



**Resolución del Ararteko, de 22 de junio de 2011, por la que se recomienda al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa para que considere que cuando la interesada solicitó la Renta de Garantía de Ingresos constituía una unidad de convivencia y cumplía los requisitos para acceder a dicha prestación.**

#### Antecedentes

1. Doña (...) se dirigió al Ararteko el 11 de noviembre de 2010, solicitando su intervención ante la denegación de la Renta de Garantía de Ingresos, por parte del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La Resolución de 16 de setiembre de 2010, de la directora general de Prestaciones, Inserción y Empleo de dicho departamento foral, estaba motivada en que la interesada no cumplía con el requisito de constituir una unidad de convivencia, establecido en el artículo 16.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. En su justificación se indicaba que, a pesar de que la interesada, en su solicitud de prestación, había manifestado que constituía una unidad de convivencia de un solo miembro, no cumplía con lo establecido en el art. 9.1.a) de la citada Ley, sobre las unidades de convivencia unipersonales.

La señora (...) recurrió en Alzada la resolución anterior, el 28 de octubre de 2010 y la Diputada Foral del Departamento de Política Social resolvió el recurso, el 15 de noviembre de ese año, desestimándolo y confirmando la resolución recurrida.

Esta nueva resolución se fundamentaba en el art. 9.2 de la Ley 18/2008, sobre las unidades de convivencia excepcionales, alguna de las cuales se refiere a unidades de convivencia unipersonales, como es el caso de las personas que se





han visto forzadas a abandonar la vivienda en la que residían por diversas causas. En la resolución se indicaba que la interesada no se encontraba en ninguna de las situaciones previstas en el citado artículo 9.2., ni tampoco en el art. 9.1. de la Ley.

La señora (...) residía con otras personas, parientes lejanas, pero sin contrato de arrendamiento de habitación. Por ello, en la resolución se descartaba también su consideración de unidad de convivencia contemplada en el art. 5.1.c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, que desarrolla la ley anterior. Se concluía que la solicitante formaba una unidad de convivencia con las personas con quienes vivía, aunque no tuviesen la consideración de parientes, a efectos de esta normativa (parentesco por consanguinidad hasta cuarto grado, art. 5.1.b) del decreto).

2. Analizado el tema, junto con la nueva documentación aportada por la interesada, en esta institución se entendió que, efectivamente, el caso de la señora (...) no cabía en los supuestos de unidad de convivencia contemplados en los párrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 147/2010, antes citado. Sin embargo, se consideró que ese caso sí podría encuadrarse en el párrafo 3, del mismo artículo, que se refiere al acogimiento familiar, como tipo de unidad de convivencia. Este precepto indica que también constituirán unidades de convivencia las personas que, por su situación de extrema necesidad, hayan sido acogidas por otros tipos de unidades de convivencia, siempre que se den ciertas condiciones, que se señalan específicamente.

Con la información disponible en el expediente, entendíamos que se cumplían los requisitos para la consideración de esa figura, que no había sido contemplada anteriormente.

En ese sentido, el Ararteko se dirigió al Departamento de Política Social de la Diputación guipuzcoana, el 10 de diciembre de 2010, enumerando los requisitos señalados en el art. 5.3 del citado Decreto y su cumplimiento por parte de la señora (...) , a saber: la unidad acogedora disponía de recursos suficientes para sí y no recibía la RGI; entre esa unidad y la persona acogida no existía vínculo familiar igual o inferior al cuarto grado; entre ambas unidades no





mediaba contraprestación económica. Respecto al cuarto requisito -que *“Exista un informe del Servicio Social de Base referente que confirme la situación de extrema necesidad”*- en el escrito se indicaba que se desconocía el contenido del que pudo elaborarse pero, en cualquier caso, parecía que se podría emitir, una vez confirmada la ausencia de recursos de la interesada. Se añadía que el propio Decreto 147/2010 define la *“situación de extrema necesidad”* en su art. 5.1.c), al que remite el art. 5.3.

Junto con ese escrito se adjuntaron dos decisiones de reconocimiento de asistencia jurídica gratuita a la interesada, como indicativo de su carencia de recursos, si bien tales decisiones respondían a un marco jurídico diferente al de la Renta de Garantía de Ingresos. Tras todo ello, se solicita la opinión al respecto del Departamento de Política Social.

3. El 1 de marzo de 2011 recibimos la respuesta de dicho departamento foral. Se afirmaba que la interesada no podía acceder a la Renta de Garantía de Ingresos, por no cumplir con el requisito de constituir una unidad de convivencia, de acuerdo con la Ley 18/2008 y el Decreto 147/2010, ya citados. El departamento foral descartaba que este caso constituyera el tipo de unidad de convivencia del art. 5.3 del Decreto citado –como había entendido esta institución- alegando que no se cumplía con el requisito del límite temporal que se fija, que es de doce meses, excepcionalmente prorrogable por otros doce meses, previo informe favorable de los servicios sociales de base.

Dicho departamento foral entendía que el citado periodo de doce meses comenzaba a contarse en el momento del empadronamiento de la afectada en el domicilio –que era anterior a su fecha de solicitud de la prestación-. A ese respecto, indicaba que *“la interesada se empadronó en (...) (...) el 13 de noviembre de 2008, por lo que en el momento de presentar la solicitud de Renta de Garantía de Ingresos el 16/07/2010, ya había transcurrido el periodo máximo de 12 meses anteriormente indicado para constituir una unidad de convivencia diferenciada por acogimiento de extrema necesidad sin que haya sido presentado informe de los Servicios Sociales de Base proponiendo una prórroga excepcional por un nuevo periodo de doce meses al mantenerse las condiciones que dieron lugar a la situación de acogimiento”*.





4. En esta institución no compartíamos la interpretación dada por el Departamento de Política Social al texto final del art. 5.3 del Decreto 147/2010, en cuanto a la fecha de inicio del cómputo temporal. Más bien se entendía -en esta institución- que dicho cómputo debía iniciarse en la fecha de efectos del reconocimiento del derecho a percibir la Renta de Garantía de Ingresos. De acuerdo con esto, en el caso concreto de la señora (...) dicho plazo no había comenzado aún a contarse al no habersele reconocido el derecho a la prestación.

Por ello, el Ararteko se dirigió de nuevo al citado departamento foral, el 11 de marzo de 2011, rebatiendo la interpretación foral realizada del mencionado párrafo y trasladando diversos argumentos en defensa de una interpretación de dicho párrafo, en el sentido señalado.

5. El Departamento de Política Social, en su respuesta recibida el 6 de abril, nos indicó que este caso tampoco cabía en el artículo 5.3 citado, debido a que no cumplía con dos requisitos: la "situación de extrema necesidad" y que "no medie contraprestación económica". Esta institución no compartía esa valoración.
6. Dado que uno de los requisitos que establece el art. 5.3 del citado decreto es la existencia de *"un informe del Servicio Social de Base referente que confirme la situación de extrema necesidad"*, y este requisito era el único cuyo cumplimiento desconocíamos, quisimos saber a ciencia cierta cuál había sido, o podría ser, el contenido de dicho informe. Esto nos permitiría valorar y decidir sobre el grado de cumplimiento de la señora (...), en nuestra opinión, de todos los requisitos establecidos en el art. 5.3 citado y, en consecuencia, su posible consideración de unidad de convivencia al amparo de dicho artículo.

Para ello, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de (...), el 5 de mayo de 2011, de quien depende el Servicio Social de Base de referencia en este caso. En el escrito, se manifestaba nuestro interés por conocer la opinión de dicho servicio





sobre la situación de la señora (...) en relación con su posible "situación de extrema necesidad", de acuerdo con la definición que realiza el art. 5.1.c) del Decreto.

Desde dicho Servicio Social de Base se nos indicó que la señora (...) cumplía, en el momento de la solicitud de la ayuda, con el requisito de carencia de recursos a que se refiere el citado art. 5.1.c) para ser considerada en "situación de extrema necesidad". Se añadió que dicha situación se mantenía desde entonces. Se afirmó que no se había emitido el informe social en aquella fecha -julio de 2010- debido a que se consideró que se trataba de una unidad de convivencia del art. 5.1.b) del decreto, al entender que entre la interesada y la unidad acogedora había una relación de parentesco inferior al cuarto grado. La interesada había indicado que vivía con unas primas, si bien ella mantiene que había aclarado que eran primas lejanas (con un parentesco superior al cuarto grado). Aclarado ese aspecto, el Servicio Social de Base emitió el informe social a que se refiere el art. 5.3 del Decreto, con fecha 1 de junio de 2011. En este informe se indica que desde la solicitud de la ayuda, la interesada se encuentra en situación de extrema necesidad y se la considera una unidad de convivencia especial. El Servicio Social de base remitió ese informe a la Diputación foral y nos envió una copia del mismo.

Tras todo lo anterior, realizamos las siguientes

### Consideraciones

1. La Renta de Garantía de Ingresos es una prestación económica de carácter asistencial, de esta Comunidad Autónoma. Está regulada por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. La prestación está dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a





los gastos asociados a las necesidades básicas de la vida como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral (art. 1 de la Ley y art. 2 del Decreto).

La titularidad del derecho a la percepción de esa prestación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos (señalados en los arts. 16 de la Ley y 9 del Decreto), uno de los cuales es constituir una “unidad de convivencia” en las condiciones establecidas. Este concepto se recoge en el art. 9 de la Ley y se desarrolla en el art. 5 del Decreto. Este último, establece varios tipos de unidad de convivencia y el párrafo 3 señala textualmente:

*“Asimismo, constituirán unidades de convivencia las personas que, por su situación de extrema necesidad, definida ésta en los términos señalados en el apartado c) del párrafo 1 de este artículo, hayan sido acogidas por alguna de las unidades de convivencia previstas en los apartados a) y b) del párrafo 1 del presente artículo, siempre que:*

- *la unidad acogedora disponga de recursos suficientes para hacer frente a sus propios gastos básicos; a tales efectos no podrán ser perceptores de la Renta de Garantía de Ingresos;*
- *Las personas acogidas no mantendrán con las demás personas miembros de la unidad acogedora ningún vínculo de los contemplados en el apartado b) del párrafo 1: matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, adopción, consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, acogimiento familiar permanente o preadoptivo o tutela;*
- *No medie contraprestación económica entre la unidad acogedora y las personas acogidas;*
- *Exista un Informe del Servicio Social de Base referente que confirme la situación de extrema necesidad.*

*En estos casos, la condición de unidad de convivencia diferenciada de la unidad de convivencia acogedora podrá mantenerse por un periodo máximo de doce*





*meses, excepcionalmente prorrogable por un nuevo periodo de doce meses, cuando se mantengan las condiciones que dieron lugar a la situación de acogimiento, previo informe favorable de los Servicios Sociales de Base”.*

Las unidades de convivencia a que se refiere este párrafo (“las previstas en los apartados a) y b) del párrafo 1 del presente artículo”) son las siguientes:

- a) *Personas que viven solas en una vivienda o alojamiento, quedando excluidas de dicha consideración las personas que, aun viviendo solas, estén unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal”.* Se exceptúan algunas situaciones: cuando se encuentren en trámites de separación o divorcio; cuando se trate de víctimas de violencia doméstica; cuando se trate de personas refugiadas; cuando se trate de personas inmigrantes y su cónyuge o persona con quien mantiene una relación similar no resida en el territorio estatal, siempre que exista un informe social favorable.
- b) *Dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento, cuando estén unidas entre sí por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar o preadoptivo de tutela”.*

Por otro lado, la “situación de extrema necesidad” está definida en el apartado c) del párrafo 1 de este artículo 5, en los siguientes términos:

*“Se entenderá que existe situación de extrema necesidad cuando la persona que solicita la prestación disponga de un nivel de ingresos computables inferior al 75% de la cuantía de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social que correspondería a una persona sola en el supuesto de ausencia total de recursos, o bien cuando se encuentre en una situación que sea considerada como extrema según el Servicio Social de Base referente”.*





2. La señora (...) está empadronada en (...) desde el 13 de noviembre de 2008, en el domicilio de unas parientes lejanas, con un parentesco superior al cuarto grado, por lo que, a efectos de la normativa que nos ocupa, no tienen la consideración de parientes, según el art. 5.1.b) del decreto antes citado.

El ente foral no ha cuestionado el cumplimiento de ninguno de los requisitos establecidos en el art. 9 del Decreto para acceder a la Renta de Garantía de Ingresos, excepto el referente a constituir una unidad de convivencia, recogido en el párrafo 1 de dicho artículo.

El Decreto contempla varios tipos de unidad de convivencia, recogidos en su artículo 5. La señora (...) no cumple con los requisitos contemplados en los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, para constituir una unidad de convivencia. Sin embargo, esta institución entiende que sí cumple con los requisitos establecidos en el párrafo 3 de ese artículo 5 del Decreto y así se lo trasladamos a la Diputación el 10 de diciembre de 2010.

3. Planteado esto al Departamento de Política Social, ha cuestionado el cumplimiento, por parte de la afectada, de tres de los requisitos establecidos en dicho artículo 5.3; concretamente de los siguientes:

- a) que no medie contraprestación económica entre la unidad acogedora y las personas acogidas,
- b) la existencia del informe del servicio social de base referente que confirme la situación de extrema necesidad, y
- c) la fecha de inicio del cómputo temporal de doce meses, con que finaliza este párrafo 3.

a) Respecto al primero, la interesada afirma no existir contraprestación económica alguna entre ellas y la Administración foral -a quien corresponde la carga de la prueba- no ha aportado ninguna prueba que desmienta la versión de la afectada. Por tanto, hay que entender que ella cumple este requisito.

b) Respecto al segundo, se trata de confirmar si la persona afectada cumple con alguna de las dos condiciones que señala la definición de "situación de







extrema necesidad” que establece el art. 5.1.c) del Decreto. Tales condiciones son: tener un nivel de ingresos inferior al 75% de la cuantía de la prestación que pudiera corresponder a una persona sola sin recursos (en el año 2010, ese porcentaje ascendía a 487,64 euros mensuales) o bien que la situación sea así considerada por el servicio social de base.

En el caso concreto que nos ocupa, la interesada había acreditado todos sus recursos, como es habitual, al solicitar la ayuda en el Servicio Social de Base, el 16 de julio de 2010, por lo que dicho servicio conocía su situación económica de carencia de recursos. Por otro lado, una vez aclarada la no existencia de relación de parentesco entre la interesada y quien la acogía, dicho servicio debía haber emitido el informe social, pero lo emitió con fecha 1 de junio de 2011. En este informe se contempla la situación de necesidad de la interesada en el momento de la solicitud de la ayuda y en el periodo posterior hasta el presente.

En este informe, entre otras cosas, se señala: *“En el mes de julio de 2010, (la interesada) solicita Renta de Garantía de Ingresos al no disponer de recursos económicos suficientes (...). Desde entonces no dispone de ingreso alguno y depende económicamente de las personas con las que convive”*. Asimismo, se refiere la situación de extrema necesidad de la señora (...), se relata su cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 5.3 del Decreto, y se indica que se emite *“informe favorable para que se contemple a (...) como una unidad de convivencia especial de extrema necesidad”*.

El departamento foral no ha cuestionado, en ningún momento, el cumplimiento del requisito de carencia de vínculo familiar. Tampoco ha planteado la necesidad del informe social para que la señora (...) pudiera considerarse integrada en el artículo 5.3 del Decreto, ni ha solicitado la posibilidad de su emisión al Servicio Social de Base. De cualquier manera, en el escrito de esta institución al Departamento de Política Social, de fecha 10 de diciembre de 2010 se indicó que *“(...) la señora (...) se encuentra sin recursos y residiendo en (...), en el domicilio de parientes lejanas, que la han acogido en su hogar, ante su situación de necesidad. Estas parientes, si bien ella las llama primas, en realidad son hijas del primo de su abuela. Esto constituye un parentesco en séptimo grado (que excede claramente al cuarto grado del que habla la norma*





*para constituir una unidad de convivencia), por lo que todas ellas no forman una unidad de convivencia”.*

De acuerdo con todo ello, la señora (...) cumplía, en el momento de la solicitud, todos los requisitos establecidos en el art. 5.3 del Decreto para ser considerada unidad de convivencia y cumplir así todos los requisitos del art. 9 del Decreto para tener derecho a la RGI.

c) Respecto a la fecha del inicio del cómputo del plazo de doce meses, esta institución mantiene que esa fecha ha de ser la de efectos del derecho a la percepción de la prestación.

En nuestra opinión, el legislador ha querido dar cierta provisionalidad a la percepción de la ayuda en una situación de acogimiento familiar, fijando un límite temporal, el cual cabe prorrogarse sólo si la situación de necesidad se mantiene. Entendemos que la filosofía de la norma es evitar que la percepción de una RGI en esa situación se prolongue en el tiempo, más allá de lo deseable, dificultando la transición de la persona afectada a una situación de mayor normalidad social y laboral. Además, el límite máximo de dos años -que a nuestro juicio es de percepción- es el mismo que señala el decreto como periodo ordinario de concesión de la RGI (art. 38.1).

Carece de sentido entender que tal plazo comienza a contarse desde el inicio de la convivencia, cuando esta fecha es anterior a la de la solicitud de la ayuda, por varias razones:

- el inicio de la convivencia no tiene por qué coincidir con la situación de extrema necesidad
- cuando se produce esa situación -y no antes- es cuando la Administración la califica de esa manera y reconoce que la persona afectada se encuentra acogida y forma una unidad de convivencia, en las condiciones señaladas en el art. 5.3 del Decreto.
- es también en ese momento -y no antes- cuando se produce la intervención de los servicios sociales. Por tanto, ése será el





momento de referencia de dichos servicios a la hora de pronunciarse sobre la posibilidad de la prórroga de la situación; esto es, sobre el “*mantenimiento*” o no de las condiciones que dieron lugar a la situación de acogimiento (texto final del art. 5.3 del Decreto). Difícilmente podrán los servicios sociales pronunciarse sobre una situación que no conocieron y en la que no intervinieron.

- o además, si transcurrieran más de dos años de convivencia antes de la solicitud de la ayuda, esa petición nunca podría ser atendida, a pesar de la difícil situación económica que estuviera viviendo la persona solicitante. En este caso -siguiendo el criterio foral- la persona afectada que habría devenido en situación de necesidad quedaría desamparada.

La interpretación restrictiva de una norma sobre el derecho a una prestación para la atención a las necesidades básicas ha de estar muy fundamentada. En este caso, el Departamento de Política Social de Gipuzkoa está realizando ese tipo de interpretación sin que, a nuestro juicio, esté justificada.

Finalmente, cabe añadir que, tanto en Álava como en Bizkaia, dicho aspecto se interpreta y se aplica en el mismo sentido en que lo entiende esta institución. La interpretación que realiza la Diputación guipuzcoana, además de restrictiva, es causa de un trato diferenciado entre la ciudadanía de esta Comunidad Autónoma.

Por todo ello, en 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, se eleva la siguiente

**RECOMENDACIÓN 20/2011, de 22 de junio, al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa**





- Que considere la fecha de efectos del derecho a la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos como la fecha de inicio del cómputo del plazo de doce meses, a que se refiere el texto final del artículo 5.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.
- Que considere que la señora (...) cumplía, en el momento de la solicitud, todos los requisitos que establece el artículo 5.3 del Decreto 147/2010, para ser considerada unidad de convivencia.
- Que entienda que dicha señora cumplía, en ese momento, todos los requisitos del art. 9 del citado Decreto para tener derecho a la Renta de Garantía de Ingresos.
- Que, conforme con lo anterior, se revoque la Resolución de 15 de noviembre de 2010, en la que se le desestima la Renta de Garantía de Ingresos, y que se dicte una nueva reconociendo a la señora (...) su derecho a la citada prestación, con efectos desde el 17 de julio de 2010 (art. 36 del Decreto 147/2010).

