



**Resolución 2021R-1044-21 del Ararteko, de 16 de agosto de 2021, que recomienda al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco que revise una resolución del viceconsejero de Vivienda por la que resuelve desestimar un recurso de alzada interpuesto frente a la decisión del delegado territorial de Vivienda de Bizkaia que declara la extinción de la denominada prestación económica de vivienda y la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas.**

### Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja de un ciudadano que mostraba su disconformidad con la extinción de la prestación subsidiaria unida al reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y la decisión del delegado territorial de Vivienda de Bizkaia de exigir la devolución de la cantidad de 250 € en concepto de prestaciones económicas indebidamente percibidas.

En concreto, el reclamante expuso en su escrito de queja que lleva inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida "Etxebide" desde el año 2006. Asimismo, informó de que tenía reconocido el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada desde el 15 de mayo de 2017. De este modo, ante la imposibilidad por parte de los poderes públicos de la puesta a disposición de una vivienda, se le reconoció, con carácter subsidiario, la denominada prestación económica de vivienda (en adelante, PEV).

2. Con todo, el 23 de septiembre de 2020, el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia resolvió extinguir la denominada PEV del reclamante. El motivo que se hizo constar en la citada decisión vino reflejado en el apartado de los antecedentes de la siguiente manera:

*"El mantenimiento de la prestación económica de vivienda exige el cumplimiento de la obligación de presentar los justificantes de abono de las rentas de los seis meses inmediatamente anteriores y el volante de padrón de la unidad de convivencia o certificado municipal de convivencia en el que consten todas las personas residentes en la vivienda entre los días 1 y 15 de cada mes de junio y diciembre de cada año."*

A pesar de lo expuesto, el promotor de la queja trasladó que, de una lectura detenida, la resolución no exponía el artículo concreto del ordenamiento jurídico infringido que conllevara tal sanción. Además, mostró su desconcierto con el hecho de que la misma resolución resolviera la extinción y la incoación de un procedimiento de prestaciones indebidamente percibidas, otorgando un plazo de quince días para la interposición de alegaciones, sin precisar si el plazo concedido





se refería a la decisión de extinción, al inicio del procedimiento de indebidos o a ambas decisiones.

3. Consiguientemente, ante la disconformidad con la antedicha resolución, el 7 de octubre de 2020, el promotor de la queja interpuso unas alegaciones.

En su escrito, el reclamante expuso que desde el reconocimiento del derecho subjetivo y de la PEV, el 15 de mayo de 2017, venía justificando de igual manera el pago de la renta de su vivienda habitual sin que hasta la fecha hubiera tenido problema alguno. Por este motivo, consideró que con la entrega de los recibos privados firmados por la propietaria del inmueble quedaba debidamente acreditada la finalidad concreta a la que destinaba la prestación económica reconocida.

Por todo ello, solicitó que se admitiera a trámite su escrito de alegaciones y se dejara sin efecto tanto la resolución de extinción de la denominada PEV, como la decisión de iniciar un procedimiento de prestaciones indebidamente percibidas.

4. En respuesta a su escrito de alegaciones, el 10 de noviembre de 2020, el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia, resolvió únicamente el expediente de reintegro de la prestación subsidiaria al reconocimiento del derecho y declaró la obligación del reclamante a la devolución de 250 € correspondiente al mes de agosto de 2020.

Continuando con la motivación empleada en la resolución de extinción, el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia fundamentó su decisión de reclamar la cantidad de 250 € en el hecho de que:

*"Los justificantes de pago de la renta aportados no son justificantes bancarios, por lo que la documentación presentada no puede ser considerada válida para el mantenimiento de la prestación."*

A pesar de lo expuesto, el promotor de la queja trasladó que, de una lectura detenida, la resolución no exponía el artículo concreto del ordenamiento jurídico infringido que conllevara tal sanción.

De igual modo, el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia no se pronunció acerca de los motivos de la extinción.

5. Consecuentemente, ante la disconformidad con la antedicha resolución, el 18 de noviembre de 2020, el promotor de la queja interpuso un recurso de alzada.

En su escrito, el reclamante reiteró que desde el reconocimiento de la PEV el 15 de mayo de 2017, había realizado la entrega de la documentación requerida del mismo modo sin que hubiera existido problema alguno hasta ese preciso instante.





Por todo ello, solicitó que se admitiera el recurso de alzada interpuesto y se dejara sin efecto la decisión del delegado territorial de Vivienda de Bizkaia por la que resolvía la extinción de la denominada PEV y la obligación de devolver la cantidad de 250 €.

6. Ante la ausencia de la emisión y notificación de la resolución en plazo por parte del viceconsejero de Vivienda, el 18 de febrero de 2021, el reclamante dirigió un escrito al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco recordando el plazo legalmente establecido para ello.
7. Finalmente, el 23 de abril de 2021, el viceconsejero de Vivienda resolvió desestimar el recurso interpuesto y, en consecuencia, confirmó la decisión del delegado territorial de Vivienda de Bizkaia de reclamar la cantidad de 250 €.

Continuando con la motivación empleada por el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia en su resolución de 10 de noviembre de 2020, el viceconsejero de Vivienda fundamentó su decisión en el hecho de que:

*"En el supuesto que nos ocupa, la documentación requerida para el mantenimiento se considera que no ha sido correctamente presentada porque los recibos aportados por los recurrentes son manuales."*

En todo caso, al igual que en el resto de pronunciamientos, la resolución omitió cualquier precepto normativo que motivara una decisión tan gravosa como la extinción de la prestación subsidiaria.

8. 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 una serie de consideraciones previas que para no resultar reiterativo se expondrán con posterioridad.

9. En respuesta a la petición de colaboración, tuvo entrada en el registro de esta institución un informe elaborado por el responsable de administración y servicios de la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia en el que confirmó los hechos expuestos y reafirmó la decisión de la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia referente tanto a la extinción de la denominada PEV del reclamante, como a la declaración de devolución de 250 € en concepto de prestaciones indebidamente percibidas correspondiente al mes de agosto de 2020.





En concreto, en la contestación remitida, la Delegación Territorial de Vivienda de Bizkaia reiteró que:

*"...el motivo de la extinción de la prestación económica es que se considera que la documentación requerida para el mantenimiento de la prestación no ha sido correctamente presentada porque los recibos aportados por los/as recurrentes son manuales."*

(...)

*Como consecuencia de ello, es procedente el reintegro de 250 € en concepto de prestaciones indebidamente percibidas, correspondientes a lo percibido el mes de agosto de 2020."*

Sin embargo, no se remitió información alguna acerca de la normativa concreta infringida que conllevara una decisión tan gravosa como la extinción de la prestación subsidiaria al derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y la reclamación de devolución de cantidades previamente abonadas.

10. Entendiendo que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, 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), o la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 34.3), 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. En este contexto, el artículo 7 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV), reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y el derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento, a todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE).

En relación con los modos de satisfacción de este derecho, el artículo 9 de la LV prevé como manera prioritaria, la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda o de un alojamiento dotacional.





Únicamente en ausencia de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, la satisfacción del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá llevarse a cabo mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

3. En la actualidad, los requisitos para el reconocimiento de la denominada PEV vienen a recogerse de manera sucinta en la disposición transitoria cuarta de la LV.

En síntesis, son dos los requisitos fundamentales exigidos para el reconocimiento de la denominada PEV. Por un lado, la debida acreditación de una antigüedad mínima de cuatro años como demandante de vivienda protegida en régimen de alquiler. Por otro, la justificación de unos ingresos ponderados que no superen una determinada cuantía en función de la composición propia de la unidad de convivencia.

En todo caso, fue voluntad del legislador autonómico que el citado derecho y la prestación de carácter subsidiaria fueran desarrollados reglamentariamente con el fin de proveer al sistema de reconocimiento del derecho de la necesaria seguridad jurídica.

Sobre esta concreta cuestión, el Ararteko tiene a bien recordar que ya el Parlamento Vasco en su Proposición no de Ley 12/2017, relativa a medidas de reforma de los criterios de admisión en el registro del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide<sup>1</sup> instó al Gobierno Vasco:

*"...a desarrollar en el plazo de nueve meses el decreto regulador de acceso al derecho subjetivo a la vivienda recogido por la Ley 3/2015, de Vivienda, en el marco de un proceso de participación ciudadana abierto a colectivos, agentes sociales y ciudadanía en general, y a fin de recoger el máximo de sensibilidades y casuísticas posibles."*

De igual modo, la necesidad de definir el régimen jurídico del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, así como de la prestación accesoria, ha sido puesta de relieve por el Ararteko en sus diferentes informes anuales dirigidos al Parlamento Vasco<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **Parlamento Vasco.** Proposición no de Ley 12/2017 relativa a medidas de reforma de los criterios de admisión en el registro del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide. Iniciativa origen: 11\11\02\01\00049.

<sup>2</sup> Véase: Informe al Parlamento Vasco año 2016 (pág. 196), Informe al Parlamento Vasco año 2017 (pág. 192), Informe al Parlamento Vasco año 2018 (pág. 191), Informe al Parlamento Vasco año 2019 (pág. 195) e Informe al Parlamento Vasco año 2020 (página 200).



A pesar de todo lo expuesto anteriormente, el Ararteko comprueba con preocupación que el citado desarrollo reglamentario del derecho y la correspondiente prestación accesoria, tampoco se encuentran recogidos en el Plan Anual Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha de 13 de abril de 2021<sup>3</sup>.

4. Entre tanto, las diferentes leyes que aprueban los presupuestos generales de la CAE han venido incluyendo, en sus disposiciones adicionales, menciones a la regulación transitoria del reconocimiento de la prestación accesoria unida al reconocimiento del citado derecho. En concreto, el Ararteko constata que se repite anualmente la siguiente previsión normativa:

*“El régimen previsto para la prestación complementaria de vivienda en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, se mantendrá vigente hasta la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en relación con el establecimiento, con carácter subsidiario, de un sistema de prestaciones económicas, **aplicándose transitoriamente dicho régimen y procedimiento de concesión a aquellas personas que pudieran ser beneficiarias de una prestación económica de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.**”<sup>4</sup>*

En efecto, a tenor de lo expuesto, más allá de los requisitos propios recogidos en la propia LV, la voluntad, expresada en la Ley, por el legislador autonómico es que el régimen jurídico aplicable a la prestación accesoria sea, de manera transitoria, y hasta la aprobación de una norma reglamentaria, la contenida en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, y consiguientemente el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda.

De hecho, el viceconsejero de Vivienda en el fundamento jurídico quinto de su resolución de 23 de abril de 2021 por la que desestima el recurso de alzada del promotor de la queja, recoge de manera literal el contenido del precepto normativo

<sup>3</sup> Consejo de Gobierno. [Acuerdo adoptado el 13 de abril de 2021](https://bideoak2.euskadi.eus/2021/04/13/news_68157/Anexo.pdf). Disponible en: [https://bideoak2.euskadi.eus/2021/04/13/news\\_68157/Anexo.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2021/04/13/news_68157/Anexo.pdf)

<sup>4</sup> Véase: Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016 (Disposición Adicional séptima); Ley 2/2017, de 11 de abril, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017 (Disposición Adicional octava); Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018 (Disposición Adicional octava); Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020 (Disposición Adicional séptima); Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021 (Disposición Adicional séptima).



recogido en la ley de presupuestos generales de la CAE y concluye aplicando el artículo 43 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para justificar la extinción de la PEV.

5. Sin embargo, a pesar de lo reflejado en la resolución del viceconsejero de Vivienda, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco ha informado al Ararteko de que con el fin de resolver esta aparente laguna normativa, se viene aplicando la instrucción 1/2016, de 4 de noviembre, de la Viceconsejería de Vivienda, sobre la gestión de la prestación económica de vivienda<sup>5</sup>.

El artículo 7 del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, faculta a las viceconsejeras y viceconsejeros, a *“planificar, dirigir, coordinar, impulsar y supervisar las actuaciones de la Viceconsejería, así como de las Direcciones y demás órganos y unidades administrativas dependientes de la misma, dictando las oportunas instrucciones y órdenes de servicio para tal fin”*.

En puridad, por tanto, una instrucción de la viceconsejera o del viceconsejero de Vivienda proyectaría sus efectos en el ámbito propio de la organización administrativa, exteriorizando de este modo, el principio de jerarquía que rige en esa organización. En consecuencia, su finalidad principal sería fijar criterios y directrices para la actuación de órganos subordinados.

De hecho, en un primer término, la citada instrucción inicia su exposición recordando que la misma *“tiene por objeto establecer las directrices organizativas de carácter interno”*. Este hecho queda igualmente acreditado cuando el punto seis del texto establece como sujetos destinatarios de forma exclusiva a *“las Delegaciones Territoriales de Vivienda de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, y la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda.”*

No obstante, lejos de que la instrucción se circunscriba a los sujetos previamente señalados, el Ararteko comprueba que el contenido del texto regula de una manera pormenorizada los requisitos para el reconocimiento de la prestación accesoria, su extinción y el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

---

<sup>5</sup> **Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.** Instrucción 1/2016, de 4 de noviembre, de la Viceconsejería de Vivienda, sobre gestión de la prestación económica de vivienda. Disponible en: [https://www.gazteaukera.euskadi.eus/contenidos/tramita\\_circular/cios\\_pno\\_118291\\_16\\_04/eu\\_def/djuntos/2016%20instrucci%C3%B3n%20pev%20def.pdf](https://www.gazteaukera.euskadi.eus/contenidos/tramita_circular/cios_pno_118291_16_04/eu_def/djuntos/2016%20instrucci%C3%B3n%20pev%20def.pdf) ]

En concreto, en lo que interesa a la presente reclamación, el punto dos de la instrucción establece de manera expresa, la obligación de la persona titular de la prestación accesoria de justificar los gastos de arrendamiento por medio de *“transferencia o domiciliación bancaria y acreditarlo semestralmente mediante la exhibición de los correspondientes resguardos emitidos por la entidad de crédito correspondiente.”*

En suma, tal y como se ha expuesto, más allá de la voluntad inicial enunciada de proveerse de un instrumento de carácter interno, la instrucción concluye regulando aspectos jurídicos materiales de gran calado con eficacia *ad extra* que afectan directamente a las personas receptoras de la prestación.

6. No se pretende discutir por parte del Ararteko la facultad de autoorganización de la viceconsejería de Vivienda. Precisamente, el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público, establece que:

*“Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.”*

*“Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”*

Por el contrario, el Ararteko estima necesario clarificar el alcance de la citada instrucción y su eficacia frente a terceros solicitantes de la denominada PEV.

Por su claridad expositiva, resulta obligado mencionar que el Auto de 11 de junio de 2020<sup>6</sup>, del Tribunal Supremo (en adelante, TS), manifestó en relación con la naturaleza jurídica de las instrucciones y circulares, que:

*“...con independencia del nomen iuris que puedan adoptar tales resoluciones, las meras instrucciones carecen de naturaleza reglamentaria, al tratarse de una manifestación de la potestad autoorganizativa de la Administración pública, consistente en la capacidad de dirigir la actividad interna, mediante órdenes o pautas de funcionamiento de los órganos superiores a los inferiores que dependan jerárquicamente entre sí. De este modo, al no innovar ni formar parte del ordenamiento jurídico, en el que se integra, la instrucción no trasciende a los ciudadanos, al quedar reservada*

---

<sup>6</sup> Tribunal Supremo. Auto de 11 de junio de 2020. [[ECLI:ES:TS:2020:4421A](#)].



*al ámbito interno de la propia Administración pública (efectos ad intram), aun cuando tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos*

En este mismo sentido, la sentencia TS de 21 de junio de 2006<sup>7</sup> vino a fijar que:

*“El carácter informativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.*

*Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación de dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio (...).”<sup>8</sup>*

A *sensu contrario*, la determinación mediante una instrucción de los requisitos específicos para el acceso y la extinción de una prestación, así como la previsión de un procedimiento para la reclamación de prestaciones indebidamente percibidas, lejos de tener una vocación meramente interna y autoorganizativa, vincula a terceras personas ajenas a la organización administrativa y, además, regula *ex novo*, cuestiones de especial calado que cabría sostener requieren como instrumento normativo que las recoja un reglamento y no una instrucción.

En suma, lo decisivo, tal y como apunta la reciente sentencia del TS de 29 de abril de 2021<sup>9</sup>, no es el *nomen iuris*. De conformidad con la ya consolidada doctrina jurisprudencial, la solución vendrá dada en función del concreto contenido de la denominada instrucción.

Parece claro afirmar, por tanto, que pese a lo manifestado por la viceconsejería de Vivienda, la finalidad última de la instrucción es la de innovar el ordenamiento jurídico supliendo la ausencia de un desarrollo reglamentario. Sin embargo, no debe obviarse, tal y como se ha señalado con anterioridad, que esta voluntad colisiona

<sup>7</sup> Tribunal Supremo. Sentencia de 21 de junio de 2006. [[ECLI:ES:TS:2006:4198](#)].

<sup>8</sup> Esta misma posición ha sido defendida por el Tribunal Supremo en los siguientes pronunciamientos judiciales. Véase, entre otras, las siguientes sentencias: Sentencia de 12 de diciembre de 2006 [[ECLI:ES:TS:2006:8107](#)]. Sentencia de 7 de febrero de 2007 [[ECLI:ES:TS:2007:1497](#)]. Sentencia de 18 de junio de 2013 [[ECLI:ES:TS:2013:3388](#)]. Sentencia de 26 de enero de 2021 [[ECLI:ES:TS:2021:215](#)].

<sup>9</sup> Tribunal Supremo. Sentencia de 29 de abril de 2021 [[ECLI:ES:TS:2021:1664](#)].



de manera directa con las disposiciones previstas en las diferentes leyes que aprueban los presupuestos generales de la CAE que remiten de manera transitoria a las propias que regulan la garantía de ingresos y a la prestación complementaria de vivienda.

Y es que, en este punto debe traerse a colación la dicción literal del propio artículo 19 Decreto 2/2010, de 12 de enero. Concretamente, prevé que:

*"1. En la resolución de concesión, se establecerá la obligación para la persona titular de la Prestación Complementaria de Vivienda de presentar, semestralmente, los justificantes de los gastos de alquiler de la vivienda o alojamiento habitual, ya se trate de recibos privados, de facturas, o de justificantes de pago bancario, ante el Servicio Social de Base de su municipio.*

(...)

*3. En el caso de los pagos no bancarios, los justificantes emitidos por personas físicas **deberán contener la firma del recibí** por parte de aquéllas y, en el caso de las personas jurídicas, deberá presentarse la factura que las mismas deban emitir conforme a la normativa que les sea de aplicación, en la que figure haber sido abonado el importe del alquiler."*<sup>10</sup>

En conclusión, además de constatar una clara extralimitación en el contenido regulado en la instrucción, a juicio del Ararteko su contenido entraría en clara colisión con la previsión normativa recogida en el propio artículo 19 Decreto 2/2010, de 12 de enero.

En este punto concreto, el Ararteko debe recordar que el Parlamento Vasco adoptó el acuerdo de aprobar la proposición no de Ley 32/2016, relativa al desarrollo reglamentario del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada y de la nueva prestación económica de vivienda<sup>11</sup>.

De este modo, el texto aprobado por el Pleno del Parlamento Vasco instó al Gobierno Vasco a no introducir, ni en materia de requisitos, ni en cuantías recorte alguno en los derechos ya reconocidos hasta ese momento.

7. Asimismo, el Ararteko considera necesario que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes impulse una revisión del marco jurídico

---

<sup>10</sup> El énfasis es del Ararteko.

<sup>11</sup> **Parlamento Vasco**. Proposición no de Ley 32/2016, en relación con el desarrollo reglamentario del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada y de la nueva prestación económica de vivienda. Iniciativa origen: 10\11\02\01\00909.



configurado en la citada instrucción para la reclamación de las prestaciones indebidamente percibidas.

En este punto, cabe recordar que la voluntad del legislador autonómico con la aprobación de las diferentes leyes de presupuestos generales es que hasta la aprobación del desarrollo reglamentario de la PEV se aplique, de manera transitoria, la regulación recogida en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre y el propio Decreto 2/2020, de 12 de enero.

A pesar de ello, el Departamento viene aplicando para estos procedimientos de reclamación de indebidos, el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la CAE y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión.

A juicio del Ararteko, la naturaleza jurídica de la prestación accesoria al reconocimiento del derecho subjetivo, no parece asimilarse, tal y como pretende la instrucción de la Viceconsejería de Vivienda, a las previsiones normativas que sobre el régimen de subvenciones o ayudas realiza el título VI del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Como ejemplo de ello, puede verse el propio artículo 49 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que declara que los principios que deben regir las ayudas son los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. En suma, la ayuda requiere que se publique una convocatoria y se caracteriza, de conformidad con el artículo 51.4, por la necesidad de configurar un concurso tendente a comparar las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas atendiendo a los criterios de valoración previamente fijados en las normas reguladoras, y adjudicar sólo aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Además, no parece proporcionado que, de conformidad con el artículo 5.1 b) del Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, el plazo máximo para la devolución de las citadas cantidades indebidamente percibidas se fije en un plazo voluntario único de dos meses.

No debe pasarse por alto que en la actualidad el acceso a la prestación accesoria está condicionado a la acreditación de unos bajos ingresos ponderados anuales<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Concretamente, la disposición transitoria cuarta de la LV fija como ingresos ponderados anuales de máximos los siguientes: 15.000 € para unidades de convivencia de tres o más miembros, 12.000 € para unidades de convivencia de dos miembros y 9.000 € para unidades de convivencia de un único miembro.



Este hecho hace suponer que la devolución de cantidades indebidamente percibidas en un plazo tan corto como son dos meses, puede suponer un esfuerzo desproporcionado para las familias que lo percibieron.

En definitiva, el Ararteko observa que el régimen jurídico propuesto por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco para la reclamación de cantidades, difícilmente encuentra su acomodo en una normativa pensada y aprobada para una situación de necesidad manifiesta de vivienda o situación de vulnerabilidad económica acreditada.

En contraposición a la previsión normativa empleada por el Departamento, y tomando nuevamente en consideración la voluntad legislativa autonómica plasmada en las diversas leyes de aprobación de los presupuestos, la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y el Decreto 2/2010, de 12 de enero, prevén un régimen concreto para la reclamación de cantidades más acorde con la naturaleza jurídica de una prestación que lleva aparejada el reconocimiento de un derecho subjetivo.

En este sentido, los artículos 34 a 36 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, recogen el procedimiento de reclamación de indebidos estableciendo entre otras medidas que las cantidades a reintegrar mensualmente no podrán representar más del 30% de la cuantía total de las prestaciones que correspondan a la unidad de convivencia.

8. En consecuencia, tal y como se ha expuesto a lo largo de la presente resolución, la falta de un desarrollo reglamentario del reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y la consecuente ausencia de una certera regulación de la prestación accesoria hace que, a juicio del Ararteko, la decisión del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, carezca de la certeza y seguridad jurídica exigible a una Administración pública.

En este concreto aspecto, el Ararteko tiene a bien recordar que el artículo 9.3 de la Constitución establece los elementos esenciales de una administración democrática que permiten disponer de un orden jurídico que evite cualquier arbitrariedad.

De este modo, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo, afirma que la exigencia del referido artículo 9.3, implica necesariamente que la labor normativa debe huir de provocar situaciones confusas. De ahí que deba





promover certeza y previsibilidad acerca de la disposición normativa aplicable y las consecuencias que de ellas derivan<sup>13</sup>.

De hecho, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene remarcando la especial importancia que ocupa el principio de buena gobernanza y considera por ello que las autoridades públicas deben actuar con la máxima diligencia cuando se trata de asuntos de vital importancia para los particulares como las prestaciones sociales y otros derechos de propiedad<sup>14</sup>. Consecuentemente, recuerda que las interferencias con el derecho a la propiedad deben estar previstas por una ley, lo que exige un cierto grado de previsibilidad. No en vano, debe permitirse a la ciudadanía regular su conducta y prever, en un grado razonable, las consecuencias que una determinada actuación suya pueda tener<sup>15</sup>.

9. Por cuanto antecede, el Ararteko no aprecia en el presente caso base normativa suficiente, ni para extinguir la denominada PEV, ni para reclamar la devolución de cantidades indebidamente percibidas.

A mayor abundamiento, debe recordarse que la extinción de la prestación económica que resulta subsidiaria al derecho subjetivo del reclamante se fundamentó en la falta de aportación de los justificantes del pago de la renta mediante transferencia bancaria. Sin embargo, de la documentación que obra en el expediente, el Ararteko comprueba que el reclamante acreditó, mediante la entrega de los recibos debidamente firmados por la persona arrendadora, que la concesión de la prestación se había dirigido a la finalidad para la que fue reconocida. Esto es, para satisfacer el derecho al disfrute de una vivienda del reclamante y su unidad de convivencia.

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:

### RECOMENDACIÓN

Que a tenor de lo expuesto, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco revise la decisión de 23 de abril de 2021 por la que el viceconsejero de Vivienda resolvió desestimar el recurso de alzada interpuesto frente a la decisión del delegado territorial de Vivienda de Bizkaia de 10 de noviembre de 2020 que resolvió extinguir la PEV.

---

<sup>13</sup> **Tribunal Constitucional**. Sentencia 46/1990, de 15 de marzo. Fundamento jurídico cuarto. [ECLI:ES:TC:1990:46](#).

<sup>14</sup> **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Sentencia de 15 de septiembre de 2009. [Moskal c. Polonia](#), párr. 72.

<sup>15</sup> **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Sentencia de 7 de junio de 2012. [Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c. Italia](#), párr. 141.





Consecuentemente, deje sin efecto la resolución por la que el delegado territorial de Vivienda de Bizkaia resolvió declarar la obligación de reintegrar la cantidad de 250 €.

Finalmente, si la reclamante cumple el resto de requisitos, reconozca nuevamente la prestación accesoria, abonando los meses que no hayan sido abonados.

En todo caso, el Ararteko reitera la necesidad de que el Gobierno Vasco apruebe con la mayor brevedad posible el desarrollo reglamentario del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada y de la denominada prestación económica de vivienda.

Entre tanto, el Ararteko estima necesario que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco clarifique y otorgue publicidad, hasta la aprobación del correspondiente reglamento, al régimen jurídico transitorio aplicable al reconocimiento del derecho subjetivo, la concesión y extinción de la prestación económica de vivienda y al procedimiento que regula el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

