



COMPARECENCIA DEL ARARTEKO ANTE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y EMPLEO DEL PARLAMENTO VASCO

ARARTEKOAREN AGERRALDIA EUSKO LEGEBILTZARREKO LAN ETA ENPLEGU BATZORDEAREN AURREAN

Observaciones al Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión

14/06/2022

Batzorde honetako Mahaiak hala eskatuta agertzen naiz zuen aurrean, Gizarteratzeko eta Diru-sarrerak Bermatzeko Euskal Sistemaren lege-proiektuari buruz ekarpen batzuk egiteko.

Batzorde honek dakienez, Arartekoak –gainerako Ombudsmanek bezalaxe– ez du kontsulta-eginkizunik betetzen izapidetzen ari diren lege-proiektuei dagokienez, eta ez du sartu behar Legebiltzar honen legegintza zereginean. Horregatik, nire agerraldian, Arartekoak Eusko Jaurlaritzako oraingo Lan eta Enplegu Sailari eta horren aurrekoei gai honetaz egin dizkien proposamen batzuk bilduko ditut, ekarpen hau baliagarria izango delakoan lege-proiektu horretaz egiten ari den eztabaidan.

3 eta 4/2011 Legeen bidez, Lanbide-Euskal Enplegu Zerbitzua sortu zen eta eskumena eman zitzaion diru-sarrerak bermatzeko errenta kudeatzearen arloan. Lege horiek onartu zirenetik, Arartekoak kexa asko jaso eta izapidetu ditu arlo horretan. Era berean, aldizka bilerak egin dituzte Arartekoko eta Lanbideko langileek. Erakunde honek arlo honetan burutu duen lanaren emaitza Arartekoak Eusko Legebiltzarrari egiten dizkion urteko txostenetan jasota dago, II. kapituluan: “Euskal herriko administrazio publikoen jarduera ikuskatzea”. Gainera, 2013 eta 2017. urteetan, txosten-diagnostikoak egin ziren, eta eskuragarri dago urtero Eusko Jaurlaritzako sail eskudunari egin zaizkion gomendioen eta iradokizunen bilduma bat. Agiri horien guztien erreferentziak idazki honetan jasota daude, eta kopia bat emango dut nire mintzaldian bukatzean.

En el análisis del proyecto de ley se observa que se han incorporado en gran medida estos pronunciamientos al proyecto de ley. Siendo esto así, la institución de la que me honra ser titular considera que la futura norma ofrece un mayor nivel de protección a aquellos colectivos humanos a los que está originalmente destinada, en particular a los grupos en situación especialmente vulnerable. En efecto, comprobamos que el nuevo Proyecto recoge el interés superior del menor o



la perspectiva de género de manera transversal, y una batería de derechos de las personas titulares de la RGI. De manera más específica, contempla cuestiones como el mayor amparo a las personas refugiadas, a las víctimas de trata de seres humanos, a las personas con discapacidad o a las que han estado sujetas al sistema de protección de menores y establece una ampliación de la tipología y diversidad de unidades de convivencia. Además, es significativa la visibilización y mayor protección de los y las trabajadores pobres, incorporando el carácter indefinido de los estímulos al empleo y la eliminación del número máximo de RGI reconocidas por domicilio o la ponderación de la reclamación de la pensión de alimentos al otro progenitor, que afecta principalmente a las mujeres y constituía una forma de discriminación indirecta.

El limitado espacio de tiempo del presente trámite no me permite detenerme en todas las cuestiones de interés, por lo que invito a los miembros de esta Comisión a examinar los documentos amplios y detallados a los que he hecho alusión anteriormente. También ofrezco mi disposición a responder a aquellas cuestiones que ulteriormente deseen plantear los miembros de esta Comisión.

No obstante, quisiera poner de relieve desde un primer momento la relevancia del reconocimiento de derechos como es el derecho a la buena administración, el derecho a la tutela administrativa efectiva o el derecho a la conciliación, entre otros.

Ezingo ditut azpimarratu testuan agertzen diren hobekuntza ugariak, eta gure ustez hobetu daitezkeen gai batzuk aipatuko ditut. Eman dizkidaten zereginak betetzear, ohartarazi beharra daukat Gizarteratzeko eta Diru-sarrerak Bermatzeko Euskal Sistemaren konfigurazio berriaz egin den proposamenak ahulgune batzuk dituela, eta ahulgune horiek kezka sortzen jarraitzen dutela erakunde honetan.

Preocupa, en primer lugar, que cuando exista algún indicio de incumplimiento de una obligación o requisito por parte de las personas solicitantes o beneficiarias de la RGI el procedimiento conducente a la respuesta de Lanbide se lleve a cabo con las garantías necesarias. Creo de interés poner el énfasis en que la normativa y su aplicación están destinadas a un colectivo en riesgo o situación de exclusión social. Disponemos de diagnósticos precisos sobre el alcance de la exclusión y la pobreza en Euskadi. Las causas por las que se encuentran en esta situación tienen que ver, sobre todo, con un mercado laboral precario y que busca principalmente personal cualificado También hay que mencionar el desempleo de larga duración, la ruptura de vínculos familiares y comunitarios, los problemas de salud y las expresiones de discriminación en todas sus formas así como con la dificultad de acceso a una vivienda.

El art. 30 de la Carta Social revisada, instrumento normativo al que se hace referencia en la exposición de motivos, establece el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y el compromiso de los Estados parte de adoptar las medidas necesarias. Las medidas que los Estados adopten en su estrategia contra la pobreza deben mejorar la realización y vigilancia de los derechos sociales, pero también **mejorar los procedimientos y la gestión de los servicios y prestaciones, mejorar la información sobre los derechos sociales y los servicios y prestaciones relacionados, combatir los obstáculos psicológicos y socioculturales al acceso a los derechos y, donde resulte necesario, dirigirse específicamente a los grupos y regiones más vulnerables.**” (Conclusiones 2004, Comentario interpretativo del artículo 30).

Por ello, este Ararteko hace hincapié en la importancia del refuerzo en la gestión y en la mejora de las garantías para una adecuada atención e información ciudadana y una tramitación respetuosa con los derechos en todas las fases de los procedimientos. La vigilancia del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones por parte de las personas usuarias no debería coger tal peso que impida el ejercicio del resto de las funciones del servicio vasco de empleo relativas a la orientación y activación laboral o que obstaculice la finalidad de la Ley.

En el análisis de las quejas que ha realizado esta institución se ha constatado que las personas a las que se ha denegado, suspendido o extinguido la prestación siguen, en su mayoría, **en riesgo o situación de exclusión social, por lo que los motivos por los que se les deniega o se les deja de abonar las prestaciones económicas no están generalmente vinculados a la nueva suficiencia económica alcanzada por las personas que han dejado de percibir las prestaciones.**

En realidad, gran parte de los incumplimientos que se les atribuyen a la hora de reclamarles prestaciones indebidas tienen más que ver con la imposibilidad de encontrar un alojamiento adecuado, de mantener sin interrupciones un padrón en un domicilio, o de presentar determinada documentación de la que no disponen.

Otra parte de los incumplimientos subyacentes a la reclamación de prestaciones indebidas está relacionada con el desconocimiento sobre el alcance de las obligaciones y de determinados requisitos, como es el de hacer valer un derecho de contenido económico, que exige conocer con detalle los requisitos de numerosas y diversas prestaciones, lo que es francamente complejo para este colectivo con habilidades personales y sociales escasas y con un elemento de diversidad cultural que es necesario tomar en consideración.

De hecho, los estudios sobre esta cuestión ponen de relieve la mayor eficacia de medidas de acompañamiento social y de carácter pedagógico para lograr la finalidad última de la Ley frente a las que van meramente dirigidas a penalizar conductas por incumplimiento de obligaciones.

La relevancia en la vida de las personas de disponer de unos ingresos mínimos permite afirmar que: **las familias sin ingresos económicos muestran, de modo general, plena disposición a cumplir los requerimientos del organismo autónomo, y son las más interesadas en colaborar con éste, siempre que conozcan, eso sí, aquello que se les solicita y está en su mano llevarlo a cabo.**

La preocupación, por tanto, tiene que ver con la importancia de disponer de un marco normativo y de herramientas de gestión de la prestación que no penalicen la indigencia, que es, precisamente, aquello que se pretende proteger.

Por ello, aunque el proyecto de ley supone un avance innegable en la protección de situaciones vulnerables, para alcanzar su objetivo esencial, su razón de ser, debería ir acompañado de un refuerzo en la gestión en las diferentes dimensiones. Entre otras, dotando al organismo autónomo de personal suficiente y con formación específica en materia de procedimiento administrativo, gestión de la diversidad y lucha contra la discriminación, además de en la materia propiamente dicha y con una capacitación específica en la orientación laboral a colectivos en situación de exclusión social. Para garantizar el objetivo de la modificación normativa y garantizar la efectividad del reconocimiento de los derechos previsto (trato respetuoso, tutela administrativa efectiva, información, atención personalizada integrada, temprana y flexible, asignación de un/a profesional de referencia, entre otros) es necesario, por tanto, poner el foco en la solidez y refuerzo de la gestión interna, la selección y contratación del personal adscrito, su perfil, cualificación, estabilidad laboral, personal auxiliar y de coordinación de equipos, así como en los instrumentos de apoyo a la misma como es la planificación estratégica, sobre todo en estos momentos en los que se ha asumido la transferencia del ingreso mínimo vital.

Además, es prioritaria la implicación activa de los servicios sociales, garantizando su participación con un papel protagonista en el desarrollo del Sistema Vaco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Una parte importante de las personas usuarias, que es la que tiene dificultades para el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones por su situación de exclusión social y residencial, es también usuaria de los servicios sociales, por lo que es necesario potenciar la intervención social, colaboración y cohesión entre sistemas.

Partiendo de ello planteo, casi esbozándolas, algunas cautelas derivadas de la experiencia de esta institución.

1. Surgen dudas sobre el alcance de las **facultades** de la Inspección del artículo 94, en concreto, la de la posibilidad de acceder al domicilio.

2. Parece de interés incorporar un **mecanismo de supervisión interno** entre las funciones del órgano de evaluación. La exposición de motivos hace referencia a la importancia de objetivar el catálogo de obligaciones y de evitar la intromisión en la esfera privada de titulares y beneficiarios/as sin mayor justificación que el control de ciertas conductas o gastos desde un escrutinio discrecional. No obstante, la definición de las obligaciones y de las causas de suspensión y de extinción o de la comisión de las infracciones sigue dejando, en algunos casos, un margen amplio de apreciación. En esta línea, tanto el desarrollo reglamentario como la aplicación de la Ley deberían tener presente el reconocimiento de los derechos, (artículo 9 y 69) y de los principios inspiradores del Sistema, (artículo 3) y estar conectados con la finalidad de la Ley, (artículo 1). La propuesta de un mecanismo de supervisión podría evaluar el funcionamiento del organismo autónomo bajo estos parámetros, entre otros de interés, para conocer la aplicación efectiva de la Ley.

3. En cuanto a la **devolución de prestaciones percibidas de manera indebida**, el proyecto de ley prevé, que la reclamación de cantidades que Lanbide considera que no debieron recibirse, se realice mediante cualquier procedimiento por el que pudiera determinarse esa percepción inadecuada. En opinión del Ararteko, esta remisión genérica, una especie de cajón de sastre, plantea dudas desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Seguramente el desarrollo reglamentario permitirá una mayor objetivación. Además, las nuevas previsiones respecto a las revisiones periódicas o el menor plazo de prescripción van a evitar que se generen, como sucede ahora, deudas elevadas. A pesar de ello, es necesario poner de relieve ciertas cautelas por su importancia para este colectivo. Esta institución ha apreciado una elevada desproporción entre el desvalor de la conducta desplegada y la cuantía de las prestaciones que se han tenido que devolver. No es razonable que las personas en situación de exclusión social, que solicitan el amparo de las administraciones públicas para iniciar un proceso de inclusión social, terminen incurriendo en una deuda elevada que les dificulte posteriormente su participación laboral, social o económica. Parece, por tanto, imprescindible abordar este aspecto en la Ley o posteriormente en su desarrollo reglamentario, desde los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

4. Otra cautela necesaria tiene que ver con la regulación de la **suspensión cautelar** prevista en el artículo 47. La interrupción del abono de la prestación de manera cautelar se prevé cuando existen indicios suficientes de la concurrencia de causas de extinción de la prestación, así como de la comisión por las personas titulares o beneficiarias de infracciones graves o muy graves tipificadas en esta Ley. También se contempla cuando existan indicios de inexactitud falsedad u omisión, de carácter esencial, de

cualquier dato o información incorporado a una declaración responsable o en supuestos de urgencia inaplazable. Por un lado, no parece que sea comparable un indicio de inexactitud con supuestos de falsedad de la información o de la documentación. Por otro lado, aunque haya una remisión al procedimiento administrativo común, esta institución tiene dudas sobre si efectivamente la regulación de la suspensión cautelar cumple el contenido del artículo 56.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que prevé “[n]o se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.

El Ararteko ha mantenido una posición garantista ante la posibilidad de acordar la suspensión cautelar **sin el trámite de audiencia previa**. Constituye una medida en la que Lanbide interrumpe el abono de la prestación, sin necesidad de concluir el procedimiento de revisión, y ello porque tiene la suficiente certeza de que el titular de las prestaciones incumple uno de los requisitos necesarios para el acceso a las mismas. La previsión establecida en el artículo 69 del Proyecto de Ley, al regular los derechos, **refuerza la garantía de la audiencia previa**, al prever por parte de Lanbide facilitar información jurídica o el derecho a ser la persona oída antes de que se tome una medida individual que le afecte desfavorablemente. La previsión de una medida cautelar, como es la interrupción del abono de la prestación, exige una aplicación excepcional, proporcional o equilibrada, en el sentido de que de ella han de derivarse más beneficios para el interés general que perjuicios para los bienes o valores particulares en conflicto. Así se desprende también, como acabo de señalar, del artículo 56.4 de la Ley 39/2015. Por ello, son pocos los supuestos en los que debería ser necesario asegurar el riesgo derivado de una resolución tardía (y la generación de prestaciones indebidas), lo que, además, puede evitarse, en gran medida, con una tramitación ágil del procedimiento de control.

5. Con respecto al **régimen sancionador**, el Ararteko no ha tenido ocasión de pronunciarse porque Lanbide, que conozcamos hasta la fecha, no ha incoado ningún procedimiento sancionador. En todo caso, se ha referido al mismo para recordar sus garantías y para recordar que los supuestos de fraude son prácticamente testimoniales (no llegan al 1% según datos del propio Lanbide).

A nuestro modo de ver existe un margen de mejora en la clarificación del contenido de las actuaciones que son constitutivas de una infracción. Existe una cierta incertidumbre acerca del tipo de conductas merecedoras de sanción o castigo, a pesar de la previsión de que no habrá lugar a responsabilidad cuando se haya puesto la diligencia exigible. Además, aunque en los tipos previstos se observa, con carácter general, la exigencia de que exista mala fe o ánimo defraudatorio, a la luz de la experiencia de la

tramitación de más de 6000 expedientes, el Ararteko ha venido poniendo de manifiesto la dificultad de determinar la existencia de estas conductas.

El proyecto prevé también la posibilidad de que ante la comisión de una infracción, en el marco de la RGI, una persona pueda ser privada no sólo de esta prestación, sino también de las AES. Dicha previsión plantea serios interrogantes sobre su ajuste a lo dispuesto en el art. 13 de la Carta Social Europea, que establece la obligación de los Estados de proveer asistencia social y médica. Este artículo permite vincular la asistencia social a la disposición a buscar trabajo o seguir una formación, y condicionar su percepción a la aceptación de ofertas de empleo adecuadas. Con todo, las personas afectadas **no deben quedar en ningún momento sin medios de subsistencia**. Además, la vinculación a políticas de empleo ha de ser razonable y coherente **con el objetivo de dar una salida sostenible de la exclusión social** (Conclusiones XIV-1, 1998, Statement of Interpretation on Article 13).

6. Finalmente, con relación al necesario enfoque de derechos de la infancia, que todas las leyes han de incorporar, hay que comenzar reconociendo y valorando la perspectiva de infancia que se visibiliza en diversos puntos del articulado. La **característica común** a todos ellos es, como se señala entre los principios (artículo 3): el de **protección a la infancia**. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 supuso un cambio de paradigma, de manera que los niños, niñas y adolescentes pasaron a ser considerados como **sujetos de derechos** y no únicamente objetos de protección. Dicho nuevo paradigma conlleva reconocer el derecho a ser escuchado y a que sus opiniones sean tomadas en consideración, así como el principio del interés superior del niño/niña. De forma casi telegráfica y atendiendo a lo más relevante, la aplicación de este enfoque de infancia debería suponer:
 1. En el proceso de elaboración de la norma la realización de la **evaluación del impacto** previsible en los derechos de niños, niñas y adolescentes debe incorporar, ineludiblemente, **su propia voz** (consultas, procesos participativos, etc.). Aunque conocemos que se ha realizado la evaluación del impacto, no sabemos si se ha teniendo en consideración dicho aspecto.
 2. La aplicación del principio del interés superior del niño, niña y adolescentes ha de realizarse **en cada caso concreto por lo que** antes de tomar una decisión que afecte a personas menores de edad (sobre todo si les perjudica) debe realizarse una valoración de las **necesidades y circunstancias concretas** de ese o esos niños y niñas¹ sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).

¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General nº 14 (2013).

Disponible en: https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.doc



Mintzaldi hau bukatzeko, eskerrak eman nahi dizkizuet zuen arretagatik, Arartekoak gai honetaz egin dituen jardueri buruzko agiri eta loturetara jotzeko eskatzen dizuet, argi baitago ez dudala horiek garatzerik izan; eta, jakina, zuen esanetara jartzen naiz beharrezkoak iruditzen zaizkizuen argibideak emateko.

Mila esker



Documentos y links de interés en materia de prestaciones económicas de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda

Informes anuales del Ararteko, capítulo II “Supervisión de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito del País Vasco”, área de inclusión social.

<https://www.ararteko.eus/es>

Recomendación general del Ararteko 3/2020, de 12 de junio de 2020 Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos.

https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4987_3.pdf

Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda

https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

Recopilatorio y resumen de las recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2021

<https://www.ararteko.eus/es/recopilatorio-y-resumen-de-las-recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2021>

Recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2020

<https://www.ararteko.eus/es/recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2020>

Recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2019

<https://www.ararteko.eus/es/recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2019>