

7/10

*dictamen*

sobre el Anteproyecto de Ley que modifica  
la Ley 18/2008, de 23 de diciembre,  
PARA LA GARANTÍA DE INGRESOS  
Y PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Bilbao, 25 de Junio de 2010



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## I. INTRODUCCIÓN

---

El día 14 de junio tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 22 de junio de 2010 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo del 25 de junio de 2010 donde se aprueba por mayoría.

7/10 **d**

## II. ANTECEDENTES

---

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objeto adaptar el articulado de la Ley 18/2008 al ejercicio competencial que en materia de activación laboral puede desarrollar la CAPV, dando traslado de esta política al dispositivo de empleo. En concreto, se introduce en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. Éste asume las competencias relacionadas con la tramitación y resolución de las prestaciones económicas de derecho, es decir, la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda, así como la elaboración, propuesta, negociación, suscripción y seguimiento de los Convenios de Inclusión.

Este cambio se juzga de gran relevancia a la hora de adoptar una estrategia integral de inclusión activa, que articula, junto a las medidas orientadas a la garantía de ingresos y a la inclusión social, otras orientadas a la inclusión laboral efectiva, tales como la disponibilidad activa para el trabajo o la formación profesional o la rentabilización del empleo, con el fin de que la inclusión laboral constituya una opción.

La ley 18/2008, que cuenta con un recorrido de apenas año y medio, fue promulgada con el objetivo de regular un nuevo 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.

Asimismo, se tuvieron en cuenta tendencias sociales como la feminización de

la pobreza y monoparentalidad, la concentración territorial de la pobreza, la pobreza encubierta y dificultades para la emancipación y la pobreza asociada a bajos niveles salariales. Esa evolución de la realidad aconsejaba proceder a una reformulación del modelo con dos objetivos generales: dotarlo de los medios más idóneos para aportar respuestas adaptadas a las nuevas necesidades y corregir las disfunciones observadas en la implementación de los dispositivos existentes.

Con la nueva norma, además de dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, se incorporaron dos innovaciones:

I) La articulación en una única prestación denominada Renta de Garantía de Ingresos de tres modalidades diferenciadas en función de dos criterios: la existencia o no de ingresos en la unidad de convivencia y, en su caso, la procedencia de dichos ingresos, y el tipo de vinculación de cada una de estas modalidades a un convenio de inclusión:

*a) La Renta Básica para la Inclusión Social, dirigida fundamentalmente a las personas y unidades convivenciales sin recursos económicos propios procedentes de pensiones o de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la misma. Esta prestación se acompaña de la aplicación de apoyos específicos orientados a la inclusión social y/o laboral en el marco de un Convenio de Inclusión.*

*b) La Renta Complementaria de Pensiones, destinada a personas perceptoras de pensiones contributivas o no contributivas, cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el Salario Mínimo Interprofesional.*

*c) La Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, destinada a personas que disponen de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la Renta Básica para la Inclusión Social. Esta prestación está asociada a la aplicación de apoyos específicos orientados a la mejora de su situación laboral mediante la intervención de los Servicios de Empleo.*

II) La introducción de la Prestación Complementaria de Vivienda para facilitar a las personas más necesitadas –es decir, a las titulares de la Renta de Garantía de Ingresos- el acceso a la vivienda. Esta prestación ha pasado así a dar cobertura a buena parte de las necesidades cubiertas hasta la fecha por las Ayudas de Emergencia Social (AES), con la diferencia de que se constituye en un derecho; su introducción tiene, además, la virtualidad de devolver a las AES su carácter extraordinario.

Esta norma fue consultada, como parte de su tramitación, al CES Vasco, que emitió Informe con fecha 22 de octubre de 2008, considerando adecuado el texto en la medida en que los principios que inspiran la reforma y los ejes sobre los que se vertebra, son los necesarios para responder a las nuevas caras de la pobreza en el entorno de los nuevos tiempos. Además, se valoró positivamente –como también se dice en nuestro Dictamen 2/2010, de 17 de febrero de 2010, sobre el Decreto regulador de la Renta de Garantía de Ingresos- que esta Ley otorgue al empleo un papel central y protagonista, reconociéndole su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social.

### III. CONTENIDO

---

El texto del Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social consta de Exposición de motivos, un Artículo único que presenta un total de 27 modificaciones del articulado de la Ley 18/2008, dos Disposiciones adicionales y dos finales. A continuación se exponen las modificaciones más importantes.

En primer lugar, destacándose que la Ley 18/2008 ha supuesto una reformulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, el Anteproyecto incide en que este nuevo modelo está directamente asociado a una estrategia integral de inclusión activa que articula, entre otras, medidas orientadas a la inclusión laboral efectiva. Desde la creencia del papel esencial de la centralidad y protagonismo del empleo como herramienta de protección frente a la exclusión, el primer objetivo del Anteproyecto de Ley que se nos consulta sería reforzar esta idea en la propia Ley 18/2008.

Para ello, pone el acento en la necesidad de la disponibilidad activa para el trabajo, o para la formación profesional de las personas que se encuentren más alejadas del mercado laboral con el objeto de posibilitar su acceso, y en la rentabilización del empleo para que la inclusión laboral constituya, en todos los casos, una opción. Este es el fin de las modificaciones en los artículos 7, 11, 15, 65, 66, 67 y 75 de la Ley de Garantía de Ingresos.

En concreto, destacan los cambios introducidos en el Capítulo I del Título III “Convenios de Inclusión”, que ahora pasa a denominarse **“Convenios de Inclusión Activa”**: *Mediante las modificaciones que se realizan en el artículo 65 y siguientes se redefinen la naturaleza y objetivos de los convenios de inclusión, como “documentos de carácter abierto y dinámico que diseñan un proceso o itinerario de inclusión personalizado, generando un compromiso del que se derivan obligaciones... Los convenios de inclusión activa incluirán acciones encaminadas a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral en los términos que se determinen, en particular, acciones preformativas, formativas, de búsqueda de empleo e intermediación laboral”*. Además, en los casos en que la persona titular u otros miembros de su unidad

de convivencia requieran otro tipo de actuaciones que deban ser atendidas por los servicios sociales, de vivienda, sanidad o educación, o en los casos en que debido a una situación de alta exclusión no sea posible participar en actividades directamente orientadas a la inclusión laboral, el convenio de inclusión activa integrará el compromiso de la persona titular de cumplir las actuaciones que se diseñen para ella.

Del mismo modo, el cambio de redacción que se realiza en el artículo 75 (Tipos de intervención orientados a la inclusión social y laboral) hace alusión a que el objetivo de inclusión social y laboral requerirá *“el establecimiento de programas, servicios o centros del ámbito del empleo, que permitan actuaciones orientadas a la inclusión laboral en el marco de los convenios de inclusión activa...”*.

En segundo lugar, la modificación de la Ley 18/2008 tiene como fin su adaptación a la asunción desde el Gobierno Vasco y, en particular, desde LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, de las funciones relacionadas con la tramitación y resolución de las prestaciones de derecho, Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda, así como de la elaboración, propuesta, negociación, suscripción y seguimiento de los convenios de inclusión. Para ello, se realizan cambios en los artículos 2, 7, 17, 19, 23, 24, 36, 43, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 86, 87, 88 y 92 de la Ley 18/2008.

En primer término, en los artículos 86 a 88 se efectúan las modificaciones necesarias para el traspaso desde los ayuntamientos y las Diputaciones Forales de las tareas de gestión de las prestaciones citadas (Diputaciones) y de la detección de situaciones de exclusión o riesgo de ella y elaboración y seguimiento de los convenios de inclusión (ayuntamientos) al Gobierno Vasco.

Además, se incorporan los cambios necesarios para la introducción de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, siendo este organismo el que gestionará las citadas prestaciones y los convenios de inclusión, considerando el ejercicio competencial que en materia de activación laboral puede desarrollar la CAPV.

## **IV. CONSIDERACIONES**

---

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **I. Valoración general de la norma**

En primer lugar, la modificación de la Ley 18/2008 que se nos consulta persigue, fundamentalmente, otorgar a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo un papel central en la tramitación, seguimiento y evaluación de la Renta de Garantía de Ingresos y de la Prestación Complementaria de Vivienda. Consideramos acertado, en este sentido, solventar una de las dudas que se nos habían planteado en relación a esta norma, al aclarar el papel que se adjudica a este

Servicio en la gestión de las citadas prestaciones.

Asimismo, consideramos adecuado que sea una única entidad, en vez de tres, la que gestione y aplique criterios de diagnóstico y evaluación, lo cual asienta criterios homogéneos para toda la ciudadanía, independientemente del territorio de empadronamiento.

Sin embargo, se nos presenta un proyecto de modificación de una norma que, aprobada hace dieciocho meses, necesita unos instrumentos de desarrollo que a día de hoy siguen sin acabar de definirse completamente. Mientras tanto, los avances en el diseño y configuración de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo han planteado un servicio integrado para, entre otras cosas, la gestión de las prestaciones económicas de derecho, aliviando así la tarea de unos servicios sociales saturados que, a día de hoy, dedican gran parte de su tiempo a gestiones administrativas que no les son propias y que, con el nuevo diseño, pasarían a ser desempeñadas por LANBIDE.

Opinamos que para que este servicio integrado se ponga en marcha debería reformularse la gestión de estas prestaciones. La Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su Disposición Final Tercera, reguladora de la adecuación del modelo de gestión, concede al Gobierno Vasco la capacidad de declarar acción directa la gestión y coordinación de las prestaciones económicas y de los instrumentos de inclusión social y laboral previstos en la ley. Asimismo, su artículo 85.2. explicita qué se entiende por acción directa, dejando claro que su ejecución debe ser vía Decreto. Sin embargo, la mencionada Disposición Final establece que esta vía sólo podrá utilizarse tras una evaluación de las actuaciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que una evaluación de la Ley en estos momentos parecería precipitada (sólo cuenta con año y medio de vida), a nuestro entender no resulta adecuada la declaración de acción directa para proceder a la reformulación de las prestaciones e integrar su gestión en LANBIDE. Por tanto, el camino escogido para dicha reformulación, la modificación de la Ley, nos parece adecuado.

## **II. Los Convenios de Industria Activa**

El reforzar en la normativa la centralidad del empleo como herramienta de inclusión es un aspecto que este Consejo valora especialmente, como ya ha manifestado en otras ocasiones.

Sin embargo, la experiencia y resultados de las modificaciones meramente normativas que en su día se introdujeron en la legislación de la Protección por Desempleo, estableciendo la obligación expresa de “suscribir el compromiso de actividad y cumplir los compromisos del mismo”, nos llevan a dudar de la eficacia que puedan tener los Convenios de Inclusión Activa en los términos en que la modificación de la Ley 18/2008 los presenta. Por lo menos, va a ser dificultoso dar concreción operativa a cada convenio, por varias razones:

*- El propio concepto de “convenio”, cuyos contenidos los han de acordar las partes intervinientes (LANBIDE y el interesado) cuyos intereses puede que no concilien fácilmente en un momento dado, para llegar a acuerdos, y su carácter “abierto y dinámico”, podrían acabar desdibujando los compromisos que determinaron el acceso al derecho.*

*- El propósito de hacerlo “personalizado”, es decir ad hoc para cada persona, que genera para ambas partes, LANBIDE y el interesado, compromisos de los que se derivan obligaciones. Particularmente para LANBIDE el problema será poder garantizar una oferta de servicios accesibles y adaptados en cada momento para cumplir con los compromisos al nivel concreto e individual que habrá sido firmado en el convenio.*

7/10 *d*

De entrada, si este convenio ha de trabajarse en serio, requerirá un tiempo no pequeño con cada persona pues, en primer lugar, hay que hacer el “diagnóstico personalizado”, seguidamente, elaborar la propuesta de contenidos, después negociar los contenidos a incluir previamente a la suscripción... Y todo ello como requisito/condición previa para que pueda reconocerse el derecho a las prestaciones solicitadas. Creemos que estas pueden verse demoradas de manera inconveniente para las personas. El propio artículo 70.2. (Resolución, plazo para resolver y silencio administrativo), en su nueva redacción, establece que LANBIDE “dictará resolución denegatoria o suscribirá el correspondiente convenio de inclusión activa en el plazo de dos meses a partir del inicio del procedimiento”.

Particularmente, el artículo 68 (Diagnóstico de necesidades y elaboración del convenio de inclusión) describe un procedimiento que podría calificarse “de manual”, cuya traducción en contenidos concretos, compromisos y obligaciones recíprocos entre LANBIDE y la persona interesada y adecuadamente personalizados (según el diagnóstico), puede que sean muy difícilmente trasladables del papel a la realidad.

En definitiva, este Consejo entiende que lo que se expresa en la nueva redacción del artículo 75 (Tipos de intervención orientados a la inclusión social y laboral) con referencia al marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, a saber, “articular las actuaciones”, es uno de los grandes desafíos de esta Ley.

### **III. Acerca de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo**

Opinamos que esta modificación legal es una condición necesaria, pero no suficiente, para que LANBIDE pueda cumplir con el objetivo de implementar las políticas activas de empleo a través de la tramitación de las prestaciones económicas de derecho y de la aplicación de los convenios de inclusión.

Para el éxito de este cometido necesita dotarse de una estructura y de unos medios técnicos y humanos de los que aún carece. Por ello, y aunque compartimos la filosofía que subyace tras la propuesta de modificación legal, debemos subrayar las dudas que se nos plantean<sup>1</sup>, máxime cuando podría ponerse en riesgo el carácter laboral de LANBIDE como herramienta de política activa. El éxito del sistema va a depender de la solidez de su estructura y de una –hasta ahora- indefinida coordinación con las demás instituciones implicadas.

Además, hay otras cuestiones que la propuesta de modificación de la Ley no resuelve, y que son importantes:

- Determinar cómo se solventará el acceso a los servicios en aquellos municipios que no cuenten con una oficina de LANBIDE.
- Aclarar el papel que se adjudica a las entidades privadas en la Ley.
- Recordar, por último, que las transferencias de políticas activas aún no están acordadas. En el texto se expresa como si ya fuera un hecho. El modelo diseñado por la norma que valoramos conlleva el traslado de la política de garantía de ingresos al dispositivo de empleo, dispositivo que, sin recursos (económicos, humanos, infraestructuras, técnicos) que provengan de la transferencia de las Políticas Activas que actualmente gestiona el Servicio Público de Empleo Estatal, difícilmente será viable.

7/10 

#### **IV. Papel de los Servicios Sociales de Base**

Opinamos que se debe aclarar el papel que va a representar a partir de ahora el personal de los Servicios Sociales municipales que venía realizando las labores que ahora se atribuyen a LANBIDE, y cómo se prevé que le afectarán los cambios.

Concluidas las consideraciones de carácter general, el CES Vasco estima necesario emitir las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS**

##### **Exposición de motivos**

En el párrafo quinto de la exposición de motivos se dice que, entre las medidas orientadas a la inclusión laboral efectiva, está la “rentabilización del empleo, con el fin de que la inclusión laboral constituya, en todos los casos, una opción atractiva o rentable..., favoreciendo, en estos casos, la aplicación de una estrategia de flexiguridad orientada a facilitar la progresión hacia mejores empleos...”

Proponemos suprimir la expresión “de flexiguridad”, que conlleva una combinación de flexibilidad y seguridad aplicable al mercado de trabajo que no parece adecuada en el contexto de esta norma.

1- Ya nos manifestamos en este sentido en nuestro Dictamen 2/2010, de 17 de febrero, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Renta de Garantía de Ingresos.

### **Sobre el Art. 11. Definición.**

Estimamos conveniente completar la redacción de este artículo como se expone a continuación, añadiendo la expresión “y de derecho subjetivo”, dada la importancia de este aspecto a la hora de definir la Renta de Garantía de Ingresos:

*“La Renta de Garantía de Ingresos es una prestación periódica de naturaleza económica y de derecho subjetivo, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral y/o social”*

### **Sobre los Art. 17.1. Concurrencia de titulares y 19.2. Obligaciones de las personas titulares.**

Este Consejo opina la nueva redacción que se propone en estos artículos, el rol decisivo que tiene LANBIDE a través del “diagnóstico pertinente” o el “juicio de LANBIDE” para otorgar la Renta de Garantía de Ingresos o para excluir a determinados titulares de las obligaciones de disponibilidad para el empleo, tratándose de una prestación calificada de derecho subjetivo, requeriría que bien en la Ley o en la normativa que la desarrolle queden suficientemente **precisos y objetivos** los elementos que van a determinar sus diagnósticos, juicios y decisiones.

### **Sobre el Art. 15. Vinculación con el convenio de inclusión.**

En primer lugar, en el apartado 15.1. se debería sustituir el término “*incapacidad laboral absoluta*” por el utilizado en la Ley General de Seguridad Social <sup>2</sup>, de “*incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, e invalidez no contributiva*”. Por otra parte, se deben incluir entre las personas beneficiarias a las receptoras de esas pensiones en el nivel no contributivo.

Asimismo, en el apartado 15.2. observamos que las actuaciones orientadas a la inclusión social se presentan exclusivamente desde el punto de vista del compromiso de la persona titular, omitiéndose toda referencia a la obligación de los poderes públicos de proporcionar los servicios sociales, de vivienda, ... en el nivel adecuado para sea factible el proceso de inclusión laboral.

En este mismo sentido, opinamos que la nueva redacción del artículo 65 de la Ley 18/2008 (Convenios de inclusión. Definición y naturaleza) debería hacer referencia a un compromiso por parte de la Administración de proporcionar las herramientas necesarias para hacer posible la inclusión de la persona beneficiaria.

### **Sobre el Art. 19.2.b) Renta de Garantía de Ingresos. Obligaciones de las personas titulares.**

Este Consejo considera necesario incluir entre las excepciones de disponibilidad para el empleo a las personas beneficiarias de pensiones de invalidez en sus modalidades contributiva y no contributiva, en este artículo concreto y en toda otra referencia análoga de esta modificación legal.

Asimismo, se dice que *“esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, de no rechazar un empleo adecuado, de no darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada”*.

Opinamos que el legislador debería aclarar qué entiende por *“causa extrema justificada”*.

7/10

### **Sobre el Art. 61. Normas comunes de procedimiento. Comprobación de los recursos y prestaciones de contenido económico.**

La nueva redacción del apartado 2 de este artículo dice que *“en el caso de que la persona solicitante o los miembros de su unidad de convivencia fueran acreedores de derechos de carácter económico que no se hubiesen hecho valer, inclusive el derecho de alimentos en aquellos casos en los que se constate el cese efectivo de la convivencia conyugal, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, cuando se trate de una solicitud de Renta de Garantía de Ingresos y/o de Prestación Complementaria de Vivienda, o el Ayuntamiento correspondiente, cuando se trate de una solicitud de Ayudas de Emergencia Social, instará a la persona solicitante para que, con carácter previo a la finalización de la instrucción del expediente, se hagan valer sus derechos de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente”*.

Si con esta redacción se establece que previamente a la concesión de la prestación, es necesario que se reconozcan otros derechos de contenido económico, esto puede dar lugar a prolongadas situaciones de desprotección, máxime cuando puede ocurrir que el resultado no sea previsible con precisión (por ejemplo en el caso de la obligación de alimentos). Por ello, creemos que *“hagan valer”* se debe sustituir por *“soliciten”*, aclarando que una vez reconocidos, en su caso, esos derechos, se procederán a compensar con futuros pagos de la prestación.

Por otro lado, reiteramos lo expuesto en nuestro Informe 1/2008, de 22 de octubre, sobre el Proyecto de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en el sentido de que en el apartado cuarto de este artículo se matiza este apartado segundo, ya que se dice que *“en circunstancias extraordinarias podrá eximirse al solicitante de la obligación prevista en el apartado 2, debiendo esta excepcionalidad regularse reglamentariamente”*. Entendemos que al

no fijarse ningún criterio al que deba atenerse la reglamentación de desarrollo, nos encontramos ante una remisión en blanco al reglamento que incurre en deslegalización ilícita. El precepto legal debería explicitar el criterio básico que debe guiar la regulación reglamentaria que establece la exención de la obligación del citado apartado segundo.

## V. CONCLUSIONES

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado, si bien queremos manifestar que la modificación legal propuesta no debería entrar en vigor hasta que la transferencia de políticas activas de empleo no se haya materializado.

En Bilbao, a 25 de junio de 2010

Vº Bº El Presidente  
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General  
Francisco José Huidobro Burgos