



Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos

Recomendación general del Ararteko 3/2020,
de 12 de junio de 2020

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo



Recomendación General del Ararteko 3/2020, de 12 de junio de 2020.

Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos.

I. INTRODUCCIÓN

El Ararteko ha detectado, en la atención a la ciudadanía y en la tramitación de algunas de las quejas presentadas por personas en situación de riesgo de exclusión social, la existencia de determinadas dificultades que agravan dicha situación y debilitan socialmente a familias y personas.

Más en detalle, estas personas han puesto de relieve en sus quejas ante esta institución, la dificultad que padecen para hacer frente a sus necesidades más básicas, por lo que han acudido a los servicios sociales municipales informando de sus circunstancias personales y sociales y solicitando ayuda para no caer en deterioro aún mayor de su situación de exclusión social severa.

Según han relatado estas personas, los servicios sociales de base les han comunicado que sus solicitudes de ayudas de emergencia social (AES) serían denegadas, dado que cumplían con los requisitos para ser beneficiarias de la renta de garantía de ingresos (RGI) y prestación complementaria de vivienda (PCV); y ello con independencia de que estas prestaciones estuvieran suspendidas o extinguidas por el organismo gestor de las mismas, esto es, Lanbide. Al parecer, no se tendría en cuenta tampoco la duración de tales suspensiones, ni la ausencia de respuesta a sus solicitudes de RGI en el plazo establecido para ello ni tampoco el hecho de que estuviera pendiente la resolución de un recurso potestativo de reposición frente a la resolución de suspensión o extinción.

Paralelamente, esta institución a través del trabajo realizado, tanto en las oficinas de atención ciudadana como en la tramitación de las quejas, ya había constatado que las respuestas recibidas ante similares situaciones diferían en función de la administración local ante la cual se formulaban las solicitudes de AES.

Por todo ello, el Ararteko decidió abordar una actuación de oficio, comenzando por la realización del pertinente análisis jurídico que sustenta la presente recomendación de carácter general.

De este modo, con la finalidad de disponer de información sobre el problema enunciado, y con apoyo en lo dispuesto en los art. 10 a 12 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko¹, esta institución ha dirigido una petición de colaboración a una muestra aleatoria de ayuntamientos de la **Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)**, en concreto a 21 ayuntamientos de los tres territorios históricos, de diferentes dimensiones y características: Agurain, Artziniega, Laudio, Iruña de Oca, Legutio, Oion, Vitoria-Gasteiz, Amorebieta-Etxano, Barakaldo, Bermeo, Getxo, Mungia, Zalla, Bilbao, Andoain, Eibar, Legazpi, Zumaia, Irun, Tolosa y Donostia-San Sebastián.

Es preciso tener en cuenta que los municipios de Álava, excepto Vitoria-Gasteiz, Laudio y Amurrio, han delegado las competencias y funciones relativas a la gestión de las AES en la Diputación Foral de Álava, por lo que esta institución se ha dirigido también a dicha Administración foral. Además, en determinadas zonas de Bizkaia los servicios sociales se gestionan por mancomunidades que agrupan a varios municipios de menor dimensión.

En la petición de colaboración cursada se incluyeron determinadas consideraciones previas sobre las que se pedía opinión y se solicitaba expresamente información con respecto a las siguientes cuestiones:

- Explicación de los criterios que mantienen los servicios sociales de ese municipio para la concesión de las AES y de las prestaciones económicas municipales y, en su caso, copia de la normativa reguladora de las prestaciones económicas municipales y de los criterios que se aplican.
- Si en dichos servicios sociales municipales se conceden las AES y las prestaciones económicas municipales a personas que tienen suspendida o extinguida la prestación de RGI/PCV, o a quienes no la perciben trascurridos dos meses de haber presentado la solicitud.
- Si se prevé en el caso de retraso en la resolución de la solicitud de RGI/PCV la posibilidad de pactar la devolución de la cantidad adelantada con el pago de los atrasos percibidos tras la concesión de las prestaciones RGI/PCV.

¹ Art. 11.

El Ararteko podrá:

a) Iniciar y practicar una investigación para el esclarecimiento de actos o conductas producidos por las entidades a que se refiere el artículo nueve que afecten a un ciudadano o a un grupo de ciudadanos.

b) Dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración.

- Si en el caso de que las familias con menores a cargo se tiene en cuenta a la hora de acordar la decisión de denegación de las AES y de las prestaciones municipales la consideración del interés superior del menor.

Las respuestas recibidas, en muchos casos, han sido ilustrativas y completas, lo que ha permitido conocer las diferentes vertientes del problema denunciado. También ha podido comprobarse la existencia de diferencias en función del municipio de residencia. Así, en algunos municipios, se conceden AES y prestaciones municipales a personas y familias a quienes se les ha suspendido o extinguido el derecho a la RGI/PCV o bien en supuestos en los que se ha producido un retraso en la concesión. En cambio, en otros municipios, ante idénticas circunstancias, no se conceden ni AES ni otras ayudas económicas municipales.

Además, en algunos municipios se ha venido pactando un adelanto de prestaciones económicas, para casos de retraso en la concesión de la RGI/PCV, de manera que la persona beneficiaria asumía el compromiso de que, una vez de que se materializara la percepción de la RGI, devolvería a la administración municipal el préstamo concedido, utilizando para ello las cantidades percibidas en concepto de atrasos desde la fecha de solicitud. Dicha solución de transición es, sin embargo, inexistente en otros municipios analizados, los cuales no reconocen ayuda alguna mientras la persona solicitante de la ayuda municipal se encuentra a la espera de la resolución de una solicitud de RGI. En definitiva, ha quedado confirmado que no todos los servicios sociales municipales **siguen el mismo criterio** ante las premisas que les han sido planteadas en la presente actuación del Ararteko.

Los ayuntamientos a los que esta institución se ha dirigido solicitando su colaboración, en el marco de la presente actuación de oficio, han puesto de manifiesto su preocupación sobre algunas de las cuestiones planteadas y han aportado su opinión sobre las mismas. La información recibida permite poner de relieve algunos de los elementos clave de esta problemática y permite llevar a cabo una reflexión con mayor profundidad sobre posibles mejoras del modelo actual que se detallan a lo largo de esta Recomendación General.

Dada la importancia que tienen para un correcto análisis del problema las circunstancias que rodean al mismo, antes de resumir las respuestas más importantes de los ayuntamientos, parece útil referirse a algunas de estas circunstancias que han sido subrayadas “motu proprio” por los ayuntamientos en sus respuestas al Ararteko:

En primer lugar, los ayuntamientos referencian las competencias que tienen atribuidas y las funciones que realizan los servicios sociales municipales en la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión social y en la promoción de la inclusión social. Asimismo, destacan que la normativa permite diversas interpretaciones (lo que también se refleja en la diversidad de respuestas recibidas). Y subrayan que existen factores que determinan la respuesta de cada administración municipal al problema planteado, por ejemplo, el de la consignación presupuestaria. En efecto, algunos ayuntamientos completan con una dotación presupuestaria específica la asignación general en concepto de AES dimanante de

los presupuestos del Gobierno Vasco. Este complemento presupuestario proviene de los presupuestos locales y permite regular otras prestaciones económicas con denominaciones varias (prestaciones municipales de sostenimiento, ayudas de apoyo al plan de trabajo compartido, ayudas municipales de garantía de ingresos para evitar la exclusión social, ayudas municipales de carácter no periódico...). En cambio, otros ayuntamientos únicamente disponen de la consignación presupuestaria proveniente del Gobierno Vasco. Otros factores a los que hacen referencia los ayuntamientos consultados son la especial naturaleza de las AES y la necesaria colaboración y coordinación con el Sistema de Garantía de Ingresos.

Como dato relevante, los ayuntamientos consultados plantean, que los recursos son limitados para hacer frente a las necesidades cada vez más amplias y variadas a las que tienen que hacer frente, por lo que es indispensable establecer prioridades y hacer un reparto equitativo de los fondos disponibles para poder responder a las situaciones de vulnerabilidad que atienden. En muchas ocasiones, las administraciones municipales realizan un esfuerzo importante para evitar que, por falta de consignación presupuestaria suficiente, queden necesidades urgentes sin respuesta. Entre las solicitudes de ayuda más graves que se plantean habría que mencionar las relativas a vivienda, por lo que gran parte de las ayudas municipales (AES y ayudas especiales municipales) y también parte de la gestión de otros servicios (pisos de acogida...) deben dirigirse a ofrecer respuestas a las necesidades de las personas en el ámbito habitacional y que, por una razón u otra, han quedado fuera del sistema público de vivienda, y ello a pesar de su declaración como derecho subjetivo por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

Además, los ayuntamientos consultados puntualizan que la concesión de ayudas no es la principal, ni única labor de los servicios sociales municipales, ya que **la función primordial de éstos es la de promover la inclusión social de personas que presentan carencias personales y sociales**, labor ésta que conlleva, prioritariamente, un trabajo relacional de carácter técnico.

Por último, las dificultades que ha comportado la gestión de las medidas derivadas de la crisis sanitaria generada por el Coronavirus Sars- Covid 19 en los colectivos más vulnerables han evidenciado la necesidad de contar con unos servicios sociales sólidos y ágiles. El Gobierno Vasco ha reforzado su papel asignando una partida de crédito extraordinario adicional para el ejercicio 2020 en el nuevo Programa Presupuestario “Medidas contra la crisis provocada por el Covid-19”².

² Euskadi. ORDEN de 8 de abril de 2020, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, de segunda modificación de la Orden de 17 de diciembre de 2019, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se establecen, para el año 2020, las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social, se señalan los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y se fija el límite presupuestario que, para el año 2020, corresponde a cada uno de los Territorios Históricos y Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Incremento por partida extraordinaria de ampliación de crédito del programa de Ayudas de Emergencia Social (AES), en el año 2020, Programa Presupuestario (12291) «Medidas contra la crisis provocada por el Covid-19» [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 16 de abril de 2020, nº 72. Disponible en:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020001856>

La presente Recomendación General analiza una situación previa y, aunque, debido a la declaración del estado de alarma, acordado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha retrasado su publicación, su contenido sigue teniendo plena vigencia y relevancia en la atención a las situaciones de vulnerabilidad.

A continuación se recogen con mayor detalle las líneas básicas de las respuestas ofrecidas a las cuestiones planteadas con ocasión de la petición de colaboración cursada por el Ararteko:

II.- ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS SUSCITADAS

1. El papel de los servicios sociales municipales en la atención a las personas en situación de riesgo o de exclusión social y en la promoción de la inclusión social

Los servicios sociales municipales en el País Vasco han llevado a cabo un esfuerzo importante de delimitación de sus funciones en el contexto de la configuración general del Sistema, sobre todo, tras la aprobación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (Ley 12/2008, de 5 de diciembre). Para cumplir esa función disponen de prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas (art.14). También se han configurado los instrumentos comunes de intervención, mediante la aprobación del Decreto 353/2013, de 28 de mayo de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Instrumento de diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Todo ello ha sido ampliamente analizado por el Ararteko en los diferentes informes extraordinarios: los realizados en el año 1999 y su actualización en el 2010 sobre la situación de los servicios sociales de base en CAPV y el más reciente de 2016 sobre los servicios sociales municipales.

Tras el traslado de la gestión de la RGI/PCV a Lanbide, mediante las leyes 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 4/2011, de 24 de noviembre), la gestión de las prestaciones económicas deja de ocupar un espacio relevante en los servicios sociales municipales; aunque siguen manteniendo la concesión de las AES como apoyo a su trabajo social. Ello ha hecho que las prestaciones técnicas con una dimensión relacional y de acompañamiento sean las que predominen en la atención por parte de los servicios sociales municipales a la hora de abordar situaciones de vulnerabilidad social.

En este contexto, las prestaciones técnicas ofrecidas por los servicios sociales han adquirido aún mayor centralidad. Así, el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales define en su art. 6 a las prestaciones técnicas (y las tecnológicas) **como prestaciones propias** del Sistema Vasco de Servicios Sociales, de tal manera que la

interrelación, el acompañamiento social, es la función más característica de los servicios sociales.

A pesar de ello los ayuntamientos vascos siguen teniendo una demanda de prestaciones económicas por parte de ciudadanos y ciudadanas en situación de vulnerabilidad. La ausencia de ingresos en las familias debido al desempleo de sus miembros y otras dificultades añadidas por razón de la edad o la salud o por pertenecer a colectivos que sufren discriminación, les lleva a acudir a solicitar ayudas a los servicios sociales municipales para poder subsistir. Ello se debe a que, históricamente, las personas más vulnerables, que desconocen los cambios legislativos, de modelos y de derivación de competencias entre administraciones públicas, han acudido a dichos servicios cuando veían agravarse su situación de exclusión social y necesitaban respuestas inmediatas y cercanas. A ello se añade la realidad de la falta de viviendas suficientes de protección pública para todas las personas con necesidad de vivienda y las dificultades para hacer frente al precio del alquiler de la vivienda en el mercado privado o para el alquiler de una vivienda³, dificultades que arrastran a las personas a solicitar el amparo de los servicios sociales municipales ante el riesgo de un desalojo de su vivienda y como premisa previa para abordar cualquier otra necesidad social, elementos claves reflejados, igualmente, en el Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer de 2016: "[La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género](#)"⁴; así como el reciente informe de Bizitegi, de 2019, sobre la misma temática⁵.

En ese contexto normativo, son las familias monoparentales, en su mayoría formadas por mujeres con hijos e hijas a cargo las que están siendo especialmente afectadas por situaciones de pobreza, como se refleja en los informes y diagnósticos más recientes elaborados por el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y por parte de otros organismos competentes multinivel⁶.

Los servicios sociales municipales están abocados, aunque no les corresponda, a atender a las personas y, en la medida que puedan, a afrontar sus necesidades de

³ En el informe anual 2018, en el cap. II vivienda (punto 4.1.) se informa de una actuación de oficio iniciada por el Ararteko con relación a las dificultades para el acceso a una vivienda en el sector privado que sufren determinados colectivos, en especial los colectivos que pertenecen a minorías étnicas y culturales y sobre la importancia de medidas de concienciación, prevención y actuación frente a la discriminación.

⁴ **Emakunde**. *La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, 2016. Disponible en: http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones/informes/es_emakunde/adjuntos/informe.37.exclusion_residencial_grave.pdf

⁵ **Asociación Bizitegi**. *Estudio sobre la realidad de las mujeres en situación de exclusión residencial* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2019. Disponible en: http://www.bizitegi.org/wp-content/uploads/2019/07/Mujeres-situacion-exclusion-residencial_cas.pdf

⁶ **Emakunde**. *La evaluación de impacto en función del género en la exclusión social y pobreza* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, 2018.: Disponible en: http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas/evaluaciones_2/es_def/adjuntos/exclusion_pobreza_es.pdf

Euskadi. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. *Informe del Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2018* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2019. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/documentacion/2019/informe-del-modulo-epds-pobreza-de-la-encuesta-de-necesidades-sociales-2018/web01-s2enple/es/>

garantía de ingresos y de alojamiento de personas cuando éstas no están cubiertas por diferentes motivos, bien sea por la ausencia de viviendas de protección pública suficientes o porque las personas no cumplen los requisitos previstos en la normativa de vivienda para la adjudicación de una vivienda o para ser beneficiarias de prestaciones económicas destinadas al abono de la renta de alquiler o de garantía de ingresos “(...) *las situaciones de dificultad económica (pobreza, pérdida de vivienda...)* han crecido de forma espectacular y fluyen hacia los servicios sociales, a los que se les supone una función de última red de protección para la que no están diseñados” (Aguilar, 2014, p. 37)⁷. En otras ocasiones se debe a que la tramitación administrativa de la solicitud correspondiente sufre un retraso importante.

Estos servicios sociales se encuentran diariamente ante la encrucijada de atender situaciones de emergencia social y, en la medida posible, de “dar respuesta” a las necesidades de las personas que, por diferentes razones, no son cubiertas por otros sistemas y se encuentran en situación de ausencia de recursos para cubrir necesidades vitales de subsistencia y alojamiento. Para ello cuentan con una dotación presupuestaria ofrecida por el Gobierno Vasco y concebida para situaciones de emergencia social sobre necesidades no periódicas, pero que **no es suficiente** para responder a dicha demanda, ni está diseñada para ese fin. También se da la circunstancia de que sus responsables y el personal técnico en trabajo social tienen vocación social, y son conscientes de las consecuencias que conlleva en la vida de las personas la ausencia de ingresos o de alojamiento, y el riesgo añadido que supone dicha circunstancia puntual en el proceso que sufren de exclusión social, cuya agravación haría más compleja la intervención social posterior. Y, sin embargo, el dar respuesta a las necesidades más básicas e inmediatas puede ser un **condicionante necesario previo a cualquier intervención social**. Dado el carácter voluntario de la intervención social, la concesión o no de las ayudas resulta, lamentablemente, un factor clave a la hora de determinar la confianza en la relación de acompañamiento y el propio itinerario de inclusión social.

Por otro lado, estas personas puede que no presenten, inicialmente, otro problema añadido a la ausencia de ingresos para el pago de un precio de alquiler de vivienda o para hacer frente a las necesidades más básicas de los hijos/as, como son, entre otros gastos, los relativos a la alimentación o energéticos, por lo que los ayuntamientos plantean la disyuntiva de que, aunque inicialmente no son competentes, si no atienden estas necesidades, hay un riesgo cierto de agravación de su situación, siendo más compleja la intervención posterior.

⁷ **Aguilar Hendrickson**, M. Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España. *Documentación social* [en línea], n. 175, 2014, pp. 35-63. Disponible en: <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2015/07/DS175-Servicios-Sociales-incertidumbres-y-retos.pdf>

Para ilustrarlo en detalle, recogemos extractos de algunas de las respuestas remitidas por los ayuntamientos consultados:

“Los Ayuntamientos dentro del sistema de protección social somos como se indica “la última malla de protección” pero el eslabón más débil dentro del conglomerado competencial. Por un lado, no tenemos ninguna influencia en las decisiones que adoptan Lanbide en la suspensión o extinción de las RGI/PCV pero recae en los servicios sociales municipales evitar la desprotección. Por lo que cualquier mecanismo de mejora de la situación de esas personas pasa por flexibilizar, mejorar y cambiar criterios en Lanbide. Y por otro lado, para que los servicios sociales municipales tengan una mayor capacidad protectora se les debe dotar de una mayor aportación económica en AES y refuerzo de personal. Cuestión ambas que deben ser objeto de reflexión del sistema de protección social”.

“Por otro lado quiero señalar que al final llega a los ayuntamientos los déficits del resto de sistemas de protección y siendo quizá la administración con menor capacidad presupuestaria, debiendo de actuar de manera subsidiaria”.

“Izan be, beharrizana eta eskaria, erantzuna emoteko baliabideak baino handiagoa danean, buru haustek handiak dira, legeak esaten dauana oinarritzat hartuta, gure herritarren beharrizanei erantzuna emoteko eta gizarte ongizateaz ahalik eta herritar gehin etetara hurbiltzeko konpromezua bermatzeko. Hori dala eta, erakundeen laguntza gehiago eskatzea guztiz bidezkoa da, bate bes, egoera zailak bizi dabean () merezi daben laguntza eskaiani ahal izateko urteko jasotzen dogun Gizarte Larrialdietarako laguntezen aurrekontua handituz”.

2. La interpretación de la normativa

Se ha señalado por parte de los ayuntamientos consultados, como una debilidad del Sistema de Servicios Sociales, que quepa hacer interpretaciones diferentes de la misma normativa por el impacto que tiene una posición u otra en la atención a las personas en situación de exclusión social.

Algunos ayuntamientos hacen una lectura de la normativa a la luz de determinados requisitos normativos que restringen el acceso a las prestaciones económicas, mientras que otros ayuntamientos ponen el foco de atención en el diagnóstico social y en la valoración del personal técnico dedicado al trabajo social. Se transcriben más en detalle, respuestas de los ayuntamientos consultados:

“Se conceden AES a las personas que tienen suspendidas o extinguidas las prestaciones de RGI/PCV y que a criterio de las Trabajadoras Sociales municipales la suspensión o extinción ha sido motivada por las circunstancias propias de personas en exclusión social ”

“DBSE/EPOrako eskubidea dutenen kasuan, edo-eta prestazio hauek etenda edo iraungita dituztenen kasuan, azertu egiten ditugu egoera banan-banan: etetearen edo iraungitzearen arrazoiak, ebazpena ateratzearen arrazoiak, pertsona edo familiaren egoera zein den eta nola eragiten dien prestazio honen gabeziak beren

egunerokoak, ondorioak zuzenki kalteberatasun-edo ahultasun-egoera berezian dauden pertsonen eragiten ote dien(haurrak, adinekoak, mendekotasun-egoerak...). Hori aztertuta, adosten da eskatzailearekin esku-hartze-plana, egiten da egoera horren aurreko proposamen teknikoa, eta hartzen da dagokien erabakia”.

“Por lo que respecta a situaciones particulares detectadas por su oficina que no han tenido un adecuado tratamiento por parte de Lanbide, y en las cuales aquella cuestiona la suspensión o extinción de las prestaciones, entiendo que esta entidad no debe hacer lo mismo. Lo que sí hacen sus trabajadoras sociales, cuando consideran que en la adopción de una resolución de suspensión o extinción, tanto de RGI como únicamente de PCV, no se han tenido en cuenta circunstancias sociales de la persona interesada que pudieran explicar el incumplimiento, es emitir un informe social describiendo tales circunstancias, a fin de que dicha persona usuaria lo pueda adjuntar al oportuno recurso”.

“Tocante al Programa (...), los Servicios Sociales Municipales otorgan ayudas económicas a unidades de convivencia que han visto suspendida la RGI por una sanción administrativa de Lanbide, siempre y cuando esta suspensión no haya sido ocasionada por una negligencia o por ocultación referida a su situación económica y/o patrimonial, y encontrándose las personas que componen la UC en una situación de extrema necesidad y/o tenga alguna o alguno de sus miembros una enfermedad grave”.

“DSBE baldintzak ez betetzeak, kasu gehienetan, GLLen baldintzak ez betetzea dakar, araudi berberan oinaturriko diru-laguntzak dira eta. Nahiz GLLek baduten beste baremo ekonomiko bat, baldintzen gehiengoa berbera da. (...) Gainera, betebeharrak oso antzekoak eskatzen dira GLLetan, beraz, egoera honetan dagoen herritar batek, ez bakarrik ez ditu bere eskubide ekonomikoak balioarazi; baizik eta GLLetarako baldintzak ez ditu betetzen propioki, DSBEtik etorri edo ez. (...) Bestalde, prestazioaren azkentzea betebeharrak ez betetzea edota arau-haustea bada, adierazten da ezingo dela DSBE eskatu urtebetean. Penalizazio hori duen herritar batek GLL eskaera egitea egokia da??”

3. La consignación presupuestaria

En muchas ocasiones, sobre todo en ayuntamientos de mayor dimensión, además del presupuesto consignado por el Gobierno Vasco se cuenta con una dotación presupuestaria propia. Los criterios de gestión de dicho presupuesto complementario son los acordados por el ayuntamiento en las bases reguladoras. La disposición de un presupuesto complementario marca diferencias importantes en la atención social que se ofrece; en los casos en los que el ayuntamiento únicamente cuenta con el presupuesto del Gobierno Vasco para las AES su labor encontrará serias limitaciones por carecer de recursos suficientes. Los ayuntamientos que tienen consignaciones presupuestarias propias y regulación diferenciada aplican dicha normativa específica. Aunque, como se ha visto, en los casos en los que únicamente se cuenta con las AES existen interpretaciones diferentes de la misma normativa con respecto a situaciones similares.

Este factor pone de nuevo de manifiesto la diferente situación de los servicios sociales municipales en la CAPV, que el Ararteko ha examinado, en varios de sus informes extraordinarios, a los que anteriormente se ha hecho alusión en donde el derecho a la igualdad en el disfrute de los derechos no está garantizado o se ve condicionado por las diferencias existentes en la interpretación de la normativa. Se destacan las aportaciones literales de varios ayuntamientos sobre este dilema:

“Creemos que a nivel institucional habría que encontrar una fórmula que permita la homogeneidad de las cuantías de las AES en todos los municipios de la CAV y promover la unificación de criterios de concesión, que podría ser:

- *Con el aumento de la asignación de las AES por parte del GV.*
- *Si desde el GV, Ararteko y EUEDEL, se ve necesaria la aportación de dinero por parte de los Ayuntamientos, debería regularse por Decreto buscando una fórmula proporcional para que todos los municipios aporten en la misma medida: (por ejemplo que cada Ayto asigne un % X en relación a la aportación del GV)”.*

“Tampoco compartimos la preocupación por la disparidad de criterios a la hora de aplicar la normativa relativa a las ayudas municipales. Si el legislador ha definido un sistema en el que participan todos los niveles administrativos y ha dejado cuestiones sin regular sólo pueden entenderse que cada institución debe tener libertad para regular esos aspectos con los criterios políticos y técnicos que considere adecuados. Otra cuestión sería que se cuestione la actual estructura del sistema de Servicios Sociales y abogar por un sistema único”.

4. Naturaleza de las AES

Las respuestas recibidas por el Ararteko a la petición de información señalan una dificultad añadida, cual es la manera en la que está concebida la gestión de las AES, puesto que incluye dos niveles institucionales (en el caso de Araba tres) y, en consecuencia, dos intervenciones económicas. Además requiere la publicación de una orden anual por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que establezca las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las AES, señale los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y fije el límite presupuestario que, cada año, corresponde a cada uno de los territorios históricos y ayuntamientos de la CAPV.

Se estima que la manera en la que están concebidas exige destinar numerosos recursos humanos y económicos para que cada ayuntamiento pueda disponer de las mismas anualmente. Por otro lado, a pesar de que no tienen naturaleza periódica, en ocasiones, se conceden con relación a necesidades periódicas, como son las destinadas al abono del precio de la vivienda.

“Las ayudas de emergencia social requieren de una revisión no sólo en lo que se refiere a la consignación económica sino también a su carácter de emergencia y de no periódicas, ya que son unas ayudas en su mayoría periódicas que no se conceden de un modo inmediato. Desde la Orden hasta la aprobación de los presupuestos, solicitud, concesión...etc. No son ágiles. Y son un complemento económico a unas pensiones bajas y unos salarios mínimos”

“Por otro lado, consideramos que la naturaleza de “emergencia” de estas ayudas se ha desvirtuado dado que se han convertido en ayudas destinadas a sostener periódicamente a familias con economías ajustadas principalmente para costear la vivienda. Perder la naturaleza de emergencia implica que ya no se vea como necesaria la intervención de una profesional ni la valoración de la situación de emergencia”.

5. Colaboración con Lanbide

La importancia de la coordinación y colaboración con Lanbide ha sido puesta de manifiesto en los distintos informes anuales que el Ararteko presenta al Parlamento Vasco, así como, especialmente, en el informe extraordinario *“La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora, 2016”* y en el *“Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de RGI Y PCV por Lanbide, 2017”*⁸.

La atención a personas en situación de riesgo de exclusión social por diferentes niveles institucionales hace imprescindible dicha coordinación. En este aspecto las respuestas municipales también han sido diversas:

“Por último, señalar, que consideramos que la institución que usted preside, debería dirigir todos sus esfuerzos en trasladar y solicitar las medidas a Lanbide, y que se tenga en cuenta la fragilidad de los colectivos con los que se trabaja. También tomar conciencia de que no todo el mundo es empleable a corto plazo, si no que necesita un proceso a medio o largo plazo en el que los apoyos económicos son imprescindibles, y es labor de todos comprender que parte de nuestras personas vecinas necesitan servicios de baja exigencia, y por lo tanto la flexibilidad de los sistemas es imprescindible para poder atender y entender a estos colectivos”.

“En numerosas ocasiones, el recurso ha prosperado y desde la oficina de Lanbide nos han comunicado que el informe de la trabajadora social ha tenido gran peso en el cambio de criterio”.

⁸ Euskadi. Ararteko. *Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de RGI y PCV por Lanbide, 2017* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2017. Disponible en: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

“Compartimos la apreciación del Ararteko de que por parte de las y los trabajadores sociales municipales se pueda dar cuenta a Lanbide de algunas situaciones particulares que no han sido objeto de un adecuado tratamiento por parte de Lanbide, porque de hecho esto ya se hace; sin embargo muchas veces estas comunicaciones o aclaraciones que se remiten por parte (...) no son escuchadas, ni valoradas, ni respondidas, ni admitidas”.

“Por último compartimos la apreciación del Ararteko sobre la necesidad e importancia de coordinación entre distintas administraciones públicas.

En este sentido creemos que sería necesario que hubiera reuniones anuales con Lanbide para aunar criterios, compartir información y aclarar dudas así como con otros municipios de la CAV...”

“También compartimos con ustedes que en algunos casos de (...) se han detectado situaciones particulares que no ha tenido el tratamiento adecuado por parte de Lanbide, incluso en casos en las que las trabajadoras sociales han intervenido, entendiendo que desde Lanbide se estaba realizando una valoración muy restrictiva en cuanto a los “derechos de algunas de nuestras personas vecinas”.

“Habría que explorar la posibilidad de implantar un sistema de coordinación estable”.

III.- RESPUESTAS RECIBIDAS A LA SOLICITUD DE COLABORACIÓN

A continuación se recoge un resumen de la información recibida de los ayuntamientos consultados con relación a las cuestiones sobre las que se pidió su opinión expresamente y que afectan de manera directa al objeto de la presente recomendación general:

1. Criterios que mantienen los servicios sociales de ese municipio para la concesión de las AES y de las prestaciones económicas municipales y, en su caso, copia de la normativa reguladora de las prestaciones económicas municipales y de los criterios que se aplican

Los ayuntamientos hacen referencia a la normativa de aplicación para la concesión de las AES y adjuntan las bases reguladoras de otras prestaciones municipales diferentes a las AES, en el caso de que cuenten con esta posibilidad.

Estas “otras prestaciones municipales” tienen también naturaleza no periódica y se conceden con carácter finalista para hacer frente a situaciones de urgencia y necesidad en la que se encuentran determinadas personas que no reúnen los requisitos para ser perceptoras de AES o que, aun reuniéndolos, debido a la limitación de la cuantía, no pueden dar respuesta a la situación de necesidad. Están vinculadas a un plan de atención personalizado y a un seguimiento. Los ayuntamientos que las prevén, así como la Diputación Foral de Álava, disponen de programas y normativa propia.

2. Si en dichos servicios sociales municipales se conceden las AES y las prestaciones económicas municipales a personas que tienen suspendida o extinguida las prestaciones de RGI/PCV o bien a quienes no la perciben tras dos meses de haber presentado la solicitud.

En general, en los casos en los que los ayuntamientos valoran que existe una situación de necesidad, y no comparten el criterio de Lanbide para denegar la RGI, se conceden ayudas vinculadas a un plan de trabajo de atención personalizada. Los ayuntamientos consultados tienen en cuenta los incumplimientos de las obligaciones o los motivos de denegación y extinción de la RGI/PCV de Lanbide, **pero hacen su propia valoración** teniendo como criterio rector la situación urgente y real de necesidad que detectan. Especialmente valoran, si la situación de necesidad urgente ha sido o no ocasionada por una negligencia o por ocultación de información referida a su situación económica y/o patrimonial. Sin embargo, en otros casos, tal como señala uno de los ayuntamientos consultados se evita que la concesión de las AES se produzca de manera inmediata cuando la suspensión o la extinción tuviera su origen en un incumplimiento de una obligación, por lo que esperan tres meses para la gestión de la ayuda municipal.

Algunos ayuntamientos informan de que conceden las AES incluso cuando el solicitante está pendiente de la resolución de la solicitud de RGI/PCV. Un ayuntamiento señala que si el solicitante tiene suspendido el derecho a la RGI/PCV conceden las AES con relación a los conceptos que son compatibles con estas prestaciones. Sin embargo, este mismo ayuntamiento mantiene el criterio de conceder las AES con relación a todos los conceptos, si el destinatario tiene extinguido el derecho a percibir la RGI/PCV.

Como excepción, todos los ayuntamientos consultados recuerdan la previsión establecida en el art. 25 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la prestación complementaria de vivienda (Decreto 2/2010, de 12 de enero, que establece que en los casos de suspensión de la PCV no podrá instruirse ningún expediente de AES por ninguno de los gastos relacionados con la vivienda, excepto en aquellos supuestos en los que la suspensión de la prestación se debe a un aumento de los ingresos derivados de una mejora también temporal de la situación laboral.

Por otro lado, los ayuntamientos que disponen de prestaciones económicas municipales propias, conceden estas prestaciones específicas en atención a los criterios y normativa propia que las regula, **por lo que no tienen en cuenta la suspensión, extinción o que esté pendiente de resolverse una solicitud de la RGI/PCV.**

Por el contrario, otros ayuntamientos alegan que las AES son subsidiarias y complementarias de la RGI/PCV. Esta postura defiende que cuando se tiene derecho a la RGI/PCV éstas son las prestaciones que se deben solicitar, y no las AES para los conceptos cubiertos por ellas. **Por tanto, si se pierde el derecho a la RGI/PCV, tampoco se podrían solicitar las AES precisamente por su carácter**

subsidiario y complementario. En su opinión, los incumplimientos de la normativa de RGI/PCV afectan a la percepción de las AES al regularse estas ayudas en la misma Ley o por ser similares las obligaciones establecidas en el art. 19 (regulador de las obligaciones RGI) y 48 (regulador obligaciones AES).

En este sentido, un ayuntamiento señala que, el apartado g) del art. 48 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008, de 23 de diciembre): *“Todas aquellas que se deriven del objeto y finalidad de las ayudas de emergencia social y que se determinen reglamentariamente”*, englobaría las obligaciones que no se especifican en el art. 19 de la misma Ley. Otro ayuntamiento hace referencia a que en la interpretación de la normativa de aplicación, se usan los mismos criterios de interpretación para las AES que se aplican a la RGI/PCV. Un ayuntamiento fue más allá y planteó que, si como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones como titular de la RGI, en aplicación del art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre una persona está imposibilitada para hacer alguna solicitud de RGI durante un año, consideran que tampoco cabe que solicite las AES durante el año de “sanción”.

Esta última posición no comparte la consideración previa del Ararteko relativa a que el art. 21 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social (Decreto 4/2011, de 18 de enero) en su nueva redacción Decreto 16/2017, de 17 de enero, de modificación del Decreto de ayudas de emergencia social (Decreto 16/2017, de 17 de enero), establece como criterio rector la situación real y urgente de necesidad y prevé valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas en el caso de la existencia de circunstancias o antecedentes que revelen el riesgo de que vaya a realizarse un uso indebido de las mismas o incompatible con su finalidad, pero no se menciona, como criterio para valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas, el hecho de que haya una suspensión o extinción del derecho a la RGI/PCV o un retraso en la resolución de la solicitud, consideración previa que con posterioridad se va a desarrollar más detenidamente.

Algún ayuntamiento hizo alusión, igualmente, a la previsión normativa que se contempla con relación al silencio positivo (art. 62 Ley 18/2008, de 23 de diciembre) en el sentido de que si la resolución de la solicitud de RGI/PCV se demora más de dos meses se entiende que está estimada. A pesar de que dicho artículo prevé el silencio positivo, como recuerda este ayuntamiento, es importante poner de manifiesto que, en el caso de retraso en la resolución por causa no imputable a la persona, Lanbide no está entendiendo estimada la solicitud por silencio positivo para evitar tener que instar, posteriormente, procedimientos de reclamación de prestaciones.

En resumen, en términos generales, la mayoría de los ayuntamientos consultados plantean como elemento preliminar que los servicios sociales de base realizan un diagnóstico social y valoran, entre las actuaciones del plan de intervención previsto, la concesión de las prestaciones económicas tras evaluar la situación real de necesidad y habiendo realizado un análisis de sí, con carácter previo, se han hecho valer derechos de contenido económico. Todos los ayuntamientos tienen en

cuenta la conducta de la persona que ha llevado a la suspensión o extinción del derecho a la RGI/PCV en la elaboración del plan de atención personalizado y en la decisión de concesión.

La **diferencia**, por tanto, entre unos y otros ayuntamientos consultados tiene que ver con un posicionamiento inicial de atender o no la demanda de ayuda de las personas que cumplen los requisitos para ser titulares de la RGI/PCV con independencia de la valoración de la situación real y urgente de necesidad, aunque es preciso subrayar que, incluso en estos casos, plantean que mantienen excepciones a dicho criterio según la vulnerabilidad de la familia y la existencia de menores.

3. *Si se prevé en el caso de retraso en la resolución de la solicitud de RGI/PCV la posibilidad de pactar la devolución de la cantidad adelantada con el pago de los atrasos percibidos tras la concesión de las prestaciones RGI/PCV*

La mayoría de los ayuntamientos han contestado que, en los casos de retraso en la resolución de la solicitud, conceden las AES, aunque sea para la misma finalidad, con compromiso de devolución de la cuantía de estas ayudas si, posteriormente, se concede la RGI/PCV, porque consideran que la actuación tardía de otra administración no puede generar perjuicios a la ciudadanía.

Algunos ayuntamientos conceden las AES sin prever un compromiso de devolución de la cuantía porque, analizado detenidamente el caso, consideran que las ayudas son necesarias, aunque cabría iniciar posteriormente procesos de devolución si estiman que no han cumplido la finalidad para las que se concedieron.

En otros casos se plantea que no se dispone de presupuesto para estas prestaciones y que las organizaciones sociales a las que orientan a las personas, suelen prever esta posibilidad. También se informa de que la intervención económica municipal no permite hacer ningún préstamo, añadiendo otro ayuntamiento que sería a 0% de interés y sin garantías de devolución, lo que tiene difícil encaje en la operativa de las subvenciones.

Otro ayuntamiento plantea que se puede generar una duplicidad de ayudas con la misma finalidad y que conlleva una multiplicación de la carga administrativa y de los recursos materiales que se tienen que utilizar, en el caso de que se tenga que iniciar posteriormente por el ayuntamiento un procedimiento administrativo de reclamación de prestaciones. Otra problemática que se alega sería la dificultad de su reclamación a la persona las ayudas concedidas con antelación, si se tiene conocimiento muy posteriormente de la concesión de la RGI/PCV. Además, se contrapone que dicho retraso es responsabilidad de Lanbide, por lo que no debe ser afrontado por otra administración.

Por último, un ayuntamiento expone la dificultad que implicaría atender a todos los expedientes que tienen un retraso en otra administración (Lanbide) y que si se usara un criterio selectivo podría ser tachado de discriminatorio.

Como aportación, un ayuntamiento hace referencia a que puede que estos adelantos no se devuelvan por diferentes motivos (nivel de endeudamiento, dificultades personales para gestionar una cantidad elevada de dinero si se percibe de una sola vez...) lo que puede suponer que se pierda la capacidad de acompañarle en su proceso de inserción, por lo que hace la propuesta de que si se adelanta la ayuda, la persona beneficiaria firme un documento autorizando a Lanbide a que, en caso de resolución positiva, se ingrese directamente la cantidad adelantada al ayuntamiento. Esa autorización se remitiría directamente por parte de los servicios sociales del ayuntamiento a Lanbide. Esta propuesta ha sido considerada como muy oportuna por varios ayuntamientos. Al parecer era una práctica habitual en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuando tenía la competencia de la gestión de la RGI.

Un ayuntamiento informaba, como un ejemplo de buena práctica, de que han aprobado una línea de ayudas económicas, consistente en microcréditos, con la Asociación Fiare, donde además del informe social de la trabajadora social se realiza un estudio económico. Esta línea de ayuda consiste en pequeños créditos sin interés, que el beneficiario se compromete a ir devolviendo en cantidades reducidas.

Recapitulando, la mayoría de los ayuntamientos de la muestra consultada conceden ayudas cuando hay un retraso de Lanbide en la resolución de la solicitud de RGI/PCV no imputable a la persona y existe una situación de necesidad real urgente.

4. Finalmente, se consultó si en el caso de las familias con menores a cargo se tiene en cuenta a la hora de acordar la decisión de denegación de las AES y de las prestaciones municipales la consideración del interés superior del menor.

La mayoría de los ayuntamientos han respondido que sí se tiene en cuenta, a los efectos de concesión de estas prestaciones, **el interés superior del menor**, porque representa un elemento de mayor vulnerabilidad, salvo un ayuntamiento que planteaba que, cuando la normativa no lo recoge expresamente, como, por ejemplo, en la previsión establecida en el art. 25 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, no cabría tenerlo en cuenta, por lo que sugiere que se modifique la normativa.

III.- CONSIDERACIONES

PREVIA: Importancia del sistema de protección social vasco

Con carácter previo, y al igual que se señalaba en la petición de colaboración cursada por esta institución a los mencionados ayuntamientos, es importante poner en valor el sistema de protección social vasco y el esfuerzo realizado tanto a nivel económico, con la inversión en el año 2018 y 2019 de 492,3 millones de euros anual para las prestaciones del Sistema de Garantía de Ingresos, como en

protección social, que según la última operación⁹ de Eustat creció un 4,0% en 2018.

El índice DEC¹⁰, sigue manteniendo al País Vasco (junto con Navarra y Castilla y León) con la mejor calificación en materia de Servicios Sociales. Además, en el VIII y IX Informe anual¹¹ de seguimiento del indicador AROPE de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social la CAPV se encuentra entre las tres comunidades de menor tasa de pobreza, con un 14,5%. Por último en la Encuesta de Necesidades Sociales 2018 MÓDULO EPDS-POBREZA¹² se sigue sosteniendo que la CAPV se mantiene en 2018 entre las sociedades con menores niveles de desigualdad en Europa. Además, este informe lleva a cabo un análisis de impacto del sistema RGI/PCV/AES en la cobertura de las necesidades ligadas a la superación de la pobreza y mantiene que “[l]a aportación de las prestaciones establecidas en Euskadi sigue teniendo un peso muy superior, entre la población en situación de pobreza real, al que corresponde a las prestaciones de la Administración General del Estado, incluidas las pensiones”.

PRIMERA: Marco jurídico

El marco jurídico de aplicación a la problemática objeto de esta Recomendación General es la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, que tuvo muy presente, tal como señalaba en su exposición de motivos, la clara evolución de las necesidades sociales y la aparición de nuevas realidades, principalmente: la feminización de la pobreza y la monoparentalidad, la concentración territorial de la pobreza, las dificultades para la emancipación o la pobreza asociada a bajos niveles salariales.

⁹ Eustat. Cuenta de la protección social: periodo de referencia 2018. EN: *Eustat, Euskal Estatistika Erakundea = Instituto Vasco de Estadística* [en línea]. Disponible en:

https://www.eustat.eus/estadisticas/idioma_c/tema_94/opt_0/ti_Cuenta_de_la_Proteccion_Social/temas.html

¹⁰ Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. *Índice DEC 2018: índice de desarrollo de los Servicios Sociales* [en línea]. Madrid: La Asociación, 2019. Disponible en:

<https://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/DEC2018real/REVI STA%20web.pdf>

¹¹ Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. *El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017* [en línea]. Madrid: La Red, 2018. Disponible en:

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018.pdf

Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. *El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018* [en línea]. Madrid: La Red, 2019. Disponible en:

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_LA_SITUACION_EN_LAS_CCAA.pdf

¹² Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, op. cit., p. 7

Dicha Ley regula los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y a facilitar la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía.

Establece dos categorías de prestaciones: las prestaciones económicas de derecho: RGI y PCV y las ayudas económicas subvencionables: AES. Los ayuntamientos son las administraciones competentes en el reconocimiento, denegación y pago de las AES, art. 88 d) Ley 18/2008, en su redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre: *“La recepción de las solicitudes, la instrucción, el reconocimiento y la denegación de las ayudas de emergencia social y, en su caso, la realización de los pagos correspondientes a dichas ayudas”*.

El Decreto 4/2011, de 18 de enero, regulador de las AES, en desarrollo de la anterior Ley, fue modificado por el Decreto 16/2017, de 17 de enero. Remite, en su art. 9, mediante la publicación de una Orden anual por parte del Departamento competente, la concreción de las cuantías anuales máximas a conceder, con carácter general, para cada uno de los gastos específicos por parte de los ayuntamientos dependiendo del límite anual de disposición, según las consignaciones presupuestarias totales habilitadas al efecto para cada ejercicio en base a unos indicadores de necesidad.

Su concesión corresponde a los ayuntamientos, así como la elaboración, aprobación y desarrollo de programas municipales para la inclusión social en ejecución del Plan Vasco de Inclusión Activa, la promoción, elaboración y desarrollo de intervenciones y actuaciones de carácter comunitario para la inclusión, el seguimiento continuado y el control de las personas titulares y beneficiarias de las ayudas económicas de emergencia social (...), art. 88 Ley 18/2018 en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.

Los servicios sociales municipales también forman parte del Sistema vasco de Servicios Sociales, que tiene como finalidad según explica la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, en su exposición de motivos: *“favorecer la integración social y la autonomía de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional”*.

La delimitación de las funciones de los servicios sociales municipales ha sido uno de los cometidos principales en las últimas décadas en esta materia y objeto de importantes estudios académicos y debate doctrinal que básicamente propone que su función no debería estar dirigida a hacer frente a la ausencia de empleo, alojamiento o ingresos sino a promover la autonomía de las personas en las actividades de la vida diaria, el autogobierno de su vida, sus vínculos familiares o sus relaciones comunitarias. Citando a la doctrina más prestigiosa:

“propone identificar la interacción como objeto de la intervención social y los servicios sociales” ((Fantova, 2007, 200, citado en Fantova, 2017, p. 13)

“la tarea propia y central de los servicios sociales en las políticas de inclusión e incorporación es el trabajo de apoyo social a la incorporación. Este trabajo social puede definirse como un proceso de acompañamiento del desarrollo personal en el contexto de la comunidad” (Manuel Aguilar et al, 2012, p. 21, citado en Fantova, 2017, p. 14).

“identificar con qué fuerzas y recursos cuentan tanto la persona como su entorno, mapeando la disponibilidad de recursos en todos los `espacios` físicos y relacionales en los que transcurre la vida de la persona y teniendo en cuenta todos los tipos de recursos disponibles” (Blanco et al., 2015b, p. 33, citado en Fantova, 2017, p. 17)¹³.

Ello conlleva una reflexión profunda sobre las funciones que en estos momentos están desarrollando, reflexión que fracasará sin la sinergia y colaboración de otros sistemas (garantía de ingresos, vivienda, sanidad...) y que requeriría, por otro lado, el ajuste normativo correspondiente.

El Ararteko es conocedor de dicho debate doctrinal que de manera breve se centra en *si corresponde y es eficaz la concesión de prestaciones económicas por parte de los servicios sociales municipales*. La presente Recomendación General, sin embargo, ha tomado en consideración la labor que desarrollan los servicios sociales de base en el momento actual, en la cotidianidad y el marco normativo vigente, sin que ello sea impedimento para que los agentes públicos competentes impulsen, como resultado de dicho debate, los cambios necesarios que den lugar a un cambio de modelo, pero hay que insistir en que la realidad del trabajo diario de los servicios sociales municipales sigue abarcando diversos aspectos.

La cercanía y profesionalidad que han mostrado los servicios sociales municipales en la gestión de las medidas derivadas de la crisis sanitaria motivada por el coronavirus Sars-Covid 19 confirman la relevancia de este servicio público en nuestra sociedad y hace imprescindible la reflexión anterior y el consiguiente reforzamiento de estos servicios sociales que han tenido un papel clave en la cohesión social y en la atención a las personas más vulnerables afectadas por las consecuencias económicas derivadas de la declaración del estado de alarma debido a la crisis sanitaria.

Para finalizar con el apartado referido al marco jurídico de aplicación es imprescindible aludir al interés superior del menor, que debe ser observado por todos los poderes públicos tras la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño por Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, ratificada por España en noviembre del año 1990, es, a partir de su entrada en vigor, el 5 de Enero de 1991 parte de nuestro ordenamiento jurídico.

¹³ Fantova, F. Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco. *Zerbitzuan* [en línea], n. 64, diciembre 2017, pp. 9-31. Disponible en: http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Servicios_sociales_inclusion_social.pdf

A mayor abundamiento, el art. 3 de la Convención, en los términos formulados por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General nº 14, fue expresamente incorporado a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero), que, en su art. 2.1, establece:

“1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor.”

Esta consideración y su aplicación en las políticas públicas de garantía de ingresos ha sido desarrollada con más detalle en la [recomendación de carácter general del Ararteko, 2/2015, de 8 de abril](#)¹⁴: *La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingreso.*

Aunque su reflejo en la diferente normativa es una mejora técnica indudable (precisamente, la Ley 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia ha previsto en su art. 1.21 que en las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluyan el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, previsión que se añade a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, , en el art. 22 quinquies), ello no obsta a que el interés superior del menor sea un imperativo legal que debe tenerse en cuenta en las decisiones de las administraciones públicas, con independencia de que la normativa lo explicita y que debería incorporarse en la motivación de la decisión administrativa que afecte a los menores, en los términos previsto en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en su nueva redacción. Así, en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, se recomienda a España:

“a) Intensifique sus esfuerzos para asegurar que el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial esté incorporado de manera

¹⁴ Euskadi. Ararteko. Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos [en línea]. Disponible en:

http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3662_3.pdf

apropiada y sea interpretado y aplicado de manera consistente en todas las actuaciones y decisiones legislativas, administrativas y judiciales y en todas las políticas, los programas y los proyectos pertinentes que tengan un efecto en los niños;

b) Formule procedimientos y criterios uniformes para brindar a todas las personas competentes en posiciones de autoridad la orientación necesaria para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos y para otorgar la debida consideración primordial a ese principio;

c) Imparta a los profesionales que trabajan con los niños y para ellos formación sobre la manera de determinar el interés superior del niño.”

SEGUNDA: Importancia de las Ayudas de Emergencia Social

Las AES están diseñadas para atender situaciones de necesidades no periódicas de carácter subvencional destinadas a personas que disponen de un nivel de recursos insuficiente para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social (art. 2 Decreto 4/2011, de 18 de enero). Su concesión está sujeta a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La RGI y la PCV, en cambio, son prestaciones económicas periódicas que se conceden a las personas que cumplen los requisitos durante dos años y que son renovables si se mantiene la misma situación.

El objeto principal de esta Recomendación General es analizar, principalmente desde la perspectiva legal, si cabe el abono de las AES por parte de los ayuntamientos a personas que cumplen los requisitos para ser titulares de la RGI y PCV pero, sin embargo, por los motivos que se explican más adelante, no las perciben y no disponen de ningún ingreso para hacer frente a sus necesidades más básicas, lo que agrava su situación de exclusión social.

En el análisis de la presente problemática es importante tener en cuenta el fenómeno social de la exclusión social entendido como *“proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro”* (Subirats, Goma, Brugué, 2005b y Subirats et al., 2004, citado en Laparra y otros, 2017, p. 29)¹⁵.

¹⁵ Laparra, M. et al. Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas. *Revista Española de Tercer Sector* [en línea], nº 5, enero-abril 2007. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2376685>

En opinión del Ararteko aunque en el actual marco normativo y prestacional la garantía de ingresos está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos y obligaciones vinculadas a la inclusión social, con independencia de la existencia de menores, es necesario hacer una reflexión sobre las consecuencias que tiene la ausencia total de ingresos en las familias en las que la suspensión o extinción del abono de la RGI/PCV impide hacer frente a las necesidades más básicas, lo que conduce a un deterioro integral y un agravamiento del proceso de exclusión social y a situaciones de pobreza infantil.

No se puede olvidar que la suspensión o extinción de las prestaciones de derecho durante un periodo puede impulsar procesos de exclusión social graves. Para evitarlos, las personas acuden, como históricamente lo han ido haciendo, a los servicios sociales municipales, solicitando su amparo y una respuesta que debería ser ágil y con criterios unificados.

Por ello, parece oportuno recordar de nuevo la Resolución de 20 de febrero de 2013 de la Comisión Europea *“Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”* a la que el Ararteko hizo mención en la mencionada recomendación de carácter general 2/2015. La Comisión Europea recomienda, para evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones, entre otras las siguientes cuestiones: *“apoyar los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes, como incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda y sistemas de ingresos mínimos”* y *“mostrar discreción cuando las prestaciones familiares estén condicionadas al comportamiento de los padres o a la asistencia de los niños a la escuela, y evaluar el posible impacto negativo de tales medidas”*. En consecuencia, en los casos en los que las prestaciones familiares estén condicionadas al comportamiento de los padres o a la asistencia de los niños a la escuela, la Comisión Europea aboga por ser prudentes, evaluando en cada caso el posible impacto negativo de las medidas.

En estos momentos la mayoría de los ayuntamientos consultados están cumpliendo la Resolución de 20 de febrero de 2013 de la Comisión Europea, así como las obligaciones inherentes a la consideración del interés superior del menor, que son de obligado cumplimiento por formar parte del ordenamiento jurídico. De hecho, únicamente un ayuntamiento cuestionaba en su respuesta que tuviera que tenerse en consideración el interés superior del menor, por no estar expresamente previsto en la normativa específica, planteamiento que, como se ha analizado anteriormente, no se sostiene con el marco normativo actual.

TERCERA: Valoración de las respuesta recibidas

En las respuestas recibidas de los ayuntamientos consultados por el Ararteko, se constata que, en general, los ayuntamientos son conscientes del papel que ostentan ante estas situaciones para evitar procesos de exclusión graves, aunque consideran que no están dotados de instrumentos normativos o de consignación presupuestaria suficientes, por lo que hacen referencia a la necesidad de

implicación de otras administraciones públicas para ser efectivos en la respuesta a las necesidades de las personas que acuden a solicitar su intervención.

Del análisis de las respuestas recibidas se deduce que, mayoritariamente, los servicios sociales municipales analizan la situación real de necesidad. El Ararteko comparte este planteamiento. El art. 21 del mencionado Decreto 4/2011, de 18 de enero, en su nueva redacción (Decreto 16/2017, de 17 de enero), establece que *“Las ayudas de emergencia social se concederán, en todo caso, previa comprobación, por parte del Servicio Social de Base referente, de la existencia de una situación real y urgente de necesidad y la idoneidad de estas ayudas para abordar dicha situación, y de la existencia de crédito consignado para esa finalidad. A la hora de valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas para paliar la situación de necesidad en el caso concreto, se atenderá especialmente a la existencia de circunstancias o antecedentes que revelen el riesgo de que vaya a realizarse un uso indebido de las mismas o incompatible con su finalidad”*.

La modificación normativa realizada mediante Decreto 16/2017, de 17 de enero, atribuye mayor valor al informe de los servicios sociales de base, asignándoles la tarea de **comprobar la existencia de una situación real y urgente de necesidad y la idoneidad de estas ayudas**. Igualmente, en dicho artículo se establece como criterio para valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas: la existencia de circunstancias o antecedentes que revelen el riesgo de que vaya a realizarse un uso indebido de las mismas o incompatible con su finalidad (además de la existencia de crédito consignado para esa finalidad).

No se menciona como criterio para valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas, **el hecho de que concurra una suspensión o extinción del derecho a la RGI/PCV o de que se hubiera presentado la solicitud de RGI/PCV y no se haya obtenido aún respuesta**; esto es, que se cumplan los requisitos para ser titular de la RGI/PCV. Téngase en cuenta, además, que ser titular de la RGI/PCV es compatible con la percepción de las AES (salvo en relación con determinados conceptos¹⁶).

En este sentido la normativa prevé la incompatibilidad del abono de AES para el pago del alquiler si se es perceptor de RGI y RGI/PCV. En efecto, el párrafo 3 del art. 4 del Decreto 4/2011, de 18 de enero en la redacción dada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero señala que *“3.- Las ayudas de emergencia social*

¹⁶ Art. 2.2 ORDEN de 17 de diciembre de 2019, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales: *“En todo caso, la percepción de AES en los conceptos a los que se refieren los apartados a), b), c), d), e) y f) del párrafo 1 de este art. son incompatibles con la percepción de Prestación Complementaria de Vivienda (en adelante PCV), con la prestación económica de vivienda destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda prevista en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante PEV) y con las ayudas del programa Gaztelagun previstas en la Orden de 18 de diciembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan las ayudas al alquiler de vivienda del programa Gaztelagun.*

La percepción de AES para los gastos señalados en el apartado a) del párrafo 1 de este artículo es asimismo incompatible con la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante RGI) en cualquiera de sus modalidades.”

previstas para la cobertura de los gastos de alquiler son incompatibles con la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus modalidades y con la prestación económica de vivienda destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda prevista en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda”.

Asimismo, el art. 25. 2 del Decreto 2/2010, de 12 de enero establece: *“En los casos de suspensión no podrá instruirse ningún expediente de Ayudas de Emergencia Social a solicitud de la persona titular de la Prestación Complementaria de Vivienda suspendida, o a solicitud de cualquier otra persona miembro de su unidad de convivencia por ninguno de los gastos relacionados con la vivienda, recogidos en el art. 44.2.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, excepto en aquellos supuestos en los que la suspensión de la prestación se deba a un aumento temporal de los ingresos de la unidad de convivencia derivados de una mejora también temporal de la situación laboral”.*

La Orden de 17 de diciembre de 2019, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se establecen, para el año 2020, las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las ayudas de emergencia social, se señalan los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y se fija el límite presupuestario que, para el año 2020, corresponde a cada uno de los territorios históricos y ayuntamientos de la CAPV, especifica los conceptos en los que son incompatibles la percepción de PCV y de AES e incorpora determinados conceptos que no se recogían en el art.4.3 del Decreto 4/2011, de 18 de enero en la redacción dada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, que únicamente contempla los gastos de alquiler. La Orden ha ampliado la incompatibilidad a otros conceptos, además de los gastos de alquiler, a los siguientes gastos:

- Gastos derivados de intereses y de amortización de créditos, contraídos con anterioridad a la situación de emergencia social, como consecuencia de la adquisición de una vivienda o alojamiento, hasta 250 euros mensuales, sin poder superar el 70% del montante de los intereses mensuales y la amortización mensual del crédito.
- Gastos de energía, debidos al suministro eléctrico, de gas u otro tipo de combustible de uso doméstico, hasta 900 euros anuales. En el caso de dos UC hasta 450 euros anuales cada una.
- Gastos de mobiliario y de electrodomésticos de la denominada «línea blanca», hasta 1.850 euros anuales. En el caso de dos UC hasta 925 euros anuales cada una.
- Gastos de adaptación, reparación y/o de instalaciones básicas en la vivienda, hasta 1.850 euros anuales. Si son dos UC hasta 925 euros anuales cada una.
- Gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual hasta 900 euros anuales. En el caso de dos UC hasta 450 euros anuales cada una. Este concepto incluye los gastos de

agua, basura, alcantarillado, impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica, así como los derivados de la cuota de la comunidad de propietarios y los relacionados con la seguridad de la vivienda (letras a), b), c), d), e) y f) del párrafo 1 del art.4 de la Orden de 17 de diciembre de 2019, de la consejera de Empleo y Políticas Sociales¹⁷⁾

En esa misma Orden también se señala que la percepción de AES es incompatible con la percepción de la RGI respecto a los gastos de alquiler (letra a) del párrafo 1 del art. 2).

Por último el art. 12 del Decreto 4/2011 regula los límites para la concesión y para el cómputo de cuantías y establece que en el caso de unidades de convivencia que hubieran percibido RGI en el año de solicitud de las AES, el importe global anual de la suma de los ingresos de la unidad de convivencia computables más las prestaciones y ayudas económicas concesibles a una misma unidad de convivencia en concepto de RGI en cualquiera de sus modalidades, de prestación complementaria de vivienda y de ayudas de emergencia social no podrá, en ningún supuesto, exceder del 200% de la cuantía máxima de la modalidad de renta de garantía de ingresos que pudiera haber correspondido con carácter anual a una unidad de convivencia de las mismas características que la de la persona titular.

En definitiva, **las AES son compatibles con la titularidad de la RGI teniendo en cuenta el anterior límite**, salvo con relación al concepto gasto de alquiler y a determinados gastos en el caso de que se perciba también la PCV, por lo que no cabe la concesión de las AES en todos los conceptos, tanto cuando se es titular de la RGI/PCV como cuando está suspendida la PCV (sin que la normativa establezca ninguna previsión en casos de extinción de la PCV, extinción que, no hay que olvidar, está vinculada a extinción de la RGI, (art.29.b) Decreto 2/2010, de 12 de enero). Así, uno de los ayuntamientos consultados informaba de que cuando Lanbide acuerda la extinción de la RGI/PCV conceden AES respecto a todos los gastos, compatibles o no.

Aunque como se ha visto las órdenes anuales añaden, además del gasto de alquiler, otros gastos vinculados con la vivienda como conceptos incompatibles para la percepción de las AES en el caso de ser titular de PCV o PEV, o bien de tener suspendida la PCV.

La redacción actual, aunque hace necesaria acudir a diferentes textos normativos, establece determinados conceptos compatibles e incompatibles para los titulares de RGI/PCV/AES y un límite de cómputo total de prestaciones percibidas. Parece de interés poner de relieve que la normativa especifica determinados conceptos

¹⁷ Estos conceptos son incompatibles , además, de con la percepción de la PCV, con la prestación económica de vivienda (PEV, prestación destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda prevista en la Ley 3/2015, de 18 de junio) y con las ayudas del programa Gaztelagun, previstas en la Orden de 18 de diciembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan las ayudas al alquiler de vivienda del programa Gaztelagun.

que son compatibles o incompatibles **sin ordenar en todos los conceptos la incompatibilidad de su percepción**. De hecho, los ayuntamientos conceden AES a personas titulares de RGI (y también respecto a determinados conceptos cuando son titulares de la PCV), **por lo que con mayor sentido cabe conceder AES cuando se ha suspendido la RGI o extinguido la RGI y la PCV o está pendiente la resolución del recurso potestativo de reposición formulado frente a dicha resolución suspensiva o extintiva**, lo que es un indicador de que las personas afectadas se encuentran, si cabe, en una situación de mayor vulnerabilidad.

El art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LPAC) establece, entre los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, que las administraciones públicas deben aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva:

“1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En opinión del Ararteko, denegar las AES en estas circunstancias es una medida restrictiva que carece de amparo normativo. Si se prevé ser titular de la RGI y de AES o de la RGI/PCV y de AES, respecto a algunos conceptos, con mayor razón podrá ser compatible su percepción **cuando no se es receptor de la RGI por estar suspendida o extinguida o de la PCV por estar extinguida, o bien cuando no son actos firmes porque está pendiente la resolución del recurso potestativo de reposición o, por último, porque se ha producido un retraso en su concesión, con independencia de que se cumplan los requisitos para ser titular del derecho a la RGI/PCV**. El legislador no ha establecido ni que la percepción de dichas prestaciones es plenamente incompatible, ni que la suspensión o extinción decretada por Lanbide debe afectar a la concesión de las AES.

Por otro lado, al analizar la normativa reguladora de las otras prestaciones municipales, se ha podido comprobar que dicha regulación es similar a la que regula las AES, principalmente en cuanto a su naturaleza no periódica y finalista y a su carácter subvencional, subsidiario y complementario. Estas prestaciones acompañan a otros recursos de intervención individual, familiar, grupal y comunitaria. Los ayuntamientos consultados han señalado en sus respuestas al Ararteko que la concesión de estas prestaciones se hace en aplicación de las bases reguladoras, por lo que tienen sus propios criterios, lo que les permite atender a las situaciones de vulnerabilidad con sus propios criterios. **El problema afectaría en mayor medida, por tanto, a los ayuntamientos que no disponen de otras prestaciones municipales y únicamente cuentan con las AES.**

CUARTA: Criterios propuestos por el Ararteko

En la tramitación y concesión de las AES se debe aplicar la regulación prevista en el Decreto 4/2011, de 18 de enero, modificado por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, siendo muy relevante la previsión establecida en el art. 18¹⁸, en la que se señala que *“el Ayuntamiento comprobará que la persona solicitante y las personas que forman parte de su unidad de convivencia han hecho valer íntegramente los derechos y prestaciones sociales de contenido económico a los que pudieran tener derecho”* y regula en su apartado 2 *“el procedimiento para su comprobación”*.

Ello tiene su lógica ya que de lo que se trata es de comprobar si se tiene derecho a otras prestaciones económicas y, en su caso, orientar a las personas a solicitar las mismas, dado el carácter subsidiario de las AES.

Además, el Decreto 4/2011, de 18 de enero, tiene una regulación expresa y delimitada de las obligaciones impuestas al titular de los documentos que debe presentar o del procedimiento de reintegro; es decir, tiene una **regulación autónoma y propia** respecto a las previsiones normativas de las prestaciones económicas de RGI y de PCV, que disponen de otros decretos reguladores, por lo que no hay una remisión normativa con relación a dichos aspectos.

Si la familia o la persona a la que se atiende, cumple los requisitos para ser beneficiaria de las prestaciones de RGI/PCV, se le debe orientar a que las solicite. Pero si no está percibiendo dichas prestaciones porque están suspendidas o extinguidas o pendiente de resolución del recurso formulado, y es manifiesto que no las va a percibir en un periodo determinado o hay un retraso atribuible al organismo competente en su gestión, se produce, en opinión del Ararteko, **una situación real y urgente de necesidad y corresponde a los servicios sociales municipales valorar la idoneidad de estas ayudas para abordar dicha situación, tal y**

¹⁸ *“art. 18 Comprobación de los derechos y prestaciones de contenido económico*

1.- El Ayuntamiento comprobará que la persona solicitante y las personas miembros de su unidad de convivencia han hecho valer íntegramente los derechos y prestaciones sociales de contenido económico a los que pudieran tener derecho.

A tales efectos, se considerará que se han hecho valer íntegramente los derechos en las siguientes circunstancias:

a) En cuanto a los derechos y prestaciones de cualquier orden jurisdiccional, una vez que se haya emitido la correspondiente sentencia u otra resolución judicial o, en su defecto, una vez que se haya iniciado en forma el procedimiento de reclamación del derecho o prestación de que se trate y no se haya desistido del mismo.

En el caso de derechos o prestaciones ya reconocidos por resolución judicial y no percibidos, se entenderá que los mismos se han hecho valer cuando se justifique haber iniciado el incidente de ejecución de la resolución judicial correspondiente por incumplimiento de la persona obligada a prestar aquellos.

b) En los demás casos, una vez que se hubiese iniciado en forma el procedimiento de reclamación del derecho o prestación de que se trate, siempre que no se produzca desistimiento o renuncia.

2.- En el caso de que la persona solicitante o las personas miembros de su unidad de convivencia fueran acreedoras de derechos de carácter económico que no se hubiesen hecho valer, el Ayuntamiento instará a la persona solicitante para que, con carácter previo al dictado de la resolución correspondiente, se hagan valer tales derechos de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente”.

como señala la normativa: “atendiendo especialmente a la existencia de circunstancias o antecedentes que revelen el riesgo de que vaya a realizarse un uso indebido de las mismas o incompatible con su finalidad”.

Esta institución considera que la motivación adecuada para la denegación de las AES debe ser la prevista en la normativa (art. 5-7, 12 y 21 del Decreto 4/2011, de 18 de enero en su redacción dada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero) sin que pueda consistir dicha motivación en señalar que están suspendida o extinguida la prestación de RGI o extinguida la prestación de PCV, o que está pendiente de resolución la solicitud de las mismas. **Precisamente, en estas circunstancias es cuando concurre una necesidad de mayor apoyo, ya que la ausencia de ingresos económicos puede conducir a una situación de agravamiento de la precariedad, mayor vulnerabilidad y a un riesgo cierto de exclusión social grave y pobreza infantil.**

Ello no impide que los ayuntamientos, a la hora de valorar la situación urgente y real de la necesidad, puedan tener en cuenta, entre otros criterios, la conducta de la persona, o los motivos que hayan llevado a Lanbide a acordar la suspensión o la extinción del derecho a la RGI/PCV. Sin embargo, también deberían tener presente a la hora de realizar dicho análisis que dichas resoluciones pueden estar recurridas y pendientes de ser resueltas, o que la tramitación de las solicitudes o de los recursos administrativos o las reanudaciones estén sufriendo una demora

En definitiva, el Ararteko considera que no hay **argumentos jurídicos concluyentes** para impedir la concesión de las AES en los casos en los que hay una suspensión o extinción del derecho a la RGI o una extinción del derecho a la PCV o cuando se produce un retraso en la resolución de la solicitud de estas prestaciones económicas.

QUINTA: Retraso en la resolución de las solicitudes de RGI/PCV

Con relación al retraso en la resolución de las solicitudes de RGI/PCV, los informes recibidos de los ayuntamientos consultados ponen de manifiesto una diversidad de posicionamientos que es importante poner de relieve.

Existen ayuntamientos que conceden las AES, y, posteriormente, valoran si solicitan su devolución a la persona beneficiaria, cuando recibe el reconocimiento de la RGI/PCV. Otros ayuntamientos prevén, desde el inicio, expresamente, la devolución de la cantidad concedida, en el caso de que se reconozca el derecho a la RGI/PCV. También se constata que algunos ayuntamientos únicamente conceden las AES respecto a los conceptos que son compatibles con las citadas prestaciones.

Por último, determinados ayuntamientos no conceden las AES y argumentan al respecto, en primer lugar, que existen dificultades para obtener su devolución, en segundo lugar, la imposibilidad de conceder ayudas en todos los casos o de

discriminar determinadas situaciones o, por último, la imposibilidad que concurre para una administración municipal de conceder préstamos.

Ante esta dificultad un ayuntamiento hace la propuesta de que por parte de Lanbide se abone a dicha entidad local la cantidad “adelantada” por los servicios sociales municipales que han valorado la concesión de las AES por razones de urgencia. Lanbide ha mejorado los plazos de tramitación, pero pueden concurrir situaciones que exigen una respuesta inmediata por parte de los servicios sociales municipales, y que pueden ser atendidas siguiendo la anterior propuesta.

IV.- CONCLUSIONES

1. Las administraciones públicas vascas llevan a cabo un esfuerzo substancial y destinan un presupuesto, tanto económico como de recursos humanos, amplio para evitar y paliar situaciones muy diversas de exclusión social.
2. Los servicios sociales municipales atienden a sus vecinos y vecinas en situación de riesgo de exclusión social para facilitar su inclusión social con prestaciones técnicas, más propias de los servicios sociales y, en menor medida, con prestaciones económicas. Para ello cuentan con personal cualificado en trabajo social que lleva a cabo un acompañamiento social y elabora un diagnóstico compartido y un plan de atención personalizado que contiene actuaciones dirigidas a su inclusión social.
3. Los servicios sociales municipales tienen una función irremplazable y reconocida por la ciudadanía para lograr que las familias en situaciones de emergencia social eviten procesos graves de exclusión social y residencial derivada de un retraso, una suspensión o una extinción de la RGI/PCV, sobre todo cuando hay presencia de personas menores de edad. Para ello, en muchas ocasiones, se hace necesario conceder prestaciones económicas de manera puntual y extraordinaria.
4. Las solicitudes de ayudas de las personas en riesgo de exclusión social que reciben los ayuntamientos, en general, son superiores a la dotación económica destinada al abono de las AES proveniente de los Presupuestos Generales de la CAPV. Algunos ayuntamientos complementan con fondos propios la dotación consignada por el Gobierno Vasco y disponen de normativa específica para su reparto.
5. El contenido de las respuestas recibidas a la solicitud de colaboración realizada a los ayuntamientos ha sido muy diverso, lo que pone de manifiesto la existencia de posiciones heterogéneas en la atención a las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social.
6. En opinión del Ararteko, la actual configuración del sistema y la normativa de aplicación legitiman a los servicios sociales municipales a conceder las AES si se valora una situación real y urgente de necesidad, con independencia de que se sea titular de la RGI (respecto a los conceptos compatibles) o se haya

sido titular de la RGI/PCV y se ha suspendido o extinguido el derecho a dichas prestaciones -salvo en el caso de la suspensión de la PCV respecto a conceptos incompatibles -, así como cuando se produce un retraso en la resolución de la solicitud, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el Decreto 4/2011 de 18 de enero, regulador de las AES modificado por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, para el acceso a las AES y respecto a los conceptos compatibles y cuantías previstas, además, en las órdenes anuales de desarrollo.

7. La normativa reguladora de las AES es dispersa y compleja al establecer determinados y variados conceptos y cuantías de gastos compatibles e incompatibles para los titulares de RGI/PCV/AES y exige anualmente la publicación de normativa específica y la intervención de varios niveles institucionales y departamentos inter e intradepartamentales con un despliegue anual elevado de recursos económicos y humanos.
8. La coordinación y colaboración entre los servicios sociales municipales y Lanbide es obligada por mandato legal y para garantizar la eficacia de cualquier actuación administrativa.
9. La vivienda es un factor indispensable para garantizar la inclusión social y para evitar procesos graves de exclusión social. La escasez de vivienda de protección pública y los altos precios y dificultades para el acceso a la vivienda en el mercado privado, principal proveedor de la misma, está comprometiendo el trabajo de intervención social de los servicios sociales municipales.
10. Las AES y otras prestaciones económicas municipales tienen una regulación y finalidad propias, diferentes a la RGI y a la PCV, por lo que su denegación debe estar motivada y fundamentada en las previsiones establecidas en el Decreto 4/2011, de 18 de enero y en el Decreto 16/2017, de 17 de enero, que desarrollan la Ley 18/2008, de 23 de diciembre especialmente en los arts. 5-8, 12 y 21, o, en su caso, en la regulación específica de las prestaciones económicas propias previstas en cada Ayuntamiento. Dicha denegación conforma un acto administrativo que debe reunir los requisitos que establece el art. 35 de la LPAC con sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho.
11. Ello no impide que los ayuntamientos, a la hora de valorar la situación urgente y real de la necesidad, puedan tener en cuenta, entre otros criterios, la conducta de la persona, o los motivos que hayan llevado a Lanbide a acordar la suspensión o la extinción del derecho a la RGI/PCV

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el art. 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 a los ayuntamientos de la CAPV:

RECOMENDACIÓN GENERAL

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos de la CAPV que al tramitar las solicitudes de ayudas de emergencia social comprueben de manera individualizada, **la existencia de una situación real y urgente de necesidad y la idoneidad de estas ayudas para abordar dicha situación**, con los criterios establecidos en el art. 21 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, en la nueva redacción dada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, tomando en consideración **el interés superior del menor**.

Asimismo, recomienda que en la valoración de la solicitud de ayudas de emergencia social no se tome en consideración la suspensión o extinción de la renta de garantía de ingresos, ni la extinción de la prestación complementaria de vivienda, en atención a las consideraciones anteriores y, especialmente, a que no conforman actos administrativos firmes por lo que cabe presentar recurso potestativo de reposición.

En todo caso reitera la necesidad de una **coordinación ágil y eficaz** entre los servicios sociales municipales y Lanbide para una atención integrada e intersectorial a las personas en su itinerario de inclusión social y subraya de manera especial, la necesidad de **arbitrar medidas adecuadas, como las que han propuesto algunos ayuntamientos**, para evitar que, el retraso en la resolución de las solicitudes de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda, deje a las personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarios de las mismas sin ingresos económicos para atender sus necesidades más básicas.

Finalmente, el Ararteko llama la atención sobre las dificultades que padecen los servicios sociales municipales cuando atienden a personas que no tienen ingresos económicos para sobrevivir o se encuentran ante una ausencia de alojamiento, para poder llevar a cabo su auténtica función de intervención social, **más vinculada a la interacción y al apoyo a la incorporación e inclusión social**. En este sentido, parece de interés tomar en consideración la opinión de los ayuntamientos respecto a determinadas debilidades del sistema actual puestas de relieve en la presente recomendación general, con la finalidad de promover una reflexión y el análisis adecuado que permita su fortalecimiento y mejora.

Todo ello aún más si cabe tras el impacto de las medidas acordadas tras la crisis sanitaria motivada por el coronavirus Sars-Covid-19 que ha hecho patente la importancia de unos servicios sociales municipales sólidos, ágiles y cercanos en la atención a las personas y familias más vulnerables.

Las anteriores consideraciones y recomendaciones deberían tenerse en cuenta en la futura modificación normativa, con la finalidad de que en ella se señale con claridad la compatibilidad entre las prestaciones económicas que conceden las diferentes administraciones públicas competentes, en aras de la seguridad jurídica y al equilibrio territorial.

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo