



Resolución 2023R-2326-22 del Ararteko, de 20 de junio de 2023, por la que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise la resolución de denegación de la solicitud de reconocimiento de las ayudas de emergencia social (AES), porque la motivación esgrimida no está amparada por la normativa, dado que la percepción de AES no es incompatible con la extinción de la renta de garantía de ingresos.

Antecedentes

Un ciudadano solicitó la intervención del Ararteko, expresando disconformidad con la denegación a su unidad de convivencia (UC), de la solicitud de ayudas de emergencia social (AES) por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

El reclamante es un hombre pensionista y dependiente, con problemas de salud mental graves, que conforma UC con su pareja de hecho, con quien vive en una vivienda de protección social en régimen de alquiler de Alokabide. Tiene reconocida una pensión no contributiva de 696,10 € desde enero 2021, revalorizada en enero 2022 hasta un montante mensual de 724,82€.

Su pareja ostenta actualmente, mediante sentencia de 05/07/2022 del Juzgado de primera instancia nº 14 (Familia) de Bilbao, la curatela asistencial (condicionada a revisión cada 6 años, con exigencia de informe anual de seguimiento). Con anterioridad, la madre del reclamante ejercía de manera informal dicha función, según recoge la misma sentencia.

Con fecha 29/09/2022 el reclamante procedió a solicitar el reconocimiento de AES ante el Ayuntamiento de Bilbao para los siguientes conceptos: alimentación, luz, gas, agua, seguro y dentista. Como respuesta a dicha solicitud, el consistorio le requirió el 07 de noviembre 2022 la siguiente documentación:

- *“Documento de identificación de todos los miembros de la unidad familiar*
- *Titularidad de la cuenta bancaria (1ª hoja de la libreta) y movimientos de los 12 últimos meses de todas las cuentas bancarias de todos los miembros de la unidad familiar (escaneados -NO SON VALIDAS FOTOS)*
- *Recibo de agua, comunidad, luz y gas (uno de cada en caso de no estar domiciliado)*
- *Recibo de seguro de hogar*
- *Presupuestos o facturas de 2022 para los que solicita ayuda de emergencia (gafas con graduación)*
- *Resolución de Lanbide con el motivo de suspensión/denegación rgi*
- *Motivo denegación ingreso mínimo vital”*

Una vez analizada toda la documentación aportada, el Ayuntamiento de Bilbao procedió a notificarle con fecha 24/11/2022 que **su solicitud había sido denegada** porque:





- *“Tiene derecho a RGI y PCV: no es posible concederle AES sin haber ejercido sus derechos económicos anteriores, ya que las AES son subsidiarias de la RGI”.*

El reclamante mostró su disconformidad, presentando **alegaciones**, sin embargo, mediante resolución de fecha 14 de diciembre 2022, el Ayuntamiento de Bilbao las desestimó, manteniendo su postura previa y señalando:

- *“El concejal delegado del Área de Acción Social, en virtud de las facultades conferidas por Acuerdo de Delegación de Junta de Gobierno Local de 15 de junio de 2019, DISPONE:*

PRIMERO. – A la vista de los informes del Área de Acción Social! Y teniendo en cuenta que del análisis de las alegaciones y de las pruebas presentadas no se desprende que se cumplan los requisitos legales para la concesión de la ayuda, se considera DENEGADA la solicitud de Ayuda de Emergencia Social de D/D2 (...), dado que tiene derecho a RGI y PCV: no es posible concederle AES sin haber ejercido sus derechos económicos anteriores, ya que las AES son subsidiarias de la RGI.

Esta circunstancia contraviene lo dispuesto en los artículos 45.2 y 46 c) de la Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de los Ingresos y para la Inclusión Social y en el artículo 5.1 c) en concordancia con los apartados 2 y 3 del artículo 4 del Decreto 4/2011 de 18 de enero, modificado por el Decreto 16/2017 de 17 de enero, por el que se regulan las Ayudas de Emergencia Social”.

Como respuesta a dicha denegación, el reclamante interpuso **recurso potestativo de reposición**, con fecha 29/12/2022, que fue igualmente **desestimado** por el consistorio.

Por todo ello, el reclamante **presentó queja ante el Ararteko** por estar disconforme con dicha resolución denegatoria de las AES por parte del Ayuntamiento de Bilbao. Tras admitir la queja a trámite, **el Ararteko solicitó información** con relación a los hechos trasladados por el reclamante en un escrito dirigido al Ayuntamiento de Bilbao.

En respuesta a dicha petición de colaboración, el Ayuntamiento de Bilbao procedió a la remisión en marzo 2023 de un detallado informe donde señalaba¹, en resumen:

(...) “Tras la adecuada tramitación y valoración de la situación del solicitante de la ayuda se concluyó que procedía denegar la ayuda solicitada como consecuencia de que tiene derecho a RGI y PCV mediante resolución el concejal delegado del 14 de diciembre de 2022, siendo notificado al usuario el 29 de diciembre de 2022.

¹ El énfasis es del Ararteko.

(...)“ ...se desestimaba el recurso de reposición fundamentando en que no se pueden percibir Ayudas de Emergencia Social en los supuestos en los que no se percibe la Renta de garantía de ingresos como incumplimiento de las condiciones para acceder a la mismo puesto las AES son subsidiarias y complementarias al resto de las ayudas, y, por lo tanto, un incumplimiento en las obligaciones para ser perceptor de la RGI no puede ser suplido por las Ayudas de Emergencia Social.

De la tramitación del expediente se concluyó que el solicitante de la Ayuda de Emergencia Social y su pareja no eran perceptores de la Renta de garantía de ingresos como consecuencia de que Lanbide, mediante resolución del 21 de abril de 2017 había extinguido la RGI a (...XX) y su unidad de convivencia puesto que no presentaron en el plazo estipulado la documentación que se le había requerido: certificado de bienes en el país de origen de (...)

La falta de entrega de dicha documentación es considerada como un incumplimiento de las obligaciones para ser perceptor de la RGI, y, por lo tanto, de las prestaciones del sistema vasco de ayudas para la inclusión reguladas en la Ley 18/2008, de inclusión, motivo por el que le han extinguido la prestación.

Como consecuencia de dicha extinción, derivada de un incumplimiento de una obligación para ser beneficiario de la Renta de garantía de ingresos, no procede concederle Ayuda de Emergencia Social toda vez que estas ayudas son subsidiarias y complementarias del resto de las ayudas de acuerdo con lo establecido en el artículo 42.2 de la Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (...)

Es por ello que quienes no cumplan con sus obligaciones para ser perceptores de Renta de garantía de ingresos, y, por lo tanto, no acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a las ayudas del sistema vasco de inclusión, o incumplan las obligaciones para ser perceptores de dichas ayudas, y, por lo tanto, tengan la RGI suspendida o extinguida, o, en su caso denegada, no accedan a las Ayudas de Emergencia Social puesto que no han hecho valer sus derechos económicos, y, por lo tanto, dicho incumplimiento no puede ser suplido por las AES, siendo estas subsidiarias del resto de las ayudas del sistema.

En el caso concreto del quejante cabe aclarar que no es cierto que se encuentra en una situación de ausencia total de recursos puesto que es perceptor de una pensión del INSS, y, por lo tanto, sus necesidades más elementales como pudiera ser alimentación están garantizada con dicha prestación.

Por lo tanto, reiteramos que la solicitud de la ayuda solicitada por (...) procede ser desestimada puesto que no ha cumplido con las obligaciones para ser beneficiario de la RGI, y, por lo tanto, no puede acceder a las Ayudas de Emergencia Social puesto que las AES son subsidiarias del resto de las ayudas del sistema y dicho incumplimiento no puede ser suplido mediante las Ayudas de Emergencia Social”.



Entendiendo, por tanto, que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, se emiten las siguientes:

Consideraciones

El objeto de este expediente es analizar si la resolución de denegación de la solicitud de AES por parte del Ayuntamiento de Bilbao, a la UC promotora de este expediente de queja, está amparada por la normativa de aplicación.

1. 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, tal como señala el art.2 del Decreto 4/2011, de 18 de enero.

Aunque el titular de la UC tenía reconocida una pensión no contributiva de 696,10 € desde enero 2021, revalorizada en enero 2022 hasta un montante mensual de 724,82€, había solicitado las AES al Ayuntamiento de Bilbao para cubrir gastos de alimentación, luz, gas, agua, seguro, así como de dentista, que refería no poder cubrir con dicha pensión.

La resolución denegatoria de las AES por parte del Ayuntamiento de Bilbao estuvo motivada del siguiente modo: *“Tiene derecho a RGI y PCV: no es posible concederle AES sin haber ejercido sus derechos económicos anteriores, ya que las AES son subsidiarias de la RGI”*.

El artículo 18 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, regulador de las Ayudas de Emergencia Social, prevé que en la tramitación de las ayudas debe comprobarse que se ha hecho valer íntegramente los derechos y prestaciones sociales de contenido económico. Dicha comprobación se debe realizar de manera previa, a los efectos de orientar a la persona para que presente la solicitud. En este caso, el reclamante había hecho valer su derecho a la renta de garantía de ingresos (RGI) con carácter previo a presentar la solicitud de AES.

Así mismo, el reclamante también había solicitado y le había sido denegado el ingreso mínimo vital (IMV) por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Es decir, el reclamante había **acreditado que había hecho valer el derecho económico a ambas prestaciones, con carácter previo a la solicitud de AES**, pero una de ellas había sido extinguida por Lanbide y la otra denegada por el INSS. En consecuencia, no se comparte la motivación por la que se acordó la denegación de las AES.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Bilbao explica con mayor detalle los motivos por los que denegó las AES, en suma, manteniendo su posición de que entiende que la extinción de la RGI acordada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo debe tener efectos en la solicitud de AES.





2. La denegación de las AES por extinción previa de la RGI fue objeto de la Recomendación General del Ararteko 3/2020², de 12 de junio de 2020 sobre la *“Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos”*.

Dicha Recomendación General parte de 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.

Fue el resultado de **una actuación de oficio**, iniciada tras tener conocimiento el Ararteko de que diferentes ayuntamientos vascos daban respuestas diferentes a las solicitudes de AES según si las personas solicitantes cumplían o no los requisitos para ser beneficiarias de la RGI y la prestación complementaria de vivienda (PCV).

Ello, con independencia de que estas prestaciones estuvieran suspendidas o extinguidas por Lanbide, en tanto que organismo gestor de las mismas, o bien se encontraran en fase de solicitud o de recurso de reposición, cuya tramitación, además, padecía de demoras habituales.

Las personas a quienes los servicios sociales denegaban las AES ponían de relieve, en sus quejas ante esta institución, la dificultad que padecían para hacer frente a sus necesidades más básicas en tales situaciones. Señalaban que si acudían a los servicios sociales municipales en esas circunstancias era, precisamente, para pedir una **ayuda que evitara un deterioro aún mayor de su situación de exclusión social severa**.

En dicha Recomendación de carácter general 3/2020, antes referida, el Ararteko recomendaba a los ayuntamientos de la CAPV, en suma:

- Por un lado, que al tramitar las solicitudes de AES la autoridad municipal **comprobara de manera individualizada, la existencia de una situación real y urgente de necesidad** y la idoneidad de estas ayudas para abordar dicha situación, siguiendo los criterios establecidos en el art. 21 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, en la redacción dada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, tomando también en consideración el interés superior del menor.
- Por otro lado, el Ararteko recomendaba que **la valoración de la solicitud de ayudas de emergencia social no tomara en consideración la existencia de**

² Disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-32020-de-12-de-junio-de-2020>



una suspensión o extinción previa de la renta de garantía de ingresos, ni la extinción de la prestación complementaria de vivienda.

Los criterios que proponía el Ararteko para la tramitación y concesión de las AES tenían como fundamento la previsión normativa establecida en el artículo 18 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, modificado por el Decreto 16/2017, de 17 de enero, mencionado con anterioridad. Recordaba que estas ayudas tienen una regulación expresa y obligaciones y procedimiento de reintegro bien delimitados.

Cuando la familia o la persona solicitante de AES cumple los requisitos para ser beneficiaria también de las prestaciones de RGI/PCV, debe ser orientada a solicitarlas. Sin embargo, si no está percibiendo dichas prestaciones porque están suspendidas, extinguidas o pendientes de resolución o se ha producido una tramitación retrasada, sin perspectivas de percepción inmediata 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, : “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 está 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, cuando hay menores a cargo.

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, los ayuntamientos también **deberían tener presente a la hora de realizar dicho análisis que las resoluciones de Lanbide 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.**

A juicio del Ararteko 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. La Recomendación General analizaba las respuestas recibidas por parte de los ayuntamientos, que mantenían una posición dispar sobre esta cuestión, así como





el marco jurídico de aplicación, atendiendo a los límites patrimoniales y las previsiones de incompatibilidad.

La conclusión de dicho análisis es que las AES son compatibles con la titularidad de la RGI, salvo con relación al concepto “gasto de alquiler” y a otros gastos vinculados a la PCV. En consecuencia, según la normativa, la percepción de las AES no es incompatible con la extinción de la RGI o de la RGI/PCV, máxime cuando puede que no sean actos firmes porque esté pendiente la resolución de un recurso administrativo.

En definitiva, las AES son compatibles con la titularidad de la RGI. De hecho, el Ararteko recordaba que 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 razón cabe conceder AES cuando se ha suspendido 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 cual constituye un **indicador claro de que las personas afectadas se encuentran, si cabe, en una situación de mayor vulnerabilidad.** La mayoría de los ayuntamientos a los que se ha dirigido el Ararteko han mostrado su posición favorable al contenido de la Recomendación General 3/3020 y a su cumplimiento.

Por otra parte, la nueva Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en vigor desde el 29 de marzo 2023, recoge este criterio en su artículo 11. “Compatibilidad de las prestaciones económicas y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión” se señala:

“1. – Las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión serán compatibles entre sí”.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva a ese departamento la siguiente.

RECOMENDACIÓN

Atendiendo a las consideraciones realizadas, el Ararteko recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise la resolución por la que deniega las ayudas de emergencia social, dado que su concesión es compatible con la extinción de la prestación de renta de garantía de ingresos, de acuerdo con lo señalado en la Recomendación General del Ararteko 3/2020, de 12 de junio de 2020 sobre la “Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos”.

