



Resolución 2021R-1000-18 del Ararteko, de 26 de marzo de 2021, que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco que la vivienda integrada en un programa de intervención social gestionado por una organización social que está debidamente registrada tenga la consideración de marco físico de residencia colectiva, para que puedan acceder a la renta de garantía de ingresos todas las unidades de convivencia que se alojen en ella. Asimismo, se recomienda que se modifique la actual limitación existente en la normativa relativa a la concurrencia en un mismo marco de convivencia, como máximo, de dos unidades de convivencia beneficiarias de la renta de garantía de ingresos.

Antecedentes

1. Varias asociaciones de Araba y Bizkaia han acudido al Ararteko informando de que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo está denegando o extinguiendo el derecho a la renta de garantía de ingresos (RGI) al existir en un mismo domicilio dos unidades de convivencia que tienen reconocida la RGI a la fecha de solicitud, en base a lo establecido en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regulador de la Renta de Garantía de Ingresos (Decreto 147/2010).

Las asociaciones alegaban que las personas más vulnerables que precisan de la prestación de RGI se veían abocadas a vivir en hostales, pensiones o, si podían acceder, en una habitación compartida, sin ninguna supervisión o apoyo profesional.

El artículo 10.2 del citado Decreto establece de manera expresa que:

“En el caso de que una misma vivienda o alojamiento, en los términos en que se define en el artículo 6.1 fuera compartido por dos o más unidades de convivencia, el número máximo de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos concesibles en dicha vivienda o alojamiento será de dos, siempre que se cumplan los requisitos de acceso a la prestación. En tal caso, la prestación se concederá a quienes la hubieran solicitado en primer lugar.”

Estas asociaciones gestionan programas de inclusión social y disponen de viviendas en las que se alojan las personas que participan en los programas. Las personas usuarias de sus servicios se encuentran en situación de exclusión social y residencial grave y son objeto de una intervención social dirigida a su inclusión social y laboral. Lanbide considera que la vivienda en la que residen no tiene la consideración de vivienda colectiva porque no cumple ninguna de las condiciones que establece el artículo 6.2 del Decreto 147/2020:



“Asimismo, podrán ser consideradas vivienda o alojamiento aquellas partes de los siguientes marcos físicos de residencia colectiva, cuando sean utilizadas de forma independiente por las unidades de convivencia señaladas en el artículo anterior:

a) Establecimientos de alojamiento turístico, hotelero o extrahotelero, según quedan definidos en el artículo 12 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, modificada por Ley 16/2008, de 23 de diciembre.

b) Centros de acogida temporal, de carácter público o dependientes de entidades privadas sin ánimo de lucro, debidamente autorizados y homologados, cuando sean concertados, convenidos o contratados por la Administración para la prestación de ese servicio de acogida o cuando sean promovidos por entidades sociales sin ánimo de lucro que asocian ese recurso de acogida a otros programas de inclusión social o sociolaboral concertados, convenidos o contratados por la Administración.

A los efectos del presente Decreto, tendrán la consideración de centro de acogida temporal los pisos de acogida, los centros residenciales para personas en situación de exclusión, así como los centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico y otros servicios de acogida para mujeres, contemplados respectivamente en los apartados 1.9.1, 2.4.5 y 2.4.6 del artículo 22 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, cuando la estancia en los mismos esté sujeta a la evolución del plan individual de inclusión que corresponda.”

La normativa prevé la consideración de marco físico de residencia colectiva cuando se cumplen los anteriores requisitos, por lo que pueden acceder a la RGI todas las unidades de convivencia que se alojen en ellos, siempre que cumplan los requisitos de acceso a la prestación.

2. El Ararteko, tras la admisión de las quejas a trámite, solicitó información a Lanbide con relación a los hechos anteriores.

Lanbide respondió alegando el contenido del artículo 6.2 b) del Decreto 147/2010, anteriormente mencionado y haciendo referencia a la necesidad de autorización, que corresponde otorgarla a las diputaciones forales y que debe hacerse por cada centro. No en vano, en la contestación remitida a esta institución Lanbide trasladó que:



“Es en esa autorización en la que se establecen las condiciones del centro (personas atendidas, infraestructuras) En el caso de (...) no existe autorización por parte de la Diputación de Araba y así se lo hemos hecho saber. Únicamente se encuentran registrados como asociación, pero sus centros no están autorizados”.

Además, Lanbide expuso que la información para disponer de esa autorización está en la página web de la Diputación Foral de Álava.

Tras informar de dicha respuesta, una de las asociaciones promotora de la queja solicitó la autorización a la Diputación Foral de Álava para la inscripción de sus centros en el Registro Foral de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava.

La Diputación Foral de Álava desestimó la solicitud de inscripción al no ser posible la autorización ante la ausencia de un marco normativo. La motivación empleada por la Diputación consistió en el hecho de que *“la falta de autorización de estos centros se debe exclusivamente a que, a día de hoy, esta Diputación Foral carece de competencias y de normativa sectorial para autorizar centros privados de acogida para personas en riesgo o en situación de exclusión, como tampoco dispone para autorizar centros privados de salud mental. El artículo 40 de la mencionada Ley vasca 12/20008 otorga al Gobierno Vasco la potestad reglamentaria en materia de servicios sociales para su ordenación, regulando la autorización, el registro, la concertación, la homologación y la inspección de centros y servicios, así como los requisitos materiales, funcionales y de personal para su autorización y funcionamiento; y esa potestad no ha sido ejercida por ese tipo de centros, como sí se ha ejercido en otros casos, como por ejemplo, para los servicios residenciales para la tercera edad (Decreto 41/1998) o para los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico (Decreto 148/2007).”*

No obstante, la Disposición Adicional Cuarta de la mencionada Ley 12/2008 prevé lo siguiente:

“El Gobierno Vasco procederá, en el plazo de dos años a contar de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, a la regulación de los requisitos materiales, funcionales y de personal exigidos a los servicios y centros de servicios sociales al objeto de su autorización y homologación, pudiendo proceder, al efecto, a la regulación conjunta de servicios y centros de similares características.

(...)

En tanto no se produzca dicha regulación se mantendrán las fórmulas actuales de funcionamiento adoptadas por las diferentes administraciones”.





Esta asociación ha vuelto a presentar la solicitud de inscripción de sus centros en el Registro Foral de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava, y se le ha desestimado recientemente, con fecha 8 de marzo de 2021, en base a la misma motivación. La Diputación Foral de Álava explica que no ha autorizado hasta la fecha a ningún centro privado de acogida para personas en riesgo o en situación de exclusión social por carecer de normativa sectorial.

3. En consecuencia, el Ararteko solicitó información al Departamento del Gobierno Vasco competente en políticas sociales en aquel momento, con relación a la fecha prevista en la que se podría disponer de la normativa sobre requisitos materiales, funcionales y de personal de centros privados de acogida para personas en riesgo o en situación de exclusión y de centros privados de salud, en aplicación de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales.

La Viceconsejería de Políticas Sociales del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (actualmente Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales) en su respuesta señaló que: *"Actualmente no está prevista la elaboración de la normativa objeto de su consulta"*.

Por otro lado, añadió *"Por lo que respecta a la autorización y homologación establecida en el artículo 6.2 del Decreto 147/2010, la existencia de los Registros Forales de Servicios Sociales, vigentes ya en el momento de aprobación de la Ley 12/2008, permitiría, a juicio de este Departamento, que la Diputación Foral de Álava acreditase a la Asociación objeto de su consulta en los términos que la misma les solicita, tal y como consta en la documentación remitida por ustedes."*

Las entidades inscritas en dichos Registros que cuentan con alojamientos colectivos, disponen de la acreditación suficiente para que Lanbide pueda gestionar la RGI para las unidades de convivencia independientes que residan en los mismos, sin la mencionada limitación de dos por vivienda, siempre que cumplan con el resto de requisitos establecidos en la normativa vigente. De hecho son muchos los alojamientos de este tipo en los que se están admitiendo más de dos unidades de convivencia sin problema (...) lo cual no es óbice para que la Diputación Foral de Álava pueda ejercer en su ámbito territorial, las competencias atribuidas a las diputaciones forales por la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y sus disposiciones de desarrollo en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales".

A la vista de esta nueva respuesta recibida, el Ararteko solicitó información a la Diputación Foral de Álava sobre la posibilidad de que por parte de dicha institución se pueda expedir la autorización a los efectos del cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 147/2010.



La Diputación Foral de Álava reiteró que ni los centros privados de salud mental ni los de acogida para personas en riesgo o en situación de exclusión cuentan con normativa sectorial que los regule, por lo que no fueron objeto de autorización administrativa al no estar establecidos en la normativa los requisitos materiales, funcionales y de personal que les corresponde cumplir en función de su tipología. Añadió que el artículo 2 del Decreto Foral 25/1999, del Consejo de Diputados de 23 de febrero, que crea el Registro Foral de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava prevé la inscripción de *“los centros y servicios de naturaleza pública y los de naturaleza privada que hayan obtenido la preceptiva autorización, dedicados a la prestación de servicios sociales en el Territorio Histórico de Álava, así como las entidades de las que aquellos dependan”*.

La Diputación Foral de Álava continúa señalando que *“carece de competencias y de normativa sectorial para autorizar centros privados de acogida para personas en riesgo o en situación de exclusión, como tampoco dispone para autorizar centros privados para personas con problemas de salud mental”*.

Como ya se ha señalado, el Gobierno Vasco ostenta la potestad reglamentaria en materia de servicios sociales para su ordenación, en aplicación del artículo 40 de la Ley 12/2008, regulando la autorización, el registro, la concertación, la homologación y la inspección de centros y servicios, así como los requisitos materiales, funcionales y de personal para su autorización y funcionamiento. Esta potestad no se ha ejercido en este ámbito sectorial. Por el contrario, sí se ha ejercido en materia de recursos residenciales para personas mayores (Decreto 41/1998) o bien recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico (Decreto 148/2007).

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

Consideraciones

PRIMERA: Las políticas sociales destinadas a personas en situación de dificultad social tienen entre sus objetivos evitar y paliar situaciones de exclusión social, así como promover la inclusión social de las personas que sufren privaciones económicas, por ausencia de ingresos suficientes, ruptura de lazos sociales y familiares y dificultades para la participación social y económica por limitaciones personales y formativas o para el ejercicio de derechos. En este contexto, desde hace años se ha contado en Euskadi con un cuerpo normativo y determinados instrumentos para la lucha contra la exclusión social que actualmente tienen su principal reflejo en la Ley 8/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.



Además, cabe añadir que la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, fue un hito importante al establecer el derecho subjetivo a los servicios sociales y permitir consolidar una red pública articulada de atención, de responsabilidad pública, cuya finalidad es favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de las personas a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional. En base a ella se ha ido tejiendo un modelo de atención e intervención, se han desarrollado instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión¹ y se ha regulado la cartera de prestaciones y servicios².

Dicho lo cual, y aunque principalmente la atención es pública, es menester señalar que también se llevan a cabo importantes actividades de intervención social por parte de organizaciones sociales del Tercer Sector de Intervención Social. Las organizaciones de iniciativa social tienen entre sus características un compromiso social, la acción voluntaria, su carácter privado y separado de la Administración, así como, naturaleza no lucrativa y participativa.

Estas organizaciones sociales llevan a cabo, entre otras funciones, determinadas actividades con la finalidad de la promoción de la inclusión social, el reconocimiento de derechos y el ejercicio efectivo de los mismos por personas, familias y colectivos que afrontan situaciones de vulnerabilidad, desigualdad social o exclusión.

Para ello cooperan y colaboran con las políticas públicas del ámbito de la intervención social (artículo 10 y siguientes de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi).

Las entidades sociales que han formulado la queja están inscritas en el Registro de asociaciones del Gobierno Vasco y en el Registro foral de servicios sociales y suelen también tener la consideración a nivel impositivo de entidad de carácter social y de utilidad pública.

¹ 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. Publicado en el BOPV N° 121 de 26 de junio de 2013. Disponible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/06/1302907a.pdf>

Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social. Publicado en el BOPV n°149, de 7 de agosto de 2013. Disponible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/08/1303530a.pdf>

² Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Publicado en el BOPV n° 206, de 29 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/10/1504561a.pdf>





La financiación para llevar a cabo dichas actuaciones la obtienen mediante convenios y acuerdos marcos de colaboración. No obstante, también concurren a las convocatorias de ayudas o reciben donaciones privadas por parte de sus socios y otras personas o entidades, entre otras fuentes de financiación. Además, en ocasiones, los poderes públicos facilitan la cesión de uso de viviendas de protección pública con el fin de que las organizaciones sociales desarrollen en las mismas fines de carácter social, aunque, en general, los inmuebles que son destinadas a estos programas proceden del alquiler en el mercado privado de vivienda.

Ahora bien, estas asociaciones es posible que prevean, como es el caso del presente expediente, el abono de algunos de sus gastos por parte de las personas usuarias de sus servicios que perciben prestaciones económicas tales como la RGI y la PCV.

SEGUNDA: Así las cosas, la exigencia del artículo 10.2 del Decreto 147/2010 de que una misma vivienda o alojamiento únicamente pueda ser compartido como máximo por dos unidades de convivencia con derecho a la RGI es un obstáculo que dificulta el acceso a la prestación a las personas en situación de exclusión residencial, siendo un problema que en los últimos años está afectando a cada vez un mayor número de mujeres³.

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 de alquiler, según el último informe del Observatorio Vasco de Vivienda es de 76.792 solicitudes, de las cuales 59.065 demandan un piso de alquiler. El parque protegido de alquiler en el año 2019 estaba compuesto por 23.594 viviendas⁴. Se trata, por tanto, de una demanda a la que las administraciones compelidas, lamentablemente, no logran dar respuesta en su integridad.

En esta línea, el Ararteko recibe numerosas quejas de personas con necesidad de un alojamiento adecuado. No en vano, una gran parte refieren dificultades para poder alquilar incluso una habitación en un piso compartido. Todo ello debido a la escasez de viviendas para este colectivo en el mercado privado y la imposibilidad

³ EMAKUNDE, 2016: "La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género", 2016: Disponible en:

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_sosa_c26_exclusion_emakund/es_def/adjuntos/c26_Emakunde_informe.37.exclusion_residencial_grave.pdf

⁴ Informe de Etxebide. Evaluación de la política de alquiler en Euskadi, 2019. Disponible en:

https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_alqu_2019/es_ovv_admi/index.shtml



legal de compartir la vivienda con más de dos unidades de convivencia cuando se perciben prestaciones económicas. En este contexto, las viviendas a las que podrían acceder únicamente pueden ser compartidas por dos unidades de convivencia, esto es, en la inmensa mayoría de los casos, por dos personas solas, ya que es un colectivo que precisamente se caracteriza por la ruptura de lazos familiares. Dicho lo cual, parece posible afirmar que la citada previsión normativa del artículo 10.2 del Decreto 147/2010, no encuentra un acomodo razonable en la realidad social del tiempo que vivimos. Realidad a la que, en ningún caso, debieran ser ajenas las políticas públicas. Las cuantías a percibir en concepto de RGI/PCV, en comparativa con el precio de los alquileres y la carestía de la vida en general, obliga a las personas en riesgo de exclusión social a compartir necesariamente una vivienda, hasta el punto de que, como regla general, hay una persona ocupando cada habitación, aunque únicamente pueden ser dos personas perceptoras de RGI/PCV.

En este sentido, no resulta desacertado sostener que si de lo que se trata es de hacer frente a un problema de sobreocupación de la vivienda y, por ende, de salvaguardar las condiciones de vida de quien es receptor de la prestación, sería preferible que la comprobación de tal circunstancia tuviera lugar *ad casum*, en lugar de impedir el acceso a la misma a quien se encuentra en situación de exclusión social. Sirva de ejemplo el supuesto de una vivienda de tres habitaciones en la que habitan tres unidades de convivencia unipersonales en riesgo de exclusión. Aquí, no sería razonable sostener la existencia de un problema de sobreocupación. Sin embargo, con la actual previsión normativa, solamente dos de ellas pueden acceder a la RGI, y eso, aun cumpliendo el resto de los requisitos previstos por la Ley a tal efecto. Consecuentemente, se da la paradoja de que la referida limitación de dos unidades de convivencia receptoras de la RGI por vivienda impide, o cuando menos dificulta, el acceso a la prestación a aquellas personas a quienes el sistema vasco de garantía de ingresos vascos ha tratado de proteger.

Por añadidura, en opinión del Ararteko, esa limitación constituye un obstáculo más difícil de salvar en estos momentos de crisis sanitaria, económica y social, derivada de la COVID-19. Poca duda cabe de que la revisión de dicha limitación beneficiaría a los sectores más vulnerables de la población.

TERCERA: A mayor abundamiento cabe indicar que esta limitación se hace todavía más manifiesta cuando afecta a organizaciones sociales que desarrollan una labor social humanitaria. Las asociaciones que trabajan en este ámbito acompañan a las personas en su itinerario de inclusión social, en muchas ocasiones, derivadas⁵ por

⁵ Ante la situación de necesidad que presentan y siendo conscientes del problema que sufren para disponer de un alojamiento, en ocasiones, las trabajadoras sociales de los servicios sociales y de los



los propios y las propias trabajadoras sociales que les atienden, bien en los servicios de salud o en los servicios sociales. Son personas que no tienen apoyo familiar porque han sufrido una ruptura de lazos sociales y familiares por diversos motivos.

La falta de consideración de estas viviendas como marco físico de residencia colectiva –como consecuencia de la ausencia de una autorización administrativa a los centros y servicios– impide que puedan convivir más de dos unidades de convivencia con derecho a la RGI en un mismo domicilio, al conllevar el mismo tratamiento que está previsto para cualquier otra vivienda, con independencia de que responda, o no, a un programa de inclusión social promovido por una organización social del Tercer Sector. De modo que, si únicamente pueden ser dos personas por vivienda beneficiarias de RGI, se restringe la intervención social a un número menor de personas con dificultades sociales porque hay un incremento de los gastos que estas organizaciones tienen que cubrir. Dicho de otro modo, si las personas usuarias de sus servicios no perciben la RGI/PCV, como consecuencia de la limitación tantas veces aquí referida, esas organizaciones verán mermados sus ingresos y, consecuentemente, su capacidad de intervención, en la medida en que no podrán dar cobertura a los gastos que ésta genera. Ello ha derivado, en ocasiones, en que se vean abocadas al cierre de las viviendas en las que tenían acogidas a las personas usuarias de sus servicios.

Otra posibilidad es que estas personas se alojen en un alojamiento turístico, hotelero o extrahotelero. El artículo 6.2 a) del Decreto 147/2020 también prevé estos establecimientos como marco físico de residencia colectiva. El problema es que estos alojamientos tienen un precio más elevado y no disponen de una atención social adecuada a las dificultades que las mismas presentan, por lo que no es una opción válida para estas personas en situación de exclusión y desamparo social.

CUARTA: La necesidad de que estas viviendas cuenten con una autorización administrativa hace obligada la existencia de normativa que establezca los requisitos materiales, funcionales y de personal de estos centros o servicios de naturaleza privada. Sin embargo, esta normativa está pendiente de elaborar desde hace más de diez años. Así las cosas, el Ararteko ha recordado la importancia de la elaboración de la normativa que regule los requisitos requeridos, sin que se tenga conocimiento de que se haya avanzado en su consecución. La ausencia de esta normativa está causando perjuicios a estas asociaciones y, por ende, a las personas particularmente vulnerables que son destinatarias de sus servicios, por la

servicios de salud mental les derivan a estas organizaciones sociales con la expectativa de que puedan dar respuesta a las necesidades que presentan y evitar situaciones de calle.





imposibilidad de cumplir el requisito establecido en el artículo 6.2 del Decreto 147/2010.

Nos encontramos, por tanto, ante una laguna legal que impide la obtención de la preceptiva autorización. Ello obliga a acudir a los instrumentos que ofrece la aplicación jurídica de las normas, como es la herramienta interpretativa de la analogía, que permite a quien ha de aplicar la norma colmar el vacío legal existente. Mediante la analogía se comprueba la existencia de una razón de semejanza entre el caso previsto en la Ley y el no previsto. Así, el artículo 4 del Código Civil establece que procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón salvo en los supuestos de las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal, que no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los previstos expresamente en ellas.

Acudiendo a esta razonable integración legal cabe entender que estos centros de naturaleza privada son un marco de residencia colectiva por la similitud con otros centros conveniados. Estos centros se gestionan por entidades sociales sin ánimo de lucro (al igual que los conveniados), que llevan a cabo programas de inclusión social o sociolaboral, y su estancia está sujeta a la evolución del plan individual de inclusión que corresponde (art. 6.2 Decreto 147/200).

Hay, por tanto, una razón de semejanza que permite dicha interpretación. De hecho algunas de estas asociaciones tienen plazas conveniadas con la Administración y otras plazas sin conveniar, también destinadas a programas de intervención social. Parece lógico que si estas entidades sociales están inscritas como entidades sociales de servicios sociales (además de como asociaciones en el Registro del Gobierno Vasco) debería ser suficiente para dicha consideración. Precisamente, la Viceconsejería de Políticas Sociales de Gobierno Vasco en su respuesta al Ararteko valoraba de interés el hecho de que las entidades estén inscritas en los registros forales de servicios sociales.

En opinión del Ararteko, la ausencia de normativa legal que regule la concesión de la autorización administrativa no puede impedir que estas viviendas tengan la consideración de marco físico de residencia colectiva, en tanto no se elabore la mencionada normativa, de tal manera que la concesión de un derecho, como es la RGI, se condicione a la concesión de una autorización administrativa imposible de obtener.

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, en la Sentencia de 22 de noviembre de 2000, Rec.5223/1993 recoge la doctrina del Tribunal Constitucional al resolver recursos de amparo, inicialmente en la [Sentencia número 31/1994 de 31 de enero](#)⁶ y más

⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia 31/1994, de 31 de enero, ECLI:ES:TC:1994:31. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de-DE/Resolucion/Show/2548>

tarde de manera reiterada sentencias 47/1994, de 16 de febrero, 98/1994, de 11 de abril, 240/1994, de 20 de julio, 281/1994, de 17 de octubre, 307/1994, de 14 de noviembre y 12/1995, de 16 de enero respecto a los efectos de la existencia de una laguna legal para la concesión de una autorización administrativa *“Por ello, sin negar la conveniencia de una legislación ordenadora del medio, en tanto esto no se produzca, no cabe, porque subsista la laguna legal, sujetar a concesión la autorización administrativa-de imposible consecución, por lo demás- el ejercicio de la actividad de (...)”* (FJ7º).

La denegación o extinción de la RGI/PCV, mientras no se elabore la normativa que permita la concesión de la autorización administrativa en atención a dicha doctrina jurisprudencial, no sería posible ya que la ausencia de normativa no debería afectar al funcionamiento de las organizaciones sociales que han actuado, hasta el momento, entendiéndose que sus centros tenían la consideración de marco físico de residencia colectiva, por lo que las personas que se alojaban podían acceder a la RGI/PCV con independencia del número de unidades de convivencia residentes en la misma.

En esta línea cabe añadir que la propia Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/2008 preveía que en tanto no se produzca la regulación de los servicios y centros de servicios sociales *“se mantendrán las fórmulas actuales de funcionamiento adoptadas por las diferentes administraciones”*.

Incluso, ante la imposibilidad material y lógica de presentar la preceptiva autorización administrativa, parece razonable preguntarse si no nos encontramos ante un acto administrativo de contenido imposible, y por lo tanto, nulo de pleno derecho con arreglo al artículo 47.1c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En definitiva, el hacer recaer los efectos de una laguna legal en las organizaciones sociales no es razonable ni responde al espíritu y finalidad de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, cuyo artículo 1 establece:

“La presente ley tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, el derecho a las prestaciones económicas y a 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”.

Con fundamento en lo expuesto, a juicio del Ararteko, mientras no se elabore la normativa que permita solicitar y obtener la autorización administrativa como centro residencial destinado a un programa de intervención social no cabe denegar o extinguir la RGI a una persona usuaria de un programa dirigido a su inclusión social. La laguna legal existente debe suplirse con una interpretación analógica de



la normativa que permita su consideración como marco físico de residencia colectiva, a los efectos del artículo 10.3 del Decreto 147/2010, pudiendo acceder a la RGI todas las unidades de convivencia que se alojen en las viviendas integradas en programas de intervención social gestionadas por organizaciones sociales del Tercer Sector, que cumplen los requisitos necesarios para llevar a cabo dicha función, es decir mientras acreditan estar inscritas en el Registro de asociaciones del Gobierno Vasco y en el Registro foral de servicios sociales, los únicos registros actualmente existentes a esos efectos.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula ante el Departamento de Trabajo y Empleo la siguiente:

RECOMENDACIÓN

El Ararteko recomienda que la vivienda integrada en un programa de intervención social gestionado por una entidad social, que está debidamente registrada, tenga la consideración de marco físico de residencia colectiva pudiendo acceder a la renta de garantía de ingresos (y a la prestación complementaria de vivienda) todas las unidades de convivencia que se alojen en la misma.

Asimismo, solicita que se modifique la actual limitación existente en la normativa relativa a la concurrencia en un mismo marco de convivencia de, como máximo, dos unidades de convivencia beneficiarias de la renta de garantía de ingresos, por estimar que, en estos momentos de crisis sanitaria, económica y social y ante la ausencia de un parque suficiente de vivienda de protección pública, es necesario poner en marcha todas las medidas sociales dirigidas a garantizar un alojamiento adecuado, requisito ineludible para disfrutar de una vida digna. En el anunciado cambio normativo de modificación de la Ley de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social se debería tomarse en consideración la presente propuesta.

Por último, se informa de que el Ararteko se ha dirigido al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco recomendando la elaboración a la mayor brevedad de la normativa reguladora de los requisitos materiales, funcionales y de personal exigidos a los servicios y centros de servicios sociales en el ámbito de la exclusión social, al objeto de su autorización y homologación, tal y como se prevé en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

