.- Así, y en primer lugar, identificada la norma sobre la que se plantea la consulta – prestación complementaria de vivienda, regulada en la Ley 18/2008-, trataremos de analizar de cómo se perfila dicho derecho en la nueva Ley 3/2015. Y ello, con el fin de determinar si la situación jurídica planteada es idéntica –coincidente, en expresión empleada en el escrito de consulta- entre ambas leyes. Para ello, analizaremos los elementos definitorios de ambas prestaciones desde una triple perspectiva: objeto, definición-características y personas titulares del derecho.

De entrada, debemos observar que, en la Ley 18/2008, ya se contemplaba la posibilidad de que el problema al que trata de dar solución la prestación complementaria de vivienda que la misma regula, pudiera tener también un abordaje propio desde las políticas de vivienda. Así lo anuncia específicamente su exposición de motivos al comentar que la prestación complementaria de vivienda aporta “...una respuesta estable, aunque transitoria, a un problema de naturaleza estructural, hasta que puedan ser susceptibles de un abordaje más integral desde una política pública de vivienda, estrechamente vinculada a objetivos de protección social”.

En este sentido, no podemos sino compartir la conclusión vertida por el consultante de que “(...) son coincidentes en derecho subjetivo a la vivienda y el derecho subjetivo a la prestación complementaria de vivienda en cuanto a su objeto y en su condición de subsidiaria”; no podemos extender dicha coincidencia a otro de los elementos definitorios de las ayudas, cual es sobre quiénes son los destinatarios de las mismas, en definitiva, sobre quiénes están facultados para reclamar la satisfacción de esos derechos.

Así, a pesar de que ambas medidas van dirigidas a grupos sociales desfavorecidos; no es menos cierto que no todos los colectivos participan de la misma condición o sean de la misma clase (en el art. 3,d) L. 3/2015 se habla de colectivos sociales diferentes). Así ocurre en el

supuesto que nos ocupa, conclusión que se alcanza si contrastamos y confrontamos lo dispuesto en el art. 33 de la L. 18/2008 y 7 y 9 de la L. 3/2015.

7º.- Otro aspecto a tener en cuenta es el atinente a fijar el alcance de la Disposición Adicional segunda de la nueva ley que dice así: “Prestación complementaria de vivienda. Corresponde al departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco el ejercicio de las competencias que se reconocen a la Administración general de la Comunidad Autónoma en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en materia de prestación complementaria de vivienda”.

En general, las diferentes clases de disposiciones en las que se divide la parte final de una norma –en este caso, cuatro disposiciones adicionales, siete transitorias, tres derogatorias y nueve finales- provocan reflexión y debate sobre su alcance y criterios de prevalencia.

Ahora bien, lo cierto es que, independientemente de la ortodoxia en su empleo en este caso concreto, el significado y alcance de la disposición adicional es clara: la prestación complementaria de vivienda regulada en la L. 18/2008 es una prestación que pervive, que continúa en vigor; pero con una única diferencia, a saber, que cambia el órgano gestor, al pasar la gestión de la competencia del departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social al departamento competente en materia de vivienda.

8º.- Resta por evaluar las consecuencias del párrafo inserto en la Exposición de motivos de la Ley 18/2008 que dice “(...) Por lo que se refiere a la prestación complementaria de vivienda, amparada, en la actualidad, en las competencias de asistencia social, esta prestación sólo permanecerá integrada en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social en tanto no se articulen, en el marco de la política pública de vivienda, medidas análogas o de otra naturaleza que den cobertura a la misma necesidad de acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos”.

Su ubicación en la parte expositiva le priva de valor normativo, por lo que no deja de ser una exhortación o especie de declaración de intenciones carente de trascendencia jurídica. Cuestión distinta hubiera sido si dicha pretensión se hubiera articulado en alguna de las disposiciones adicionales, derogatorias, etc.; que no es el caso.

9º.- Por eso, y a falta de derogación expresa de la L. 18/2008, debemos entender ambos regímenes vigentes y en vigor, cada cual con su propio ámbito. Y en la medida en que, como hemos visto en el numeral 6º, sus ámbitos subjetivos, aunque puedan resultar superpuestos en muchos casos, no son exactamente coincidentes, parece lógico pensar que el mantenimiento de ambos regímenes de forma paralela sea, precisamente, el ánimo que está en la mente del legislador, a fin de no privar de ayuda a ninguno de los potenciales beneficiarios.

Por ello procederemos, seguidamente, a abordar la cuestión referente a su posible compatibilidad e incompatibilidad, en el sentido de si se pueden exigir o no los dos derechos a la vez o al mismo tiempo.

La prestación complementaria de vivienda se configura en los art. 29 y ss. de la L. 18/2008 como un derecho subjetivo, complementario de la renta de garantía de ingresos y de carácter subsidiario, que tiene por objeto ayudar a sufragar los gastos de alquiler de vivienda. Otro tanto ocurre con el derecho subjetivo que, en una de sus vertientes, se reconoce en el art. 9.2 de la nueva Ley al proclamar que “en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante un sistema de prestaciones económicas”.

En definitiva, tanto en un régimen como en el otro, lo que se pretende es -al no disponer la sociedad de suficiente parque de vivienda de protección pública y alojamientos dotacionales- inyectar medios económicos a una persona para que abone los gastos de alquiler. De ahí su carácter subsidiario, como supletorio del principal que es el procurarle el acceso a una vivienda.

Pues bien, tenemos que contestar negativamente a dicha interrogante -sobre si una misma persona puede exigir los dos derechos a la vez- ya que para la percepción de cualesquiera de ellos es condición necesaria no disponer de vivienda en alquiler o propiedad (art. 32.2 y 43.1 L. 18/2008) ni hallarse en posesión de vivienda o alojamiento estable o adecuado (art. 9.3 L. 3/2015). A estos efectos precisar que el concepto jurídico de posesión hay que entenderlo como comprensivo de todas las formas del derecho de uso: posesión, coposesión, arrendamiento, usufructo, usufructuario que arrienda, propietario, etc...

Así, quien se beneficie de la prestación complementaria de vivienda: a) la perderá cuando se le garantice el uso de una vivienda en modalidad de alquiler social, art. 43.1 L. 18/2008; y, b) no podrá acceder jamás a ninguno de los derechos establecidos en el art. 9 de la L. 3/2015 por ya

poseer una. Y, viceversa, tampoco el favorecido por alguno de estos derechos –art. 9- podrá alcanzar aquel –L. 18/2008- al ya disfrutar de vivienda y carecer, además, de la condición de titular de la renta de garantía.

10º.- En definitiva, el argumento central que mueve a este informante para emitir el presente informe y dilucidar sobre la consulta planteada es la regulación contenida en la D.A. segunda a la que nos hemos referido en el ordinal 7º y la falta de disposición derogatoria o modificativa en la L. 3/2015, como analizamos en el ordinal 9º.

CONCLUSION

La prestación complementaria de vivienda regulada en la L. 18/2008 no ha sido derogada por la L. 3/2015, sin perjuicio de las observaciones hechas en este dictamen en relación con el régimen de incompatibilidades y exclusiones que resulta aplicable.