

1 / 08

Informe

Sobre el Proyecto de Ley
PARA LA GARANTÍA DE INGRESOS
Y PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Bilbao, 22 de octubre de 2008



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

© Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía, 35-1.ª planta
48009 Bilbao
www.cesvasco.es

Maquetación y fotomecánica: Argia Grafika, S. L.

Impresión: Gestingraf, S. A. L.

Depósito Legal: BI-XXX-08

Informe

I ANTECEDENTES

El día 12 de mayo de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley 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.

Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo la regulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, la regulación del 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 pretende reordenar el conjunto de dispositivos de lucha contra la exclusión ya existentes y mejorar su articulación, a la vez que completarlo, adaptándolo a los cambios y a la evolución de la realidad social.

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. Dado que durante el período de su tramitación por el Consejo, el Anteproyecto de Ley fue aprobado en Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento, la Comisión de Desarrollo Social, en su reunión celebrada el 19 de septiembre de 2008 acuerda continuar los trabajos sobre el documento aprobado, emitiendo el siguiente Proyecto de Informe que, elevado al Pleno del día 22 de Octubre, es aprobado por unanimidad.

II CONTENIDO

El texto del Proyecto de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social consta de Exposición de motivos, 108 artículos contenidos en 7 Títulos, 5 Disposiciones Transitorias, 5 Adicionales, una Disposición Derogatoria y 4 Finales y, en síntesis, su contenido es el siguiente:

Exposición de motivos

El marco jurídico vigente en la CAPV en materia de garantía de ingresos y de inclusión social viene determinado por la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales y la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, junto con sus normas de desarrollo. Se trata de un amplio cuerpo normativo, desarrollado a partir de 1998 sobre la base de los avances experimentados en la Comunidad Autónoma desde que se pusiera en marcha el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en 1989, y ha tenido por principal objetivo la lucha contra la exclusión social que, a finales de los 90, se había convertido en uno de los retos esenciales de las sociedades occidentales. Las Administraciones Públicas Vascas eran ya conscientes de que se trataba de hacer frente a una realidad compleja, definida como *“la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el acceso a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social”*, en la que el papel del trabajo era un elemento fundamental de inclusión.

Desde esta visión, se afianzaron algunos elementos básicos del dispositivo de lucha contra la exclusión social y se estableció el marco para el desarrollo paulatino de su cobertura, centrandos los esfuerzos en dos líneas complementarias de actuación: por un lado, iniciar y encauzar el proceso de transformaciones estructurales para la progresiva erradicación del fenómeno y, por otro, paliar a corto plazo las graves consecuencias sociales de la exclusión, garantizando a los grupos más desfavorecidos el acceso a un nivel de vida que les permitiera cubrir sus necesidades materiales básicas. Si bien esta formulación sigue siendo de actualidad, el contexto para su aplicación ha cambiado sustancialmente, observándose una clara evolución de las necesidades sociales y la aparición de nuevas realidades:

- Los cambios observados en el contexto socioeconómico de la CAPV: reducción del desempleo y crecimiento de las tasas de ocupación; incremento en el precio de la vivienda, que ha determinado que la ha convertido en uno de los principales problemas de las familias vascas; y el incremento del número de personas inmigrantes, que constituyen, tras las familias monoparentales, el segundo grupo en tamaño dentro del colectivo de personas en situación de riesgo de pobreza.

- La evolución en los datos referidos a las situaciones de precariedad y pobreza, que reflejan una evolución favorable, a largo plazo, de las tasas de pobreza, si bien dentro de una tendencia a la estabilización. Gran parte de la problemática observada se asocia a la profunda transformación experimentada por el perfil de la pobreza como consecuencia de tres factores: la problemática económica creciente de las familias monoparentales, la inmigración y el acceso a una vida independiente de personas jóvenes sin ocupación estable. Por lo que se refiere a los procesos de inclusión, los datos apuntan también hacia una evolución favorable.

En términos generales, por tanto, el balance es positivo pero, con todo, es necesario, para reorientar los esfuerzos de las políticas públicas, tener presentes ciertas tendencias que determinan las características cualitativas de esta evolución: 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. Esta evolución de la realidad aconseja 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 este doble enfoque, el legislador pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:

1. Dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como un sistema autónomo susceptible de diferentes fórmulas de gestión.
2. Establecer las bases conceptuales, estructurales y organizativas para garantizar el ejercicio de los derechos y facilitar el aumento progresivo de la cobertura, en un avance paulatino hacia su mayor universalización.
3. Responder a una situación crecientemente observada: el que la prestación se conceda como una ayuda para complementar un bajo nivel de ingresos y tenga por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica.
4. Garantizar la igualdad de trato a toda la ciudadanía.
5. Articular un sistema estable de prestaciones complementarias que permita afrontar los gastos estructurales relacionados con la vivienda a las personas beneficiarias de rentas de garantía de ingresos.
6. Implantar un modelo que consiga hacer atractiva la incorporación al mercado laboral incluso para acceder a un empleo de bajo nivel salarial, en cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo.
7. Favorecer el desarrollo de los servicios especializados orientados a la inclusión social y la coordinación de los diferentes agentes que intervienen en este campo, caracterizado por la dispersión y la diversidad.

Bajo el marco jurídico actual, el legislador pretende, con la presente Ley, reordenar el conjunto de dispositivos y mejorar su articulación, a la vez que completarlo, adaptándolo a los cambios y a la evolución de la realidad social. Se da así satisfacción

al mandato del Parlamento Vasco de febrero de 2006 instando al Gobierno Vasco a la revisión del marco legal conformado por la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales.

Con la nueva formulación contenida en la presente Ley, además de dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, se incorporan dos innovaciones en su estructuración:

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. Así, existirán:

a) La Renta Básica para la Inclusión Social, que se dirigirá, 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 Renta Básica para la Inclusión Social. Esta prestación irá acompañada 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. Esta prestación sólo irá acompañada de apoyos específicos para la inclusión social y/o laboral, cuando el Servicio Social correspondiente lo estime adecuado o necesario.

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 estará asociada a la aplicación de apoyos específicos orientados a la mejora de su situación laboral mediante la intervención de los Servicios de Empleo, así como, cuando el Servicio Social lo estime adecuado o necesario, a la aplicación de otros apoyos orientados a la inclusión social.

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 pasa 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 tendrá, además, la virtualidad de devolver a las AES su carácter extraordinario.

Dado el carácter protector asistencial de la Renta de Garantía de Ingresos, su regulación e implementación se ampara en la competencia de asistencia social de la Comunidad Autónoma, en la medida en que todas las situaciones a las que da cobertura tienen en común la insuficiencia del nivel de ingresos de la unidad de convivencia

a la que va destinada, independientemente de que disponga o no de algún tipo de ingreso y, cuando así sea, independientemente de la procedencia de dichos ingresos. Por lo que se refiere a la Prestación Complementaria de Vivienda, amparada, en la actualidad, en las competencias de asistencia social, esta prestación sólo permanecerá integrada en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social en tanto en cuanto no se articulen, en el marco de la política pública de vivienda, medidas análogas o de otra naturaleza que den cobertura a la misma necesidad de acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos.

Un último elemento a destacar en relación con el marco competencial, es el hecho fundamental de que tanto la Renta de Garantía de Ingresos como la Prestación Complementaria de Vivienda, se configuran como prestaciones subsidiarias y, en su caso, complementarias de todo tipo de recursos y prestaciones, con lo que constituyen la última red de protección y, en consecuencia, no podrán ser complementadas por otras prestaciones o ayudas.

Cuerpo dispositivo

En primer lugar, el Título Primero, se dedica a las Disposiciones Generales (artículos 1 a 10), y define los elementos esenciales del Sistema:

- Define su objeto, consistente en la regulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, la regulación del 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.
- Presenta sus objetivos fundamentales: constituir el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como sistema autónomo en cuya gestión colaboran los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo así como servicios integrados en otros ámbitos públicos de actuación; y establecer los principios de funcionamiento y las bases estructurales de dicho Sistema con vistas al progresivo aumento de su cobertura. Asimismo, garantizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones económicas y a los instrumentos de inclusión integrados en el Sistema con arreglo a criterios de igualdad y equidad, articulando los medios orientados a corregir las variaciones territoriales observadas en la actualidad.
- En relación a los principios básicos y rectores del Sistema, explicita su fundamento filosófico y conceptual y sus orientaciones básicas. Además de retomar principios como la responsabilidad pública, la universalidad, la transversalidad de las políticas para la inclusión social, la igualdad y la equidad en el acceso y en la aplicación de servicios y prestaciones, la atención personalizada e integral, la continuidad de la atención, la calidad y la optimización de los recursos, la

coordinación e implicación de todas las Administraciones, la participación e integración de la perspectiva de género así como la prioridad a la inclusión laboral femenina— el texto incide en algunos principios novedosos:

- Consolidación del principio de doble derecho: reconoce tanto el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, como el de recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación obligada en un convenio de inclusión.
 - Centralidad del empleo como herramienta de inclusión social. El modelo se basa en el reconocimiento del papel del empleo como herramienta básica para la inclusión en nuestra sociedad, y en la necesidad de reducir las tasas de desempleo de grupos más desfavorecidos y las elevadas tasas de inactividad de determinados colectivos.
 - Activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo. Las políticas sociales aplicadas en la CAPV —y en particular las políticas contra la exclusión social— han asumido desde su creación el reto de la activación, como pone de manifiesto el reconocimiento de un derecho específico a recibir de la Administración los apoyos necesarios para la inclusión sociolaboral.
- Establecidos los principios rectores, la Ley enmarca el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social en el modelo de atención personalizada y de proximidad, propio del enfoque comunitario de la atención, y define los componentes básicos del Sistema, a saber, las prestaciones económicas, que incluyen prestaciones económicas de derecho y ayudas económicas subvencionales, y los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, que incluyen, por un lado, el convenio de inclusión como dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza y, por otro, las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los Servicios Sociales, los Servicios de Empleo, los Servicios de Salud y los Servicios de Vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión.
 - Las Disposiciones Generales concluyen con la regulación de dos elementos clave: la delimitación de lo que debe entenderse por vivienda o alojamiento y la unidad de convivencia. Esta constituye uno de los componentes esenciales del modelo, en la medida en que su definición es determinante del grado de cobertura de cada una de las prestaciones. Su nueva delimitación pretende dar respuesta a situaciones particulares que han causado importantes dificultades a lo largo de la aplicación de la normativa anteriormente vigente y lo hace mediante dos elementos de innovación complementarios: considerar unidades convivenciales a las personas titulares de pensiones contributivas y no contributivas, junto con las personas que dependan económicamente de ellas y establecer elementos para controlar el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación.

El Título II (artículos 11 a 64) se dedica a la regulación de las prestaciones económicas y se divide en cinco capítulos centrados, respectivamente, en las características de cada una de las prestaciones económicas, en la determinación del nivel de recursos, en el régimen económico de las prestaciones, en las compatibilidades e incompatibilidades y en las normas comunes de procedimiento.

- Por cuanto se refiere a los tipos de prestaciones económicas y a sus características:
 - 1) La Renta de Garantía de Ingresos, constituida como derecho subjetivo, se articula como una prestación “paraguas” en cuyo marco se engloban tres modalidades, destinadas a diferentes colectivos y con diferente vinculación al convenio de inclusión. En términos de cuantía, el importe máximo de la prestación, en sus modalidades de Renta Básica para la Inclusión Social y de Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, se fija en el 88% del SMI para las unidades de convivencia unipersonales y puede alcanzar hasta un 125% del SMI para las constituidas por cuatro o más personas. Para la modalidad de 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— se prevé una cuantía máxima del 100% del SMI para las unidades de convivencia unipersonales y hasta un 135% en el caso de las unidades de tres o más personas. La Ley prevé, además, que las cuantías máximas establecidas se vean complementadas con un subsidio económico, cuyo importe se determinará reglamentariamente, cuando se trate de unidades convivenciales monoparentales.

Se establecen también, al objeto de garantizar el destino de la prestación a quien realmente la necesita y de evitar, en lo posible, supuestos de abuso, o cronificación injustificada, algunos mecanismos específicos de control:

- El texto limita a dos años el periodo de concesión de la Renta de Garantía de Ingresos, en cualquiera de sus modalidades, si bien contempla la posibilidad de renovación.
- Se introduce también la regulación, con carácter reglamentario, del número máximo de Rentas de Garantía de Ingresos que podrán percibirse en una misma vivienda o alojamiento, cuando convivan dos o más unidades de convivencia.
- El texto regula asimismo las causas determinantes de la extinción del derecho a la prestación.

2) Por su parte, la Prestación Complementaria de Vivienda se regula como una prestación periódica, articulada como un complemento de la Renta de Garantía de Ingresos en cualquiera de sus modalidades, orientada a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o alojamiento habitual de las personas titulares de dichas prestaciones, a saber, los gastos de alquiler y los gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos para la adquisición de una

vivienda o alojamiento habitual con anterioridad a la situación de necesidad. Al igual que la Renta de Garantía de Ingresos a la que complementa, esta Prestación se configura como un derecho subjetivo, y presenta un carácter finalista.

La norma prevé, en relación con esta prestación, diversos límites:

- Excluye de la titularidad del derecho a quienes tuvieran en propiedad o en alquiler una vivienda incluida en alguno de los tipos de vivienda de protección pública y excluye, asimismo, del acceso a la Prestación Complementaria de Vivienda para gastos de alquiler a quienes dispusieran ya de una vivienda en propiedad.
- Al regular la concurrencia de titulares, prevé que se determinará reglamentariamente un límite máximo con respecto al número de unidades convivenciales que podrán acceder a la Prestación Complementaria de Vivienda en una misma vivienda o alojamiento.
- En la regulación de la duración del derecho, se prevé una cláusula de salvaguarda en virtud de la cual no podrá utilizarse como un medio para la adquisición de la propiedad de la vivienda, por parte de la persona titular.

3) Las Ayudas de Emergencia Social completan el dispositivo de prestaciones económicas. Articuladas como prestaciones no periódicas, de carácter subvencional, se destinan a personas que, no siendo titulares de la Renta de Garantía de Ingresos ni de la Prestación Complementaria de Vivienda, disponen de un nivel de recursos insuficiente para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social.

- En la regulación de la determinación del nivel de recursos destacan dos elementos esenciales: así, en la determinación de los rendimientos, se prevé la posibilidad de excluir, en el caso de la Renta de Garantía de Ingresos, determinados ingresos y prestaciones sociales de carácter finalista, así como determinados porcentajes de los ingresos procedentes del trabajo en el caso de la modalidad de Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo; en la determinación del patrimonio, se exceptúa de la valoración del patrimonio la vivienda o alojamiento que constituya la residencia habitual, salvo cuando se trate de una vivienda en propiedad de valor excepcional.
- El régimen económico de las prestaciones regula, además del tratamiento aplicable a las prestaciones indebidamente percibidas y de las disposiciones sobre prescripción y caducidad, los límites con respecto al importe anual global de las prestaciones y ayudas económicas que se perciban, fijándose en un 175% de la Renta Básica para la Inclusión Social que pudiera haber correspondido con carácter anual a una unidad de convivencia de las características de la de la persona titular cuando se combinen y/o sucedan en un mismo año Renta de Garantía de Ingresos, Prestación Complementaria de Vivienda y Ayudas de Emergencia

Social, y en un 200% cuando sólo se perciban Ayudas de Emergencia Social, si bien en este último caso el límite se refiere al total de ingresos disponibles.

- Tras regular el régimen de compatibilidades e incompatibilidades, el Título finaliza con las normas comunes de procedimiento. En su marco, se prevé que la solicitud de las prestaciones integradas en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social debe hacerse, en todos los casos, ante los Servicios Sociales municipales. La resolución de concesión o denegación recaerá en la competencia de las Diputaciones Forales, cuando se trate de la Renta de Garantía de Ingresos y de la Prestación Complementaria de Vivienda, mientras que en el caso de las Ayudas de Emergencia Social recaerá en el Ayuntamiento del municipio en el que se haya presentado la solicitud.

El Título III (artículos 65 a 78) regula los instrumentos para la inclusión diferenciando, por un lado, los convenios de inclusión y, por otro, los programas y servicios de inclusión social y laboral, que abarcarían el conjunto de las diferentes medidas específicas de intervención en los diferentes ámbitos de la protección social, en particular, los Servicios Sociales, los Servicios de Empleo, los Servicios de Salud y los Servicios de Vivienda, con especial incidencia en los dos primeros.

El Título IV (artículos 79 a 84) regula la planificación y el desarrollo el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y establece como principal instrumento de planificación, para el ámbito autonómico, el Plan Vasco para la Inclusión Social, en cuya elaboración participarán todas las Administraciones Públicas Vascas, así como otras entidades públicas y privadas que intervengan en el sector, a través de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social.

A efectos de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención en todo el territorio autonómico el texto también prevé la aplicación de instrumentos comunes de valoración y diagnóstico y de planificación individual, estableciendo como instrumento de referencia la “Herramienta para el Diagnóstico e Intervención Social” para la recogida de información sobre necesidades, para la elaboración de diagnósticos sociales en su ámbito territorial y para la realización de diagnósticos individuales e itinerarios de inclusión personalizados.

Por último, se regula la aplicación de métodos acreditados de evaluación externa y de mejora continua de la calidad susceptibles de contribuir a determinar las disfunciones o los déficits que se producen en la satisfacción de las necesidades y en el funcionamiento de las estructuras de gestión del Sistema.

El régimen competencial, previsto en el Título V (artículos 85 a 93), atribuye al Gobierno Vasco la competencia normativa y de planificación del Sistema, la de instrumentación y financiación, con carácter general, de los recursos y medios suficientes para la ejecución del Plan Vasco para la Inclusión Social, mediante la incorporación de los programas departamentales en la Ley de Presupuestos Gene-

rales de la CAPV, y las competencias de diseño e implantación, en cooperación y coordinación con el resto de las Administraciones Públicas Vascas, de los instrumentos técnicos comunes de diagnóstico y planificación individual. Recoge asimismo la acción directa así como su función de aplicación, a través de los servicios de empleo, de los contenidos orientados a la incorporación al mercado de trabajo que pudieran tener los convenios de inclusión. También atribuye al Gobierno Vasco la posibilidad de evaluar la implementación de los procesos de inclusión social y laboral, pudiendo proceder a la revisión de casos individuales cuando lo estime pertinente y realizar así una función de control de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones económicas previstas en esta Ley en su nivel competencial.

Por su parte, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos asumen, fundamentalmente, funciones de ejecución, tanto de la planificación a través de la elaboración y desarrollo de programas en aplicación del Plan Vasco para la Inclusión Social en sus respectivos ámbitos territoriales, como de gestión de las prestaciones económicas, en los términos ya indicados anteriormente, y, en el caso de los Ayuntamientos, la negociación y elaboración de los convenios de inclusión, sin perjuicio de que cuando los mismos tengan contenidos fundamentalmente orientados a la incorporación laboral o a la mejora del empleo, la concreción de sus contenidos y su seguimiento se deriven a los Servicios de Empleo. Recaerá también en las Diputaciones Forales y en los Ayuntamientos la función de control sobre las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones económicas, en sus respectivos niveles competenciales.

Por lo que se refiere a la financiación, se prevé básicamente el establecimiento por parte de las Administraciones Públicas Vascas de las consignaciones presupuestarias pertinentes para el ejercicio de sus respectivas competencias, recayendo en el Gobierno Vasco el deber de consignación anual en los Presupuestos Generales de la CAPV de los recursos económicos necesarios para la financiación de las cuantías de las prestaciones económicas reguladas en la Ley.

El Título VI (artículos 94 a 99) regula la coordinación y cooperación interdepartamental y administrativa así como las fórmulas y cauces de participación. En relación con lo primero, se constituye la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social como máximo organismo de colaboración entre las Administraciones Públicas Vascas con el fin de asegurar la coordinación interinstitucional, incluyéndose entre sus funciones las de proponer criterios para el desarrollo de la Ley, elaborar la propuesta de Plan Vasco para la Inclusión Social, acordar los instrumentos comunes de diagnóstico y planificación individual de aplicación por las Administraciones Públicas Vascas o realizar, con carácter quinquenal, un informe de control de la calidad de la gestión. Para la coordinación interna de las diferentes actuaciones del Gobierno Vas-

co en materia de inclusión social, se constituye la Comisión Interdepartamental para la Inclusión Social como órgano de coordinación.

En materia de consulta y participación se constituye el Consejo Vasco para la Inclusión Social como órgano adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, en el que estarán representados el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las de personas usuarias, las del tercer sector de acción social que intervengan en materia de inclusión y las de profesionales de este sector. Entre sus principales funciones se incluye la de emitir informe preceptivo y previo en relación con Anteproyectos de Ley en materia de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, proyectos de decreto en materia de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y planes generales o sectoriales en materia de Garantía de Ingresos e Inclusión Social cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad Autónoma de Euskadi, en particular con el Plan Vasco para la Inclusión.

El último Título de la Ley (artículos 100 a 108) establece el régimen de infracciones y sanciones, que debe garantizar la adecuación de la aplicación de las medidas de lucha contra la exclusión a los principios de justicia social y de responsabilidad en el destino de los recursos públicos, estableciendo para ello medidas sancionadoras de las actuaciones fraudulentas.

III CONSIDERACIONES

Consideraciones generales

Una sociedad próspera y desarrollada debe prestar una especial atención a sus miembros más necesitados y vulnerables. La CAPV ha sido pionera en muchas ocasiones en esa materia y el CES Vasco, en general, valora positivamente el Proyecto de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en la medida en que los principios que inspiran la reforma que conlleva sobre la normativa vigente y los ejes sobre los que se vertebra, parecen adecuados para responder a las nuevas caras de la pobreza en el entorno de los nuevos tiempos.

Como se reconoce en la propia Exposición de Motivos, la realidad ha evolucionado a gran velocidad y los dispositivos contra la pobreza tienen que adaptarse a la misma. Ciertamente, esos dispositivos no pueden ser los mismos en un entorno de paro del 20% que en otro en el que los problemas en el ámbito laboral son otros muy distintos. De igual manera, parece claro que las actuales circunstancias del mercado de la vivienda y el nivel de ingresos de algunos pensionistas requieren una respuesta pública que

prevengan la deriva a posibles situaciones de exclusión¹. Por otro lado, la legislación en esta materia se ha ido sucediendo con cierto desorden, con lo que resultaba necesario que la misma se sistematizara y unificara en un único referente normativo.

Además, se valora positivamente que el Proyecto de 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. En ese sentido, El CES considera que es de especial importancia que todos los mecanismos de protección (rentas y demás ayudas económicas) se regulen de manera que no desincentiven, sino que promuevan, la incorporación de la persona a un trabajo normalizado. Este trabajo, además, debe ser necesariamente de calidad, para cumplir su objetivo. Por otro lado, aunque entendemos que el principio de responsabilidad en la gestión de los fondos públicos y la propia limitación de los mismos requieren que se tomen ciertas cautelas y se establezcan controles —tales como el régimen de incompatibilidades entre las ayudas o la previsión de un régimen de infracciones y sanciones—, opinamos, tal y como ya expresamos en nuestro Dictamen 2/2007, de 23 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Quinta modificación de la Ley contra la exclusión social, que se debería poder acceder a las prestaciones siempre que se justifique una situación de necesidad. Para ello resulta esencial la existencia de una dotación presupuestaria suficiente que evite que personas que cumplen los requisitos fijados para su percepción se vean privadas de las mismas.

Nos referimos, en concreto, a las Ayudas de Emergencia Social. Independientemente del debate sobre si éstas deben considerarse o no derecho subjetivo, nos preocupa que el avance que supone convertir en derecho subjetivo la nueva Prestación Complementaria de Vivienda pueda quedar distorsionado por un endurecimiento de las condiciones para cobrar las Ayudas de Emergencia Social.

Por último, hemos de señalar que la eficacia de esta ley queda muy condicionada por su futuro desarrollo reglamentario. Cabe constatar que son cuantiosas las materias que quedan remitidas a posterior desarrollo reglamentario, en temas clave como las cuantías y sus modificaciones, la duración del derecho o las obligaciones de las personas beneficiarias (incluida su participación económica), tal y como reiteraremos en nuestras Consideraciones Específicas.

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

¹ Este Consejo ya expresó en su Dictamen 2/2007, de 23 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Quinta modificación de la Ley contra la Exclusión Social, que la tramitación de la citada modificación de la Ley 12/1998 debía ser aprovechada para adaptar a las necesidades actuales de nuestra sociedad el conjunto de las herramientas de lucha contra la exclusión definidas en esta, mediante las modificaciones oportunas. Este Anteproyecto de Ley, cuyo objeto era crear la Prestación Complementaria de Vivienda e incorporarla al sistema de lucha contra la exclusión vigente, no vio finalmente la luz. La nueva norma que ahora informamos recupera esta prestación, al tiempo que reordena y actualiza el conjunto del sistema.

Consideraciones específicas

Artículo 27. Suspensión cautelar:

Se establece que la Renta de Garantía de Ingresos se suspenderá cautelarmente cuando se detecten indicios de una situación que implique la pérdida de los requisitos exigibles para el cobro de la misma.

En relación a esta cuestión opinamos que, constituyendo las personas perceptoras de estas prestaciones un colectivo especialmente vulnerable, la Ley debería ser cuidadosa al regular las circunstancias que pueden conducir a la suspensión cautelar del pago. Por tanto, este artículo debería establecer que para dictar esta suspensión los Servicios Sociales han de tener indicios claros y fundados del incumplimiento de los requisitos, y no meras sospechas, como parece deducirse de su actual redacción.

Artículo 32. Prestación complementaria de vivienda. Personas titulares del derecho:

El requisito a) (ser titular de la Renta de Garantía de Ingresos) deja sin posibilidad de percibir la Prestación Complementaria de Vivienda a unidades de convivencia que atraviesen dificultades para el pago del alquiler o de la hipoteca y que no sean titulares de la primera. Necesariamente tendrían que recurrir a las Ayudas de Emergencia Social, cuya concesión no está garantizada, ya que no se trata de un derecho subjetivo.

En la línea de lo expresado en las Consideraciones Generales, opinamos que se deberían articular los mecanismos presupuestarios necesarios para que todas las personas puedan recibir apoyo público para hacer frente a los problemas de pago del alquiler o de la hipoteca, sean o no perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos.

Artículo 61. Comprobación de los recursos y prestaciones de contenido económico.

El apartado segundo de este artículo establece 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, el Ayuntamiento 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”*.

Sin embargo, en el apartado cuarto se matiza este supuesto, 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”*. Este Consejo entiende 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.

Artículo 68.1. Diagnóstico de necesidades y elaboración del convenio de inclusión.

En relación a la elaboración del diagnóstico de necesidades personales y/o familiares, se dicta que *“con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención*

aplicados en todo el territorio autonómico, las Administraciones Públicas Vascas aplicarán instrumentos comunes de valoración...” Se deberá garantizar también que tal homogeneidad no vaya en contra de la necesaria flexibilidad que debe incorporar un convenio de inclusión, adaptándose a la situación de la persona que se pretende ayudar.

Artículo 70. Convenios de inserción. Resolución, plazos para resolver y silencio administrativo.

Se establece que corresponde al Ayuntamiento la concesión o denegación del convenio. Sin embargo, nos parece este un trámite carente de sentido, puesto que si el convenio ha sido pactado entre la persona interesada y los Servicios Sociales del propio Ayuntamiento, no parece necesario ningún paso más. Por tanto, se propone suprimir este artículo.

Artículo 93. Participación económica de las personas usuarias.

Se dice que *“la participación de las personas usuarias en la financiación de los servicios y centros a los que accedan obedecerá a las previsiones que, en su caso, se establezcan en las normativas específicas de aplicación en función de la naturaleza del servicio al que accede”*.

Este artículo hace referencia a un tema especialmente sensible, como es el del copago. En relación al mismo, tenemos que decir que por razones de la materia que se regula, esta cuestión no debería ser regulada por esta Ley, sino por la Ley de Servicios Sociales. En consecuencia, proponemos la supresión del artículo.

Y, acerca del Proyecto de Ley de Servicios Sociales actualmente en tramitación parlamentaria, recordamos lo expresado en nuestro Dictamen 3/2008, de 26 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales que nos fue consultado: la fórmula del copago y su desarrollo reglamentario nos plantean dudas, en la medida en que podrían vaciar de contenido el derecho universal en la prestación de los Servicios Sociales sujetos a éste.

IV CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del “Proyecto de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 22 de octubre de 2008

Vº Bº El Presidente
José Luis Ruiz García

El Secretario General
Javier Muñecas Herreras