



**Resolución 2022R-116-21 del Ararteko, 11 de marzo de 2022, que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo que revise la fecha en la que da comienzo el cómputo máximo de tiempo de las unidades de convivencia especiales con niños y niñas a cargo.**

### Antecedentes

1. El Ararteko inició la presente actuación de oficio tras conocer que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo había aprobado la Instrucción JAR-DBE-023, sobre la *“fecha en la que da comienzo el cómputo máximo de tiempo que establece el artículo 5.2 del Decreto 147/2010, para las unidades de convivencia con menores a cargo”*. Su entrada en vigor, según establece la propia resolución, se produjo el 14 de diciembre de 2020.

El objeto de la instrucción es la *“reconsideración de la interpretación y aplicación que se da a la fecha en que comienza el cómputo del plazo establecido el artículo 5.2 del Decreto 147/2010, para las unidades de convivencia con menores a cargo”*, provocada, según se expone, por diversas sentencias de los juzgados de lo Contencioso- Administrativo, las cuales difieren de la interpretación que venía realizando Lanbide respecto a la fecha en que comienza el plazo de 12 meses –y otros 12 de prórroga- establecido en el mencionado artículo.

Asimismo, esta institución recibió numerosas consultas y quejas de personas que se habían visto afectadas por este cambio en la interpretación de la normativa reguladora de renta de garantía de ingresos (RGI).

Con el fin de conocer mejor el alcance de la instrucción y dar una adecuada respuesta a las solicitudes de intervención por parte de la ciudadanía, esta defensoría trasladó una primera petición de información al Departamento de Trabajo y Empleo, en la que se incluyeron algunas consideraciones jurídicas que, por no resultar reiterativas, se reproducirán más adelante.

Concretamente, se pidió mayor detalle sobre las siguientes cuestiones:

- a) Explicación detallada de los supuestos a los que afecta, esto es, si únicamente atañe a las personas que ya compartían la vivienda con anterioridad al nacimiento de los hijos o bien a otros supuestos, en los que por necesidad económica u otras razones sobrevenidas, las



personas se vean obligadas a compartir vivienda con los familiares previstos en el art. 5.2 c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

- b) Copia de las sentencias judiciales o bien referencia concreta de los pronunciamientos judiciales, que tal y como señala la propia Instrucción, han propiciado su aprobación.
- c) Su opinión sobre la consideración realizada con relación a la naturaleza jurídica de la instrucción y la necesidad de que una disposición de dicho alcance tenga rango reglamentario.
- d) Cualquier otra cuestión de interés.

2. La respuesta a la petición de información del Ararteko llegó a través del informe de la directora general de Lanbide:

*“La Instrucción JAR-DBE-023 sobre la “fecha en que da comienzo el computó máximo de tiempo que establece el artículo 5.2 del Decreto 147/2010, para las unidades de convivencia con menores a cargo” tiene por objeto, como la misma indica, aclarar la fecha que ha de tenerse en cuenta para el inicio de dicho cómputo.*

*Las UC especiales a que se refiere el artículo 5.2, tienen por finalidad la protección de estas personas ante una situación transitoria y temporal originada por un hecho sobrevenido, dando a las personas un horizonte temporal para rehacerse de esa situación sobrevenida<sup>1</sup>.*

*En el caso de la UC especial por menor a cargo, **el hecho sobrevenido que origina la protección es el nacimiento o adopción del menor**. La norma, Decreto 147/2010, pretende dotar de una protección reforzada a aquellas personas que ven agravada su situación de vulnerabilidad por el hecho de tener un menor a cargo. Por ello, **el cómputo del plazo máximo establecido en el artículo 5.2 del Decreto 147/2010 empieza a contar precisamente desde el nacimiento o adopción de ese menor**, pues es este hecho y no otro, el que produce el agravamiento de la situación de vulnerabilidad.*

*Por tanto, mediante la cita Instrucción JAR-DBE-023, Lanbide no pretende ejercer potestad reglamentaria alguna, sino únicamente aclarar a sus tramitadores la fecha que han de tener en cuenta para el inicio del cómputo de dicho plazo, con la única finalidad de lograr una aplicación uniforme de dicho precepto para todos los casos en que el citado plazo resulte de aplicación.*

*Aclaración que, además, **ha sido favorablemente acogida y confirmada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia,***

---

<sup>1</sup> El subrayado es del Ararteko.

*que, en su Sentencia 202/2019 de 30 de abril, ratifica la interpretación de este precepto realizado por el Sr. Magistrado de instancia señalando, en su Fundamento de Derecho quinto, que "Bien, la interpretación de este precepto por esta sala, en aplicación del art. 3.1 del Código civil, es acorde con el criterio del Sr. Magistrado de instancia sobre que los doce meses señalados prorrogados por otros doce son un límite a la existencia de distintas unidades de convivencia en el mismo domicilio, y que esta situación comienza desde el momento en el que existe la situación de tener 'un menor a cargo,...'"*

*El Sr. Magistrado de instancia, en sentencia 308/2018, de 9 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo contencioso-Administrativo número 2 de Vitoria-Gasteiz señala, en su fundamento de Derecho Cuarto, "Es decir, los doce meses señalados - prorrogables por otros doce-, son un límite de la existencia de distintas unidades de convivencia en el mismo domicilio, y **esa situación no comienza con la solicitud de le RGI, ni con el empadronamiento sino desde el momento en que existe la situación de tener 'un menor de edad a cargo**, en este caso, desde que nace la hija de la recurrente, con independencia de que la solicitud se hiciera posteriormente."*

*Cabe señalar, que la Instrucción JAR-DBE-023 no realiza una Interpretación restrictiva del plazo establecido en el artículo 5.2, sino que la flexibiliza y amplía por cuanto que, a pesar de que el citado precepto prevé un plazo de 12 meses -prorrogable por 12 meses más-, la Instrucción señala que únicamente se considerará extemporánea la solicitud presentada más allá del plazo de 24 meses desde que sucede el hecho causante, incluyendo, por tanto, la posibilidad de presentar la solicitud dentro de los 12 meses que corresponderían a la prórroga.*

*(...) Así, según dichas interpretaciones judiciales, el inicio del cómputo del plazo establecido en el artículo 5.2 del Decreto comienza el día en el que se produce la situación real de "tener un menor de edad a cargo", es decir, desde la fecha del nacimiento o de la adopción del menor, con independencia de que la solicitud de la RGI se haya presentado más adelante.*

**Aplicando este criterio, el cómputo del plazo establecido en dicho artículo finalizaría una vez transcurridos 24 meses desde el nacimiento o la adopción.** Es decir, la duración de la UC especial con menor a cargo no podría ser superior a 24 meses contados desde el nacimiento o adopción.

*La consecuencia última que deriva de la aplicación de esta Instrucción es que se considerará extemporánea toda solicitud, dirigida a obtener la condición de UC especial con menores a cargo, presentada más allá del*



*transcurso de los 24 meses desde que sucede el mencionado hecho causante (nacimiento o adopción del menor a cargo)”.*

3. Una vez analizada la respuesta del Departamento de Trabajo y Empleo, el Ararteko consideró oportuno remitir una segunda petición de información con el objeto de aclarar algunos puntos de su contenido. En la misma, se insistió en que era de interés aclarar si la limitación de 24 meses era exclusivamente de aplicación a las UC que ya convivían con la familia acogedora en el momento de solicitar la prestación como UC especial, o si por el contrario, es voluntad de Lanbide aplicar también tal limitación temporal a las UCs con menores a cargo que se integren de manera sobrevenida en el domicilio de personas con las que mantienen vínculos familiares.

Recientemente ha tenido entrada en el registro de esta institución la respuesta del Departamento de Trabajo y Empleo. En el informe de la directora de Lanbide se insiste en que esta modificación de la interpretación se ha sustentado en algunos pronunciamientos judiciales. Si bien el escrito da cuenta de la referencia de estas sentencias, finalmente no remite una copia de las mismas.

Por otro lado, Lanbide niega que se vaya a hacer ninguna distinción entre las unidades de convivencia con menores a cargo que convivan con la UC acogedora en el momento en el que se produce el nacimiento o adopción, y aquellas que, sin vivir previamente con la UC acogedora, se vean obligadas a volver al hogar familiar de manera sobrevenida, aun cuando haya transcurrido más de 24 meses desde el nacimiento o adopción.

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

### **Consideraciones**

1. Antes de iniciar el análisis jurídico de la instrucción objeto de este expediente, el Ararteko entiende que es de utilidad hacer una retrospectiva sobre la forma en la que se ha regulado la figura de la UC especial en la normativa de RGI.

La legislación en vigor reconoce la condición de UC independiente a personas que acrediten pasar por distintas circunstancias de vulnerabilidad, aun cuando residan en el mismo domicilio de personas titulares con quienes mantienen algún vínculo familiar. Así, el artículo 9.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, prevé que:



*“Excepcionalmente, aun cuando se integren en el domicilio de personas con las que mantengan alguno de los vínculos previstos en el apartado 1.b) de este artículo, tendrán la consideración de unidad de convivencia:*

- a) Personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o persona unida a ellas por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependan económicamente de ellas.*
- b) Personas que habiendo sido víctimas de maltrato doméstico, hayan abandonado su domicilio habitual, junto con sus hijos e hijas si los tuvieren.*
- c) Personas con menores de edad a su cargo<sup>2</sup>.***
- d) Personas solas que se hayan visto forzadas a abandonar la vivienda en la que residían habitualmente a consecuencia de una separación o de un divorcio o por falta de recursos económicos suficientes, o por alguna situación que sea considerada como extrema por parte de los servicios sociales.*

*El Gobierno Vasco, **atendiendo a la evolución social y**, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar, **podrá definir nuevas excepciones**, incluyendo fórmulas de acogimiento temporal.*

*3. En los casos previstos en el apartado 2, las demás personas residentes en la vivienda o alojamiento, aun las relacionadas con las personas referenciadas por alguno de los vínculos previstos en el apartado 1.b), **serán consideradas como pertenecientes a otra unidad de convivencia.**”*

La Ley, por tanto, contempla que cuando una familia tiene a su cargo menores de edad conforma por sí misma una UC independiente, aun cuando resida en el mismo domicilio de personas titulares con quienes mantienen algún vínculo familiar, **sin establecer ningún límite temporal a esta previsión.**

No es así en el desarrollo reglamentario; concretamente, el artículo 5.2 del Decreto 147/2010, de Renta de Garantía de Ingresos, tras definir los modelos de UC, establece que:

*“2.– Aun cuando se integren en el domicilio de personas con las que mantengan alguno de los vínculos previstos en el apartado b) del párrafo 1 de este artículo, tendrán la consideración de unidad de convivencia las siguientes:*

---

<sup>2</sup> El énfasis es del Ararteko.

*(...) c) Personas con menores de edad a su cargo o adultas que cuenten con una calificación de discapacidad igual o superior al 45%, o con una calificación de dependencia igual o superior al Nivel 1 del Grado II, según lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*(...) En los supuestos c) y d) anteriores, la condición de unidad de convivencia diferenciada de la unidad de convivencia en cuyo domicilio reside **podrá mantenerse por un periodo máximo de doce meses, excepcionalmente prorrogable por un nuevo periodo de doce meses**".*

Este aspecto ya fue objeto de análisis por parte de esta institución en el Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda por Lanbide, de 2017<sup>3</sup>. En aquél entonces, **se llamó la atención sobre el hecho de que el desarrollo normativo** de la Ley 18/2018, de 23 de diciembre, por el art. 5.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, **había limitado la duración de las UC especiales, ya que, aun cuando la Ley no establecía una limitación temporal**, el Decreto estableció el término de esta posibilidad en un periodo máximo de 12 meses, excepcionalmente prorrogable por otros doce meses.

El desarrollo normativo anterior -Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula el Ingreso Mínimo de Inserción, art. 4, aps. 2 y 3- no establecía una limitación en el tiempo para estas situaciones excepcionales, salvo la derivada de que los menores a cargo alcanzaran la mayoría de edad, es decir, 18 años.

En el citado informe-diagnóstico, **el Ararteko planteó la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de que, al menos, en algunos supuestos excepcionales, este plazo de 24 meses pudiera prorrogarse**. Esta recomendación iría en consonancia con las previsión normativa que recoge la Ley 18/2008, cuando en su artículo 9 da por buena la posibilidad de que "el Gobierno Vasco, atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar, podrá definir nuevas excepciones, incluyendo fórmulas de acogimiento temporal."

Así, esta defensoría sostuvo que una actuación más acorde a los fines que persigue el sistema vasco de inclusión social sería el de **prever algunas excepciones a este límite temporal**. Así, Lanbide podría actuar en coordinación con los servicios sociales de base y permitir, en algunos supuestos, el acogimiento de UCs con niños y niñas a cargo en sus UCs familiares, **por lo**

---

<sup>3</sup> Disponible en: [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_4199\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf)

**menos hasta que dicha coordinación institucional pueda proporcionarles una alternativa habitacional en donde poder constituir una UC ordinaria y seguir adelante con el proceso de inclusión social y económica.**

2. Además de la delimitación introducida en el desarrollo reglamentario, el documento de criterios de Lanbide de mayo de 2017<sup>4</sup> introdujo una nueva restricción, aquella relativa a que las personas que conforman estas UCs especiales no puedan acogerse a esta excepción si es que anteriormente ya se acogieron a la misma en algún otro momento, aunque no hubieran agotado el plazo de 24 meses previsto en la normativa arriba referenciada.

Concretamente, en el punto 1.5, sobre determinación de la UC con menores a cargo, el documento dice así:

*“Según el artículo 5.2 del Decreto 147/20120, tendrán la consideración de UC las personas o grupos de personas que:*

*“Aun cuando se integren en el domicilio de personas con las que mantengan algunos de los vínculos previstos en el apartado b del párrafo 1 (matrimonio u otra forma de relación permanente, consanguinidad hasta el 4º grado o afinidad hasta el 2º grado...), tendrán la consideración de unidad de convivencia...”*

*Esto quiere decir que todas las unidades de convivencia que tengan menores a cargo tienen derecho a cobrar como UC de menores si cumplen el resto de requisitos, **aunque siempre con la limitación de los dos años y siempre que no haya estado previamente como UC de menores desde la entrada en vigor del Decreto 147/2010<sup>5</sup>”.***

3. La Instrucción JAR-DBE-023 ha sido el anteuúltimo de los cambios introducidos en la normativa reguladora de la RGI a la figura de la unidad de convivencia especial por tener niños o niñas a cargo. Y es que recientemente se ha publicado el nuevo documento de Criterios de Lanbide, de enero de 2022, en el que se recoge la misma interpretación que la instrucción que se está analizando.

Entrando ahora a su análisis, merece la pena reproducir parte de su contenido:

*“Es incorrecta la práctica habitual en Lanbide de vincular el comienzo del límite de 24 meses con la fecha de solicitud de RGI o con el empadronamiento en el domicilio en el que dicha UC se integra.*

---

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.lanbide.euskadi.eus/rgi/-/informacion/criterios/>

<sup>5</sup> El subrayado es nuestro.

*Según dichas interpretaciones judiciales, el inicio del cómputo del plazo establecido en el artículo 5.2 del Decreto comienza el día en el que se produce la situación real de "tener un menor de edad a cargo", es decir, desde la fecha del nacimiento o de la adopción del menor, con independencia de que la solicitud de la RGI se haya presentado más adelante".*

Y concluye:

*"Por lo tanto, el cómputo del plazo establecido en dicho artículo finaliza una vez transcurridos 24 meses desde el nacimiento o la adopción. Es decir, la duración de la UC especial con menor a cargo no podrá ser superior a 24 meses contados desde el nacimiento o adopción.*

*Se considerará extemporánea toda solicitud, dirigida a obtener la condición de UC especial con menores a cargo, presentada más allá del transcurso de los 24 meses desde que sucede el mencionado hecho causante (nacimiento o adopción del menor a cargo)".*

Así pues, la interpretación actual limita la duración de estas UC especiales, ya que establece que el plazo para computar los 24 meses se inicia con el hecho en cuestión, es decir, cuando nace el o la niña o se materializa su adopción, sin prever ninguna distinción entre la distinta casuística ni excepciones a las personas o colectivos más vulnerables.

En el escrito de contestación del organismo autónomo de empleo se señala que **"en el caso de la UC especial por menor a cargo, el hecho sobrevenido que origina la protección es el nacimiento o adopción del menor. La norma, el Decreto 147/2010, pretende dotar de una protección reforzada a aquellas personas que ven agravada su situación de vulnerabilidad por el hecho de tener un menor a cargo. Por ello, el cómputo del plazo máximo establecido en artículo 5.2 del Decreto 147/2010 empieza a contar precisamente desde el nacimiento o adopción de ese menor, pues es este hecho y no otro, el que produce el agravamiento de la situación de vulnerabilidad"**.

Esta afirmación se apoya en que **esta interpretación ha sido favorablemente acogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, en la citada Sentencia 202/2019**. Esto es lo que se señala en su Fundamento de Derecho quinto, que:

*"Bien, la interpretación de este precepto por esta sala, en aplicación del Art.3.1 Código Civil, es concorde con el criterio del Sr. Magistrado de instancia, sobre que los doce meses señalados, prorrogados por otros doce,*



*son un límite a la existencia de distintas unidades de convivencia en el mismo domicilio, y que esta situación comienza desde el momento en el que existe la situación de tener 'un menor de edad a cargo', en el caso de la recurrente desde que nace su hija, y que del expediente se desprende que la hija nació el NUM000 de 2014, y que desde ese momento pasa la Unidad de Convivencia de dos a tres personas, y que siendo presentada la solicitud de prestación de RGI por la recurrente en fecha 12 de enero de 2017, fue extemporánea y la Resolución impugnada es conforme al Ordenamiento Jurídico y por lo que la extinción acordada es ajustada a derecho”.*

Ahora bien, a juicio de esta defensoría, no se puede obviar que en el supuesto analizado por la referida sentencia la demandante ya convivía con su madre desde el 5 de diciembre de 2013, y conformaba desde dicha fecha una UC ordinaria de dos miembros con aquella, quien era la titular de la RGI. Es decir, en el caso examinado por el TSJPV, la demandante ya vivía en el domicilio de su madre en el año 2014, y desde ese mismo instante pudo haber solicitado la prestación como UC independiente, lo que no hizo hasta el año 2017, momento en el que ya habían transcurrido más de 24 meses desde el nacimiento.

En este supuesto concreto, en el 2014 ya se daban los dos presupuestos necesarios -artículo 9.2. c) de la Ley 18/2008- para la consideración de una UC especial por tener una menor a cargo:

- 1º Que la UC solicitante se integre en el domicilio (o ya esté integrada) de personas con las que mantiene un vínculo de parentesco.
- 2º Que tenga menores de edad a su cargo.

A juicio de esta institución, para que la UC pueda encuadrarse en el supuesto contemplado en el artículo 9.2. c) de la ley, y por lo tanto empiece a contar el plazo de duración de la misma, **han de darse simultáneamente estas dos circunstancias**. Así, la mera convivencia de la solicitante con su madre no le otorga esa consideración como UC especial hasta que no se produce el hecho sobrevenido de tener menores a su cargo (en este caso por nacimiento, pero igualmente podría ser por adopción). De igual manera, no tendría tal consideración de UC especial si hubiera tenido a su hija viviendo de manera independiente, es decir no integrada en el domicilio de su madre. En este caso el nacimiento de su hija supondría el aumento del número de miembros de la UC, de uno a dos, pero seguiría teniendo el carácter de ordinaria.

Desde este punto de vista se puede afirmar que **no cabe que el plazo límite establecido para constituir una UC especial de niños o niñas a cargo empiece a contar cuando aún no concurre uno de estos dos presupuestos de hecho.**

Lo mismo ocurre en los supuestos que se plantean como ejemplo en la instrucción; en todos ellos hay un denominador común, que se concreta en que los menores de edad han nacido o han sido adoptados cuando la UC que aspira a ser independiente ya estaba integrada en la vivienda de personas con las que mantiene una relación de parentesco, fueran titulares de la RGI o no.

Así, el primero de los ejemplos recoge el siguiente supuesto:

*“Ejemplo 1:*

*Mujer que convive con su madre perceptora de RGI (UC de 2 miembros). El 02/04/2018 nace su hijo y se modifica la UC del expediente a UC de 3 miembros. El 02/04/2020 solicita la RGI como UC de menores a cargo (ella junto con su hijo nacido el 02/04/2018)“.*

Según señala la Instrucción: *“Habría que enviarle un trámite de audiencia informándole de que no se podría constituir como unidad diferenciada con menores a cargo al haber presentado su solicitud de RGI más allá del transcurso de los 24 meses desde que sucede el hecho causante (nacimiento de su hijo el 02/04/2018). En consecuencia, según el artículo 10.1 del Decreto 147/2010, en el supuesto de que en una misma unidad de convivencia existieran varias personas que pudieran ostentar la condición de titular, solo podrá otorgarse la RGI a una de ellas, y en su caso, ya dispone su madre de la condición de titular del expediente.*

Bajo la misma premisa se resuelven los ejemplos nº 2 y 3 de la Instrucción.

En consonancia con ello, **la interpretación que el Ararteko realiza sería que el plazo de dos años únicamente afecta a las UC que vivían con anterioridad a que naciera el o la niña** en el mismo espacio que otra UC también titular de RGI y con el que mantienen lazos de consanguinidad o afinidad. Este sería el caso que se analizan en la citada sentencia del TSJPV.

En otros supuestos, sin embargo, la UC con menores a cargo, de hasta 18 años, se podría integrar en el domicilio de la UC con la que mantiene vínculos de parentesco si acuden a ella de manera sobrevenida, ya sea por motivos económicos, sociales o de otra índole.

A modo de ejemplo cabría plantear el supuesto de una persona que con ocasión de la crisis del COVID-19 y el empeoramiento de su situación económica se ve obligada a retornar al domicilio paterno con dos hijos de 7 y 10 años, y solicita el reconocimiento de la RGI desde el momento en que se empadrona en la vivienda. En este caso, y a juicio de esta Institución, el cómputo del plazo de 24 meses como UC especial, se iniciaría en el momento de empadronarse en la vivienda de sus padres, y no desde el momento del nacimiento de sus hijos.

4. La respuesta de Lanbide niega que la convivencia sea uno de los dos factores imprescindibles para que se dé inicio a la previsión legal de unidad de convivencia por tener menores a cargo.

No obstante, como se ha dicho, recientemente el organismo autónomo ha aprobado **un nuevo documento de criterios, de enero de 2022**. Su contenido con respecto a las UCs especiales **introduce novedades con respecto al texto del documento de criterios de 2017**. Exactamente, en el apartado 2.4.3 sobre *UC especial menores a cargo*:

*“La condición de unidad de convivencia diferenciada podrá mantenerse por un periodo máximo de dos años, a contar:*

*-En el caso de personas con menores de edad a cargo, desde el nacimiento o adopción del menor, con independencia de la fecha en que se haya presentado la solicitud de RGI.*

*-En el caso de personas con mayores de edad a cargo que cuenten con una calificación de discapacidad igual o superior al 45%, o una clasificación de dependencia igual o superior al Nivel 1 del grado II, desde el momento en que se inicie la convivencia, con independencia de la fecha en que se haya presentado la solicitud de RGI.*

*En consecuencia, se considerará extemporánea toda solicitud, dirigida a obtener la condición de unidad de convivencia especial con menores a cargo o personas en situación de dependencia a cargo, presentada más allá del transcurso de los dos años desde que sucede el nacimiento o adopción del menor a cargo o, en el caso personas en situación de dependencia, desde el inicio de la convivencia. Por tanto, no se podrá constituir como UC diferencia de los familiares con los que convive, sino que se integrará en la UC de sus familiares.*

*Transcurrido el periodo de dos años, se extinguirá la UC diferenciada y se integrará dentro de la UC de los familiares”.*



Se extrae de este apartado del documento de criterios que **el organismo autónomo de empleo sí que tiene en cuenta que el instante que marca el inicio de los 24 meses de límite temporal de las unidades de convivencia excepcionales por tener una persona dependiente a cargo es, precisamente, el momento en el que se inicia la convivencia entre una UC acogedora y una UC especial.**

Por lo tanto, Lanbide concluye, para este supuesto, que **el hecho en sí de tener una persona dependiente a cargo no es suficiente para que este plazo empiece a andar, sino que es necesaria la simultaneidad de ambos supuestos de hecho: tener a cargo una persona dependiente e iniciar la convivencia con personas titulares con las que una tiene lazos familiares.**

Habiendo realizado esta precisión de criterio en cuanto a las UCs especiales con personas dependientes a cargo, este Ararteko no puede sino mostrar su sorpresa por el hecho de que no se haya regulado de igual forma el supuesto de las UC especiales por tener menores a cargo.

5. El Ararteko quisiera hacer hincapié, por otro lado, en un aspecto formal; y es que, no debe pasar inadvertido que tanto **el contenido de los documentos de criterios de Lanbide como la instrucción que se está analizando son documentos de mero carácter interno emanados por una administración.**

A este respecto, es decir, sobre el carácter de las circulares, instrucciones y documentos similares de las administraciones, vale la pena reproducir el contenido de la **sentencia que ha emitido el Tribunal Supremo –STS 215/2021, del 26 de enero de 2021<sup>6</sup>**, que expone, en referencia al valor normativo de una circular emitida por la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, lo siguiente:

*“Se trata, por tanto, de un contenido propio de una circular como es el de fijar unos criterios o pautas interpretativas, aclarando o ilustrando a los funcionarios sobre la interpretación del Reglamento efectuada por el superior jerárquico, a fin de unificar los criterios<sup>7</sup> de su aplicación por los órganos y unidades que de él dependen y conseguir una interpretación y aplicación homogénea de la norma. Ofrece, por tanto, **una interpretación para exclusivo uso interno**, pues sólo los órganos dependientes de la Dirección General que la emite son sus destinatarios, sin que tenga incidencia ni vinculación alguna para **los terceros administrados que en***

---

<sup>6</sup> ECLI:ES:TS:2021:215.

<sup>7</sup> El subrayado es del Ararteko.

*absoluto están sometidos a esta interpretación efectuada por la Dirección General y que, si la consideran desacertada, pueden expresar tal disconformidad al impugnar los actos de aplicación del reglamento que la asuman<sup>8</sup>”.*

Por su claridad expositiva, resulta obligado mencionar que el Auto de 11 de junio de 2020<sup>9</sup>, del Tribunal Supremo, en relación con la naturaleza jurídica de las instrucciones y circulares, manifestó que:

*“...con independencia del nomen iuris que puedan adoptar tales resoluciones, las meras instrucciones carecen de naturaleza reglamentaria, al tratarse de una manifestación de la potestad autoorganizativa de la Administración pública, consistente en la capacidad de dirigir la actividad interna, mediante órdenes o pautas de funcionamiento de los órganos superiores a los inferiores que dependan jerárquicamente entre sí. De este modo, al no innovar ni formar parte del ordenamiento jurídico, en el que se integra, la instrucción no trasciende a los ciudadanos, al quedar reservada al ámbito interno de la propia Administración pública (efectos ad intram), aun cuando tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos”.*

También en este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de junio de 2006<sup>10</sup> vino a fijar que:

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

Ello implica que la determinación mediante una instrucción de los requisitos específicos para el acceso y la extinción de una prestación, lejos de tener una vocación meramente interna y autoorganizativa, vincula a terceras personas ajenas a la organización administrativa y, además, regula *ex novo*, cuestiones de especial calado que cabría sostener que **requieren un reglamento como instrumento normativo que las recoja y no una mera instrucción.**

---

<sup>8</sup> El subrayado es del Ararteko.

<sup>9</sup> [ECLI:ES:TS:2020:4421A].

<sup>10</sup> [ECLI:ES:TS:2006:4198].

En suma, **lo decisivo, tal y como apunta la reciente sentencia del TS de 29 de abril de 2021<sup>11</sup>, no es la herramienta jurídica que se ha escogido, esto es, que se haya acudido a una instrucción o circular interna, sino el contenido de la misma.**

En consonancia pues con estos pronunciamientos judiciales, esta defensoría considera que un documento de uso interno dictado para cuestiones de autoorganización e información interna, sin otro sustento normativo que lo ampare, no puede servir de instrumento para dotar de contenido a una normativa que conlleva la suspensión o extinción de la RGI.

Así pues, esta instrucción debe tener un uso exclusivo de gestión y de unificación de criterios dentro de la propia administración, pero no puede ser fuente de nuevas obligaciones o causas de extinción ni limitar de forma tan severa las distintas vías para acceder al reconocimiento o mantenimiento del derecho de la RGI. Cabe recordar en este punto que la Ley 18/2008 no delimita temporalmente el acogimiento de UCs con menores a cargo con quienes se tiene una relación de parentesco, y que el Decreto 147/2010, al desarrollar el artículo 9 de la Ley 8/2018, únicamente establece la limitación temporal en cuanto a la duración de la UC especial, sin recoger la fecha de inicio de la misma.

6. Finalmente, en opinión de esta institución, Lanbide debería reconsiderar el establecimiento de una limitación de tales características a un derecho subjetivo como lo es la RGI, en la medida en la que **no da una respuesta adecuada a la situación actual de necesidad de vivienda de las y los ciudadanos en la CAE.**

En este sentido, el organismo autónomo de empleo no debería obviar que **algunos colectivos tienen especiales dificultades para acceder a la vivienda del mercado libre de alquiler, ni qué decir de compra**, entre los que cabe citar a las personas perceptoras de prestaciones sociales, personas de origen extranjero o determinadas etnias y minorías culturales. Esta reflexión ya se hacía en el año 2008, cuando la Exposición de Motivos de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social incluía como una de las características fundamentales del contexto socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Euskadi el *“fortísimo incremento en el precio de la vivienda, tanto en régimen de alquiler como de propiedad, que ha determinado que la vivienda se convierta en uno de los principales problemas de las familias vascas”*.

---

<sup>11</sup> [[ECLI:ES:TS:2021:1664](#)]

Las dificultades para alquilar una vivienda por parte de personas que no disponen de una nómina por trabajo es una realidad que asola a la población más vulnerable. En consonancia, la demanda de vivienda protegida, según el último informe<sup>12</sup> del Observatorio Vasco de Vivienda es de 76.640 solicitudes, de las cuales 59.792 demandan un piso de alquiler. El parque protegido de alquiler en el año 2019 estaba compuesto por 23.974 viviendas<sup>13</sup>.

Se trata, por tanto, de una demanda a la que las administraciones compelidas, lamentablemente, no logran dar respuesta en su integridad. Ello explica la necesidad de los núcleos familiares, así como de otras unidades de convivencia individuales, de compartir la vivienda.

Desde hace décadas, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículo 25.1), como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 (artículo 11.1), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 34.3), o la propia Carta Social Europea revisada (artículo 31<sup>14</sup>), coinciden en resaltar la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias.

En este contexto, el artículo 7 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV), reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y el derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento, a todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ante la falta de normativa autonómica en materia de vivienda que defina expresamente los colectivos de especial necesidad de vivienda, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco recurre, por regla general, a los supuestos de especial vulnerabilidad descritos en el artículo 1.2 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (en adelante Ley 1/2013, de 14 de mayo).

---

<sup>12</sup> Disponible en:

[https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion\\_etxebide\\_2021/es\\_ovv\\_admi/adjuntos/evaluacion\\_etxebide\\_2021\\_es.pdf](https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_etxebide_2021/es_ovv_admi/adjuntos/evaluacion_etxebide_2021_es.pdf).

<sup>13</sup> Se puede consultar este dato en:

[https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv\\_vp/es\\_ovv\\_admi/adjuntos/vp.pdf](https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_vp/es_ovv_admi/adjuntos/vp.pdf)

<sup>14</sup> **Carta Social Europea revisada**. [BOE número 139 de 11 de junio de 2021](#). Entrada en vigor el 1 de julio de 2021.

Concretamente, los supuestos de especial vulnerabilidad que enumera el antedicho artículo son los siguientes:

- "a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.*
- b) **Unidad familiar monoparental con al menos un hijo a cargo.***
- c) **Unidad familiar de la que forme parte un menor de edad.***
- d) **Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral. (...).**"*

Por lo tanto, en ejercicio de la potestad discrecional que tiene la propia administración a la hora de determinar qué colectivos se consideran de especial vulnerabilidad para el acceso a la vivienda, ha incluido a las familias con niños y niñas a cargo y, de forma más específica, las unidades de convivencia monoparentales con menores a cargo. Son precisamente estas familias, sobre todo cuando están encabezadas por mujeres, las que registran, respecto a las demás, tasas particularmente elevadas de desempleo, precarización laboral, carencia de ingresos por parte de las personas de referencia, problemas graves de vivienda y problemas graves relacionados con la escasez de ingresos. A este respecto, la exposición de motivos de la Ley 18/2008 ya advertía en el momento de su aprobación de que se estaba produciendo un fenómeno de feminización de la pobreza y monoparentalidad; de este modo, en el momento de aprobarse la ley, la incidencia de alguna forma de pobreza era más de cinco veces superior en las unidades familiares dependientes de una mujer.

A pesar del tiempo transcurrido los datos de las encuestas recientes sobre pobreza y desigualdades sociales<sup>15</sup> siguen poniendo el foco de la privación material en este grupo de población.

Sin embargo Lanbide, con esta interpretación, parece que no ha tenido en cuenta su repercusión en cuanto a estos colectivos con mayores dificultades en el acceso a la vivienda.

En opinión del Ararteko, las dificultades para el acceso a una vivienda y la situación de vulnerabilidad de un número elevado de familias monoparentales con menores a cargo exige mayor protección, como es la previsión de que puedan convivir dos unidades de convivencia con vínculos familiares en un

---

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.euskadi.eus/informacion/encuesta-de-pobreza-y-desigualdades-sociales-epds/web01-s2enple/es/>





mismo marco de residencia, tal y como prevé el artículo 9.2 de la Ley 18/2008. Ello favorecerá **paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral**, y facilitará la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía (artículo 1 Ley 18/2008).

7. En conclusión, el Ararteko ha de insistir en que la vigente Ley 18/2008 ofrece más garantías en cuanto a la legitimación y duración de este tipo de UCs especiales que su desarrollo posterior. En **la Ley no se delimita la fecha del cómputo de la unidad de convivencia especial**. La normativa anterior (Decreto 198/1999) permitía que la situación de UC especial se alargara hasta que el hijo/a o hijos/as alcanzaran los 18 años. El Decreto que desarrolló la Ley 18/2008 (Decreto 147/2010) delimitó la duración temporal de la misma, lo que afectó a las familias con menores a cargo que tuvieron que cambiar de vivienda para poder ser beneficiarias de la RGI, con las dificultades derivadas de la imposibilidad de acceso a una vivienda por parte de determinados colectivos.

La instrucción y los dos documentos de criterios, la de 2017 y la de 2022, la han acotado aún más al señalar una fecha de inicio, lo que ha hecho que la consideración de UC especial por hijo/a o hijos/as a cargo se haya reducido a situaciones muy circunscritas.

La determinación mediante **una herramienta interna de la fecha de inicio de cómputo de una unidad de convivencia especial vincula a terceras personas** y por ello se ha visto que no tiene una vocación meramente interna y autoorganizativa, **sino que su finalidad es regular los requisitos para el acceso a un derecho**. Esta instrucción no se ha elaborado de acuerdo a un procedimiento legal para su aprobación, no se ha publicado en el boletín correspondiente, ni es susceptible de impugnación, por lo que no debe tener fuerza vinculante para terceros, en aplicación de los artículos 9.3 y 103.1 de la CE o bien artículo 3.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. **Por ello, en opinión del Ararteko, esta cuestión debería regularse mediante el instrumento normativo adecuado**, ya que no se trata únicamente de una interpretación de la normativa de aplicación sino que supone innovar la misma.

Además, el Ararteko insiste en la recomendación que se trasladó a Lanbide en el citado Informe Diagnóstico del año 2017, en cuanto a la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de que, **al menos en algunos supuestos excepcionales, el plazo para las UCs especiales pudiera prorrogarse**. Precisamente, esta institución consideraba que la limitación temporal, que





había conllevado el desarrollo reglamentario, perjudicaba a determinadas minorías culturales que tenían dificultad para el acceso a una vivienda, por lo que era habitual que varias unidades de convivencia con lazos familiares compartieran el alojamiento.

Asimismo, este Ararteko insiste en la necesidad de diferenciar las UC que ya convivían con la familia acogedora en el momento de solicitar la prestación como UC especial, o aquellas UCs con niños y niñas a cargo que se integren de manera sobrevenida en el domicilio de personas con las que mantienen vínculos familiares. **Aunque la fecha de nacimiento o de la adopción sea un dato claro y objetivo**, no comprende las diferentes situaciones que sufren las familias en situación de exclusión social y **deja fuera a un número elevado de familias que carecen de vivienda propia o tienen que hacer frente a situaciones de ausencia sobrevenida de la misma.**

En opinión del Ararteko, **los problemas para el acceso a una vivienda que padecen determinados colectivos deben tomarse en consideración** en la aplicación de la normativa vigente, por lo que debería evitarse cualquier limitación que no esté prevista en la normativa en el ejercicio de los derechos por parte de las familias en situación de exclusión social y residencial.

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 al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco la siguiente:

### **Recomendación**

El Ararteko recomienda que se revise la Instrucción de Lanbide, del 14 de diciembre de 2020, sobre la *“fecha en la que da comienzo el cómputo máximo de tiempo que establece el artículo 5.2 del Decreto 147/2010, para las unidades de convivencia con menores a cargo”*, así como el apartado 2.4.3 sobre *UC especial menores a cargo* del Documento de Criterios de enero de 2022.

En opinión de esta defensoría, no cabe limitar temporalmente, mediante instrumentos de mero carácter interno y sin suficiente rango normativo, la consideración de unidad de convivencia especial con menores a cargo establecida en la Ley.

Además, se estima necesario reflexionar sobre las consecuencias que conlleva la imposibilidad de vivir, en un mismo marco físico, varias unidades de convivencia que tienen lazos de consanguinidad o afinidad entre sí, en atención a los obstáculos existentes para el acceso a una vivienda que sufren determinados





colectivos como son, entre otros, las familias monoparentales, familias con personas con dependencia o discapacidad a cargo, personas beneficiarias de prestaciones económicas o aquellas que pertenecen a minorías culturales que sufren discriminación en el acceso a una vivienda. En opinión del Ararteko, se debería revisar cualquier limitación normativa o su interpretación cuando dificulta directa o indirectamente disfrutar de un alojamiento digno.

