

4/16

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

de modificación del Decreto de Ayudas
de Emergencia Social.

Bilbao, 15 de julio de 2016



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 23 de junio de 2016 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, solicitando informe sobre el "*Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de Ayudas de Emergencia Social*", según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El Decreto tiene por objeto la modificación del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social (AES). Se pretende la adaptación del marco normativo a la mejor organización de la gestión administrativa y a los requerimientos del Parlamento Vasco, sin que se haya considerado necesaria la articulación de un nuevo Decreto que regule íntegramente y nuevamente las AES. Para ello, se modifican once preceptos y el Anexo de solicitud, además de introducir una nueva disposición adicional.

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 7 de julio de 2016 se reúne la Comisión de Desarrollo Social, y a partir de los acuerdos adoptados, formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 15 de julio donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de Ayudas de Emergencia Social (AES) consta de Exposición de motivos, 12 artículos y una disposición final.

Explica la Exposición de motivos que la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, regula 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. Las Ayudas de Emergencia Social (AES) son una de las prestaciones económicas contempladas en dicha Ley, junto con la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y con la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), destinadas a prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social. En su artículo 44 se definen las AES como "*prestaciones no periódicas de naturaleza económica destinadas a aquellas personas, integradas en una unidad de convivencia cuyos recursos resulten insuficientes para hacer*

frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social".

En desarrollo de la Ley 18/2008, el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las AES, regula dichas ayudas, determinando los conceptos que deben integrarse en dichas ayudas y los requisitos para su concesión.

De conformidad con lo previsto en el artículo 88.d) de la Ley 18/2008, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, corresponde a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma la recepción de las solicitudes, la instrucción, el reconocimiento, la denegación y la realización de los pagos correspondientes a estas ayudas. La distribución y transferencia de los recursos económicos anuales destinados a las AES ha de realizarse desde el Gobierno Vasco a los ayuntamientos, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 4/2011.

Desde su entrada en vigor, el Decreto 4/2011 ha demostrado su validez y eficacia como instrumento regulador de las AES. Sin embargo, a partir de la experiencia acumulada, se ha detectado que hay una serie de previsiones legales que han de ser adaptadas, con objeto, por un lado, de mejorar la distribución de esta prestación para atender la demanda social de nuevas formas de pobreza no cubiertas suficientemente, así como modular el acceso a las prestaciones atendiendo a la valoración profesional sobre la idoneidad de la ayuda; y, por otro lado, de racionalizar el procedimiento de transferencia de dinero y remisión de información entre las entidades locales y el Gobierno Vasco, para que la gestión de las AES no suponga mayores cargas administrativas y un cambio de funcionamiento organizativo de las administraciones competentes.

La reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, dota a los municipios vascos de un marco jurídico propio que les ofrece seguridad jurídica y clarificación competencial, y les permite ejercer su autogobierno, así como cumplir con su finalidad principal de atender a las demandas de la ciudadanía. Precisamente, entre las competencias propias que las leyes o normas forales pueden atribuir a los municipios, el art. 17 de la Ley incluye la ordenación, programación y gestión en materia de garantía de ingresos e inclusión social. Asimismo, la disposición transitoria octava de esta Ley prevé la necesaria revisión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, y transitoriamente establece un mecanismo de compensación para dotar de cantidades adicionales a los municipios que opten por suplementar con más recursos las asignaciones iniciales de la Administración general de la Comunidad Autónoma a las AES.

Por otra parte, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, reconoce el derecho subjetivo a la ocupación legal de vivienda, y establece la posibilidad subsidiaria de que la satisfacción de ese derecho subjetivo se lleve a cabo mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas. Actualmente, se está tramitando el proyecto de Decreto que desarrolla la nueva Prestación Económica de Vivienda, y una vez entren en vigor sus disposiciones reglamentarias, se dejarán de reconocer nuevas prestaciones complementarias de vivienda. Por ello, en concordancia con el proyecto de Decreto, se debe regular también la compatibilidad de las AES con la futura Prestación Económica de Vivienda destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda.

En otro orden de cosas, en su reunión de fecha 24 de noviembre de 2015, la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social propuso varios cambios en el Decreto para la mejora de la gestión de las AES. Dichos cambios se proponen atendiendo, por una parte, a la

Proposición no de Ley 23/2015 del Pleno del Parlamento Vasco de 5 de marzo de 2015, en relación con la adecuación del Decreto 4/2011 y, por otra parte, a los informes de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, en relación con la Orden anual del Departamento de Empleo y Políticas Sociales por la que se establecen las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las AES.

Por todo ello, el nuevo Decreto introduce las siguientes modificaciones en la norma en vigor:

- El **artículo primero** añade un tercer párrafo al **artículo 2** del texto vigente, sujetando la concesión de la ayuda a la valoración de los servicios sociales en los términos de los artículos 10.1.c y 21.1 del Decreto 4/2011; lo cual unido a la modificación propuesta en el proyecto de Decreto para este último artículo, supone establecer la necesidad de que con carácter previo a la concesión de la ayuda, se proceda por parte de los servicios sociales no sólo a la comprobación de la existencia de una situación real y urgente de necesidad, sino también de la idoneidad de la ayuda para abordar tal situación.
- El **artículo segundo**, al modificar el **artículo 3** del Decreto en vigor, viene a desarrollar el concepto “gastos de energía” previsto en el artículo 44.2.a de la Ley 18/2008 para lo cual hace mención expresa al suministro eléctrico, al gas y a otros tipos de combustible de uso doméstico.
- El **artículo tercero** modifica el **artículo 4.3**, extendiendo la incompatibilidad de las AES para gastos de alquiler a la prestación económica de vivienda destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la vivienda prevista en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.
- El **artículo cuarto** amplía el contenido del **artículo 5.2.a**, incluyendo una excepción a la imposibilidad de acceder a las AES para gastos de alquiler o gastos derivados de intereses y de amortización de créditos para adquisición de vivienda o alojamiento habitual, cuando se tenga en alquiler o propiedad una vivienda de protección pública; y así la redacción propuesta salva tal imposibilidad en situaciones excepcionales entendidas así por los servicios sociales de base de cada municipio y justificadas mediante informe social, encomendando a los servicios sociales la valoración de cada caso concreto.
- El **artículo quinto** suprime el **artículo 12.c** y, por ende, el límite de doce meses previsto en la regulación actual para las AES para gastos derivados de intereses y de amortización de créditos para adquisición de vivienda o alojamiento habitual.
- El **artículo sexto** introduce dos nuevos párrafos en el **artículo 13**, proponiendo dos novedades con respecto a la norma en vigor. En primer lugar, se suprime el límite temporal al estímulo al empleo vigente actualmente por remisión de la normativa de AES al Decreto regulador de la RGI, posponiendo su regulación a una futura orden de desarrollo del Decreto. Asimismo, se recoge expresamente la obligación de computar los rendimientos procedentes de la RGI, la PCV y la prestación económica destinada a satisfacer el derecho subjetivo de acceso a la vivienda.
- El **artículo séptimo** da una nueva redacción del **artículo 21.1**, en los términos referidos al artículo primero del proyecto de Decreto.
- Los **artículos octavo y noveno** vienen a modificar los **artículos 32 y 33** correspondientes al Capítulo VI, dedicado a la Financiación y Transferencias, introduciendo las siguientes modificaciones:
 - a.- Se suprime la obligación trimestral del Gobierno Vasco de revisar los criterios de distribución y la facultad de reajustar los créditos asignados a cada ayuntamiento.
 - b.- La obligación trimestral de envío por parte de los ayuntamientos de la información prevista en el artículo 33 del Decreto deja de tener el carácter de condición previa para los pagos trimestrales.

c.- La certificación del gasto correspondiente a cada trimestre se hará mediante justificación firmada por la persona responsable de los servicios sociales municipales.

d.- La certificación anual será emitida por la persona fedataria pública correspondiente a la entidad.

- El **artículo décimo** crea una **nueva Disposición Adicional Segunda** facultando al Departamento competente para transferir a las entidades de carácter supramunicipal las cantidades asignadas a los ayuntamientos que acudan a la Diputación Foral o a fórmulas de gestión compartidas para tramitación y pago de las AES.
- El **artículo undécimo** modifica la redacción de la **Disposición Final Segunda**, asegurándose su ajuste a futuro en el caso de modificación de la denominación del Departamento competente.
- Por último, el **artículo duodécimo** modifica el **Anexo** correspondiente al modelo normalizado de solicitud.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se presenta a nuestra consideración el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de Ayudas de Emergencia Social (AES). En principio es una modificación motivada, fundamentalmente, por mandato del Parlamento Vasco¹, cuyo ámbito no abarca otras consideraciones sobre su naturaleza que deberían plantearse en un debate que está pendiente en nuestra Comunidad.

En este contexto, esta revisión de las AES llega tarde con respecto al mandato del Parlamento Vasco, dado que pedía modificar su regulación en 2015 para aplicarla en 2016.

No obstante, las modificaciones propuestas mejoran la norma en vigor, y entre estas destacaremos las siguientes:

- La nueva norma aclara las dudas sobre la obligatoriedad de considerar la Prestación Complementaria de Vivienda como un ingreso computable para la determinación de los recursos y el patrimonio (art. 6). Esto, independientemente de la valoración que se haga de ello, proporciona seguridad jurídica.
- El formulario de solicitud de las ayudas ha sido mejorado terminológicamente, al sustituirse, por ejemplo, el término “minusvalía” por “discapacidad”, al igual que otros cambios realizados a requerimiento de una auditoría sobre protección de datos.
- Se le da mayor protagonismo a las y los profesionales de los servicios sociales de base para modular el acceso a las ayudas, atendiendo a su valoración profesional sobre la idoneidad de estas (art. 1), puesto que el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación no implica necesariamente que esta ayuda sea el modo más adecuado de atender determinadas situaciones de falta de recursos y/o exclusión. Esta circunstancia es especialmente destacable cuando esa labor ha de ser desempeñada en escenarios que pueden ser de insuficiencia presupuestaria.
- El art. 2 modifica de manera positiva el art. 3 del Decreto, al incorporarse nuevas casuísticas derivadas de nuevas necesidades que se han detectado con la crisis, como la pobreza

1. El 5 de marzo de 2015 el Pleno del Parlamento Vasco aprobó por unanimidad una proposición no de ley del Grupo Socialistas Vascos instando al Gobierno Vasco a que, teniendo en cuenta tanto sus propios informes como los de diferentes organizaciones sociales, que ponen de manifiesto nuevas realidades y necesidades no cubiertas que conducen a padecer situaciones de pobreza y exclusión social, dieran los pasos necesarios para modificar, a lo largo del año 2015, el Decreto 4/2011, con el fin de que puedan acceder a las AES, las personas que no cuentan con liquidez para atender gastos específicos que prevean o palién situaciones de exclusión social, así como las nuevas situaciones de pobreza no cubiertas.

energética (también aplicable al art 5), y que es lo que motiva en parte la modificación del Decreto.

- El art 3 es coherente con el espíritu de estas ayudas, al extender la incompatibilidad de las AES para gastos de alquiler con la nueva prestación económica de vivienda que se deriva de la Ley 3/2015. Sin embargo, evidencia, en nuestra opinión, la necesaria una revisión de todo el sistema para clarificar la normativa aplicable y garantizar que cada ayuda se destine a su fin concreto, así como que cada situación de necesidad tenga una respuesta igualmente concreta.

En definitiva, y sin perjuicio de que haya aspectos pendientes de aclararse como los supeditados al desarrollo de la Ley de Vivienda que pueden constituir “lagunas temporales” que pueden dificultar transitoriamente la aplicación de la norma, nuestra valoración general del nuevo Decreto es positiva.

No obstante, consideramos que lo realmente necesario es abordar un debate pendiente en nuestra Comunidad sobre el carácter de derecho subjetivo o no de las AES y su insuficiencia presupuestaria .

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 5 que suprime el apartado c) del art. 12 de Decreto

Se elimina el artículo 12.c) del Decreto 4/2011, que establecía un límite de doce meses para gastos derivados de intereses y de amortización de créditos para adquisición de vivienda o alojamiento habitual.

Con esta supresión se produce una laguna que puede dificultar la aplicación de la norma, puesto que la Ley 18/2008, en su artículo 49.3, establece que *“cuando las ayudas se destinen a la cobertura de gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos para la adquisición de la vivienda o alojamiento habitual, no podrán exceder ni de la cuantía ni del número de años que se determinen reglamentariamente”*.

Frente a esto, sugerimos que en la norma se prevea la posibilidad de prórrogas sucesivas hasta que se resuelva tal situación.

Art. 6, que da nueva redacción al art. 13 de Decreto

Dispone el art.13.2 en su nueva redacción que *“con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondiente a la persona solicitante o a otras personas miembros de su unidad de convivencia. La determinación de los porcentajes de ingresos a excluir del cómputo en concepto de estímulo al empleo y su límite temporal atenderá a los criterios que estipule el Gobierno Vasco mediante Orden de desarrollo del presente Decreto”*.

Dada la variedad de modalidades contractuales de duración determinada y, sobre todo, la corta duración de algunos de los contratos de trabajo que se están celebrando, así como la retribución obtenida por aquellos, sería deseable que la Orden de desarrollo del Decreto en cuestión se publicara lo antes posible. Para ello, se recomienda incluir en el Decreto una Disposición Final que fije un plazo reducido para la publicación de la Orden.

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del "*Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de Ayudas de Emergencia Social*", con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 15 de julio de 2016

Vº Bº El Presidente

La Secretaria General Francisco José Huidobro Burgos Emilia Málaga Pérez