



Resolución 2022R-2469-2019 del Ararteko de 2 de febrero de 2022, por la que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco que revise la resolución de suspensión del derecho a la prestación de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante 9 meses, por entender que no se ha incumplido ninguna obligación como titular de prestaciones. Además estima necesario que se mejore el procedimiento de elaboración y resolución de los convenios de inclusión activa y que se tengan en cuenta las circunstancias específicas de las personas gitanas en atención a las diferentes estrategias y planes acordados para la lucha contra la discriminación y para su inclusión social.

Antecedentes

Un ciudadano solicitó la intervención del Ararteko con motivo de su disconformidad con la resolución del director general de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (en adelante, Lanbide) por la cual suspendía durante 9 meses el derecho a la renta de garantía de ingresos (RGI) y la prestación complementaria de vivienda (PCV) reconocida a su unidad de convivencia (UC).

La UC titular de las prestaciones RGI/PCV estaba conformada por una pareja en desempleo, con un hijo de 3 años que contaba con una valoración de dependencia moderada por Diputación Foral de Bizkaia (DFB). Son miembros de una minoría étnica, están ambos en desempleo y los únicos ingresos con los que cuentan para cubrir las necesidades básicas de la familia son ambas prestaciones RGI/PCV y una prestación económica para cuidados en el entorno familiar de 180 euros mensuales, reconocida por Diputación Foral de Bizkaia.

En efecto, Lanbide comunicó al reclamante el inicio de un procedimiento de suspensión de la RGI/PCV motivada por:

-“No cumplir los compromisos asumidos en el marco del Convenio de Inclusión (C.I.) (artículo 12.2 y artículo 43.2.c del Decreto 147/2010). Habiendo firmado un Acuerdo Personal de Empleo el 11/07/2018 en el que se compromete a aprobar las asignaturas del CEBAD en las que se matricula para el curso 2018/2019, ud. ha incumplido dicho acuerdo en ambas convocatorias del curso (febrero y junio)”; se le comunica que permanecerá suspendida durante 9 meses, que es el tiempo que duraba el curso del CEBAD”.

Tras recibir este escrito, el reclamante presentó alegaciones y aportó la documentación que consideró oportuna. Sin embargo, estas alegaciones no fueron estimadas por Lanbide que resolvió suspender ambas prestaciones RGI/PCV durante 9 meses con la misma motivación.





El promotor de la queja mostró de nuevo su disconformidad con dicha decisión e interpuso el correspondiente recurso potestativo de reposición ante Lanbide, en el cual reiteraba los argumentos esgrimidos en la fase de alegaciones señalando que:

- Con carácter general, desconocía que se podía concluir la valoración del cumplimiento del convenio de inclusión social y las medidas formativas vinculadas a este, por parte de los miembros de la UC, únicamente en base a asistir o aprobar las dos convocatorias de exámenes finales.
- También señalaba que no se había tenido en cuenta el impacto de otras circunstancias personales, laborales, familiares y de conciliación que entendía afectaban en su caso.
- Por otro lado, acreditaban, con el certificado correspondiente, que ambos miembros adultos de la UC habían asistido a la primera convocatoria de exámenes de febrero 2019. Lamentablemente, los habían suspendido y señalaban que en ello también les había afectado el estar ambos enfermos de gripe.
- A su vez, justificaban la no comparecencia en la segunda convocatoria de exámenes de junio 2019 alegando que, por un lado, él se encontraba inmerso en otro proceso formativo, recogido en un nuevo Acuerdo personal de Empleo (APE) de fecha 10/07/2019, tal como acreditó documentalmente. Un proyecto de dos años promovido por la entidad EMAUS y subvencionado por Lanbide, que incluía suscribir por escrito un compromiso de formación y aprovechamiento, con el compromiso de finalizar el proceso formativo. Por otra parte, señalaba que su mujer tampoco pudo aprobar la segunda convocatoria del examen porque debió acudir acompañada del menor a realizarlo, alegando problemas de conciliación al no tener con quien dejarle, lo cual a su entender le impidió realizar la prueba en las condiciones necesarias para aprobarla.

A la luz de lo expuesto, el Ararteko solicitó información con relación a los hechos anteriores en un escrito dirigido al organismo autónomo.

En respuesta a la petición de colaboración, el director general de Lanbide procedió a la remisión de un informe con el siguiente contenido:

-“Vistos los documentos obrantes en el expediente se constata que, efectivamente, el 11 de julio de 2018 (...). firmó un Acuerdo Personal de Empleo por el que se comprometía a aprobar las asignaturas del CEBAD en las que se matriculase en el curso 2018-2019.

Dicho curso constaba de dos convocatorias de exámenes, la primera en febrero de 2019 y la segunda en el mes de mayo de 2019. Pues bien, consta que en la



primera convocatoria (...). no aprobó ninguna de las asignaturas alegando haber estado con gripe durante todo el cuatrimestre tanto ella como su familia.

Al llegar la segunda convocatoria, comunica la interesada que no va a poder acudir a dichos exámenes por tener la obligación de cuidar de su hijo menor de edad. Posteriormente, por el contrario, alega que sí se presentó pero que no aprobó ninguno de los exámenes porque tuvo que acudir a los mismos junto con su hijo al no poder quedarse éste con nadie. (...)

Aprecia esta parte que en fecha 26 de julio de 2019 doña (...) solicita formalmente a la Diputación Foral de Vizcaya ser la cuidadora principal de su hijo. Observa esta parte que hasta esa fecha, y por Orden Foral 44322/2017 de 12 de septiembre de 2017, era (...), padre del menor, el designado como su cuidador principal.

(...)

Teniendo en cuenta que en el momento en el que doña (...) hubo de presentarse a los exámenes en mayo de 2019 ella no era la cuidadora principal de su hijo menor, y que el compromiso suponía únicamente aprobar las asignaturas, ya que el curso no era presencial, al realizarse por medio del Instituto Vasco de Educación a Distancia de Bilbao, no teniendo la interesada que asistir a diario a clase alguna, sino únicamente a una tutoría semanal, en todo caso, voluntaria, entiende esta parte que doña (...) ha incumplido de forma injustificada el compromiso asumido.

Por ello, al no hallarse la beneficiaria de la prestación en ninguna de las excepciones previstas y habiéndose comprometido al firmar el Convenio de Inclusión a realizar todas las actividades tendentes a lograr su inclusión social y laboral, más concretamente mediante el compromiso adquirido el 11 de julio de 2018 en el mencionado Acuerdo Personal de Empleo, el citado incumplimiento da lugar, conforme establece el artículo 43.2.c) del Decreto de RGI, a la suspensión del derecho a la ayuda económica de la RGI. Dicha suspensión tendrá la duración y los efectos regulados en dicho cuerpo normativo. Así, en el caso que nos ocupa la suspensión se extenderá durante el tiempo que duraba la acción formativa abandonada por (...), esto es, nueve meses.

(...)

Por todo lo expuesto, esta parte insiste en la desestimación de las alegaciones de los administrados.”.

El recurso interpuesto por el reclamante fue desestimado por Lanbide mediante resolución de fecha 08 de abril 2020, con la misma motivación señalada en la resolución de suspensión de las prestaciones RGI/PCV, tal es, no cumplir con los compromisos asumidos en el marco del Convenio de Inclusión suscrito.

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





Consideraciones

El objeto de este expediente es analizar si los miembros de la UC titular de las prestaciones RGI/PCV, con un menor a cargo con dependencia, han incumplido sus obligaciones como titular y beneficiaria de la RGI/PCV y si han incurrido, por tanto, en causa de suspensión de dichas prestaciones con una duración de 9 meses.

1. La Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley18/2008) en la redacción dada mediante la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 4/2011), establece en su artículo 7 a), entre los "Instrumentos orientados a la inclusión social y laboral", el convenio de inclusión activa, que se configurará como *"el dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza que se estimen necesarias para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral"*.

A su vez el artículo 15.1. de la misma ley señala que: *"La concesión de la renta básica para la inclusión y protección social estará vinculada al establecimiento con la persona titular de un convenio de inclusión activa en los términos previstos en el capítulo I del Título III, al objeto de facilitar su inclusión laboral y social (...) en los términos previstos en el capítulo I del título III, al objeto de facilitar su inclusión social y laboral"*.

Ello tiene igualmente su reflejo en el artículo 65 en la redacción dada por la Ley 4/2011 "Definición y naturaleza" del Convenio de inclusión activa, señalando que:

"1.- A los efectos de la presente Ley, los convenios de inclusión activa se definirán como documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral."

"2.- Los convenios de inclusión activa son documentos que diseñan un proceso o itinerario de inclusión personalizado, adaptado a las necesidades de la persona titular y, en su caso, de otros miembros de su unidad de convivencia, y que generan para las partes intervinientes un compromiso del que se derivan obligaciones."

El artículo 68, en la redacción dada por la Ley 4/2011, establece que para su suscripción es necesario, con carácter previo, la elaboración de un diagnóstico relativo a las necesidades de inclusión laboral de las personas integrantes de la UC.



Sobre la base de dicho diagnóstico Lanbide tiene que diseñar de forma personalizada la propuesta de convenio de inclusión activa en la que se explicitará el conjunto de compromisos de las partes para la inclusión laboral

Por otro lado, los convenios de inclusión activa se elaboran entre Lanbide y las personas que, por encontrarse en riesgo o situación de exclusión, sean susceptibles de ser destinatarias de dichos convenios (artículo 66.1 Ley 4/2011)

2. Por su parte, el Decreto 147/2010 de 25 de mayo de la RGI, establece en su artículo 12.2. a), entre las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la RGI: *“Negociar, suscribir y cumplir un Convenio de Inclusión con la Administración, en los términos previstos en el Capítulo I del Título III de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre...”*.

En ese marco, el artículo 69 b) de la Ley 4/2011 establece igualmente entre las “Obligaciones de las partes intervinientes” de dicho convenio el:

“Realizar todas aquellas actuaciones que se deriven del objeto y finalidad del convenio de inclusión activa suscrito”.

A su vez, entre las causas de suspensión de las prestaciones RGI/PCV que recoge el artículo 43 del mismo Decreto 147/2010 se encuentra la señalada en el apartado 2. c): *“No cumplir los compromisos asumidos en el marco de un Convenio de Inclusión que se encuentre en vigor...”*.

Sin embargo en dicho Decreto no se detalla con precisión cuales serían las causas tasadas o criterios que permitirían acreditar objetivamente el cumplimiento o no del convenio de inclusión activa, tanto a nivel de asistencia y participación en las acciones que contempla como, entre otros, de aprovechamiento, progreso o de resultados y cual serían la consecuencia del incumplimiento de las acciones que contiene.

Con anterioridad, la normativa hablaba de Convenios de Inserción. Los precedentes Convenios de Inserción contaban con normativa propia, Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción. Esta normativa debe interpretarse de conformidad a la nueva normativa Ley 18/2008 modificada por Ley 4/2011.

La normativa actual únicamente prevé lo siguiente:

“3. 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 reglamentariamente, en particular acciones preformativas, formativas, de búsqueda de empleo e intermediación laboral”.

La normativa que regulaba el contenido de los convenios de inserción, Decreto 1/2000, de 11 de enero, (Decreto 1/2000) no se ha adaptado al nuevo marco legal.

En cualquier caso, sigue siendo la única normativa que establece una regulación detallada de estos instrumentos así el artículo 9 e) preveía entre otras acciones, actividades específicas de formación, reglada o no, que permitan adecuar el nivel de formación de partida o las competencias profesionales adquiridas a las necesidades del sistema productivo o bien, acciones que faciliten la atención y el cuidado necesario a las personas dependientes de los destinatarios de los convenios de inserción, así como todas aquellas acciones que promuevan la autonomía, la libertad y el desarrollo personal y que faciliten el ejercicio de los derechos sociales o que pudieran considerarse necesarias para garantizar la inserción social, acciones similares a las que contenía el artículo 65 de la Ley 18/2018 en la redacción anterior a su modificación por la Ley 4/2011.

El artículo 14.2 f) establecía que la propuesta de convenio se estructura en diferentes partes, una de ellas debería incorporar los medios necesarios para realizar el seguimiento y las condiciones de evaluación de las acciones e intervenciones a desarrollar por las partes intervinientes incluyendo, en su caso, los resultados a conseguir y la evaluación de la idoneidad de las acciones específicas aplicadas. En la Ley 18/2008 no se contempla una previsión similar.

El Decreto 1/2000 también preveía en el artículo 23 las causas de resolución del convenio de inserción, entre las que se preveía *“No haberse realizado por el beneficiario o beneficiaria, por causa imputable al mismo o a la misma, las actuaciones a las que se hubiera comprometido”*, previsión que también se recoge en el artículo 72 b) de la Ley 18/2008.

Asimismo, establecía, como consecuencia del incumplimiento por parte del titular o, en su caso, de algún miembro de su UC, de las actuaciones que se hubiesen comprometido en el convenio de inserción, la elaboración de un informe por los servicios sociales de base en el que se valore la conveniencia o no de proceder a la suspensión así como la audiencia previa de los interesados. En la vigente Ley no se recoge una previsión similar.

La falta de desarrollo normativo puede llevar a entender que se mantienen vigentes las previsiones del Decreto 1/2000 en lo que no contradigan o se oponga a la Ley 18/2008 en su redacción dada por la Ley 4/2011, como es que la propuesta de convenio incluya el contenido del artículo 14 del Decreto 1/2000 o bien la audiencia previa de las personas interesadas.

Finalmente, en cualquiera de las regulaciones anteriores de estos convenios no se preveía como contenido principal del Convenio *“aprobar asignaturas”*, sino desarrollar actividades específicas de formación, reglada o no, que permitan adecuar el nivel de formación de partida o las competencias profesionales adquiridas a las necesidades del sistema productivo y conseguir la más eficaz



integración económica, social y laboral de las personas destinatarias de los convenios.

3. La falta de desarrollo normativo acerca de los vigentes convenios de inclusión activa impide tener un conocimiento más detallado de la naturaleza de las acciones que deben incorporar y de su seguimiento o las condiciones de evaluación de las acciones e intervenciones a desarrollar.

En opinión del Ararteko, en todo caso, no responde a la naturaleza de estos documentos-programa, cuya finalidad es diseñar un proceso o itinerario de inclusión personalizado, que las acciones que incorpore conlleven una ampliación de las obligaciones como titulares de la RGI, cuyo incumplimiento pueda dar lugar a la suspensión o extinción del derecho a la RGI/PCV.

Precisamente se definen (artículo 65.1 Ley 18/2008 en su redacción dada por la Ley 4/2011), como se ha mencionado con anterioridad, como documentos programa en los que las partes intervinientes, esto es Lanbide y las personas titulares y miembros de la UC, establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión y para facilitar su inclusión social y laboral.

El compromiso de aprobar determinadas asignaturas de un curso no se concilia con dichos objetivos.

Es de interés señalar que existen muchas figuras en el ámbito de la formación, tanto en Educación Secundaria, como en Formación Profesional o a nivel universitario, en las cuales la superación y cumplimiento de un proceso formativo, tanto en condiciones normales como extraordinarias, no depende únicamente de la aprobación de exámenes finales.

Sin embargo, en la motivación de la resolución de suspensión de las prestaciones RGI/PCV objeto del expediente de queja no se detalla mayor referencia al incumplimiento del convenio que la no aprobación de esas dos pruebas finales de un ciclo de formación incluido en él.

Todo ello teniendo presente que no se puede deducir del hecho de no aprobar las asignaturas en las 2 convocatorias, de 2 días, que no haya cumplido con el resto del convenio de inclusión activo suscrito o que no haya llevado a cabo una preparación previa para la realización de dichas pruebas.

4. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de personas que suscriben dichos convenios forman parte de colectivos en riesgo de exclusión social cuyo itinerario formativo no ha sido siempre reglado o continuo, ni las vías de acceso tradicionales.

Las características que presentan estas personas deben ser tomadas en consideración para lograr resultados en el itinerario formativo dirigido a su inclusión



laboral. Los escasos niveles formativos de los que parten son una debilidad en la formación para el empleo de las personas en riesgo de exclusión social como se pone de relieve en los estudios sobre formación y exclusión social¹, que analizan en detalle aspectos tales como las barreras de participación y las características más destacadas de las personas en estos procesos o el acceso y la valoración de los diferentes tipos de formación que se ponen a disposición.

Se da la circunstancia añadida de que, en el caso objeto de este expediente, esta familia es además miembro de la minoría étnica más numerosa y discriminada de la Unión Europea (UE), tal como reflejan las encuestas de la Unión Europea sobre minorías y discriminación². La UE ha reconocido que la legislación no basta por sí sola para resolver la arraigada exclusión social de los romaníes o los prejuicios a los que todavía deben enfrentarse por lo que lleva años señalando la necesidad de políticas públicas de promoción del pueblo gitano³.

En la CAE se han aprobado ya varios planes de actuación, el I Plan vasco para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano 2004-2007 y la estrategia vasca con el pueblo gitano 2018-2020⁴. Actualmente, se encuentra en fase de elaboración la nueva Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2024 de Euskadi⁵. En la anterior ya se establecía como uno de sus ejes principales la

¹ Ministerio de Trabajo y de Inmigración, "Formación y Exclusión Social", documento de síntesis: <https://www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb8011f10c>

² Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. FRA The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance [en línea] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2109-FRA-Factsheet_ROMA_EN.pdf

Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación-La población romaní: resultados principales [en línea]. Disponible en: <https://fra.europa.eu/es/publication/2020/segunda-encuesta-de-la-union-europea-sobre-las-minorias-y-la-discriminacion-la>

³ Así la Comunicación de la Comisión, de 5 de abril de 2011 «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020», que insta a los Estados miembros a progresar en todos los aspectos de la inclusión social y económica de la población gitana y establece objetivos en los ámbitos de la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda, aprobada por el Consejo el 19 de mayo de 2011. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173->

⁴ I Plan vasco para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano 2004-2007 Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo_gitano/eu_7946/adjuntos/PLAN.pdf

Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo_gitano/es_7946/adjuntos/V_puebogitano_ES.pdf

⁵ Coincidente con la reciente aprobación el mes de noviembre 2021 de la Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano (2021-2030). La Estrategia sigue las directrices del Marco Europeo para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano hasta el año 2030 y está alineada con el Plan de Acción Antirracismo de la Unión Europea (2020-2025), además de con la Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Víctimas 2020-2025 y la estrategia de la Unión Europea para la Igualdad de Género. Esta estrategia contribuye también a la consecución de los objetivos marcados en la Agenda 2030. Disponible en:



“Mejora de la calidad de vida de las personas gitanas”, con el objetivo de progresar en el acceso y la plena incorporación de las personas gitanas a los recursos, servicios y oportunidades posibilitando la superación de las desigualdades de las que parte la comunidad gitana en relación con el resto de la población y eliminando las barreras específicas que lo dificultan.

Para ello, se proponía: *“Afianzar la red de servicios destinados a mejorar la formación, la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el mercado laboral estableciendo mecanismos de coordinación con el Servicio Vasco de Empleo Lanbide”*.

Ello conllevaba:

“3.1. Consolidar los programas de orientación especializada para población gitana.

3.2. Facilitar la implementación de programas de formación a través de la colaboración de las organizaciones sociales gitanas con la red de centros homologados.”

Estos objetivos se acompañan con lo que se señalaba igualmente en la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, “Estrategias de integración de los gitanos” sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo (2019/2509(RSP) donde se hacía hincapié en que en la mayoría de los Estados miembros no se ha observado ninguna mejora en el acceso al empleo, y que, incluso, la proporción de jóvenes gitano/as que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación ha aumentado.

El escenario reflejado en la segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (“[La población romaní: resultados principales](#)”), realizada por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) en 2017⁶ refleja una tasa media de abandono escolar temprano del 70% y una tasa de fracaso escolar temprano de entre el 64,4% (hombres) y 64,7% (mujeres).

Ello también se recoge en los propios estudios de la Fundación Secretariado Gitano como “[El alumnado gitano en secundaria. Un estudio comparado](#)”⁷ y en recientes estadísticas de la misma organización, de 2019, que señalan que solo el 15,5% de las mujeres gitanas y el 19,4% de los hombres gitanos realizan estudios medios postobligatorios y solo el 2,8% de las mujeres gitanas y el 4,6% hombres gitanos tienen estudios superiores.

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/estrategia_aprobada_com.pdf

⁶ Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_es.pdf

⁷ Disponible en: https://www.gitanos.org/upload/42/08/EstudioSecundaria_InformeEjecutivo.pdf



En el año 2021, la UE ha recomendado⁸ a los Estados miembros que adopten nuevos marcos estratégicos nacionales para la inclusión de la población gitana en el contexto de sus políticas generales de inclusión social para la mejora de la situación de la población gitana y que se tengan en cuenta determinadas propuestas de actuación.

En suma, la mayoría de las personas gitanas no tienen experiencia, competencias ni conocimiento sobre itinerarios formativos reglados ni convencionales o los sistemas de pruebas y exámenes asociados a ellos.

En opinión del Ararteko, es necesario tomar en consideración la situación de discriminación y exclusión histórica y arraigada que sufren las personas gitanas tanto en la elaboración del convenio de inclusión como en el diagnóstico previo, en la propuesta de acciones, y en la evaluación del cumplimiento del mismo

5. El reclamante acredita que las condiciones en las que se encontraba en ambas convocatorias impidieron que pudiera realizar las pruebas en condiciones mínimas, en el primer caso por razones de enfermedad y en el segundo de conciliación de la vida familiar.

Además, debemos señalar que Lanbide no ha tenido presente en el caso objeto de este expediente el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral que esta institución entiende tiene incidencia en el expediente de queja, como causa justificada de no asistencia o de participación en la segunda prueba por parte de la beneficiaria de las prestaciones RGI/PCV.

En efecto, la resolución desestimatoria de Lanbide al recurso de reposición interpuesto por el reclamante contra la suspensión de las prestaciones reconocidas a la UC durante 9 meses incluía entre las motivaciones:

Fundamento de Derecho CUARTO.- *“Habiéndose notificado a (...). la mencionada resolución el 30 de agosto de 2019, interpone aquel recurso potestativo de reposición alegando que tienen a su cuidado un hijo menor de edad con un grado de dependencia severa reconocido por la Diputación Foral de Vizcaya, y que al estar el recurrente cursando una acción formativa de dos años en "Emaús", es su mujer (...). quien ha de quedarse a cargo del hijo que tienen en común y por ello no ha podido cumplir los compromisos adquiridos en el correspondiente acuerdo personal de empleo.*

Aporta junto con el recurso toda aquella documentación que estima pertinente de cara a justificar su derecho ante esta Administración. “

⁸Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173>

Concluye Lanbide señalando en su Fundamento de Derecho QUINTO: *“Aprecia esta parte que en fecha 26 de julio de 2019 (...) solicita formalmente a la Diputación Foral de Vizcaya ser la cuidadora principal de su hijo. Observa esta parte que hasta esa fecha, y por Orden Foral 44322/2017 de 12 de septiembre de 2017, era (...), padre del menor, el designado como su cuidador principal.*

Posteriormente, mediante Orden Foral expedida por el departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Vizcaya en fecha 26 de septiembre de 2019, se nombra a (...) como persona cuidadora principal de su hijo menor dependiente y se califica el grado de dependencia de éste como moderado. Teniendo en cuenta que en el momento en el que (...) hubo de presentarse a los exámenes en mayo de 2019 ella no era la cuidadora principal de su hijo menor...”

En efecto, Lanbide ponía énfasis en el informe de colaboración remitido así como en la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por el reclamante, en el hecho de que la madre del menor, beneficiaria de las prestaciones, no era formalmente la cuidadora principal de su hijo en el expediente de dependencia de la Diputación Foral de Bizkaia, hasta septiembre 2019, sino el reclamante.

No obstante, el reclamante ha acreditado que ese día se encontraba realizando otro programa formativo de Emaus, con su correspondiente obligación de cumplimiento, que le impidió hacerse cargo del menor, aunque fuera formalmente el cuidador principal de su hijo según se deriva del expediente de dependencia

Como consecuencia, es su madre la que tuvo que hacerse cargo del cuidado del menor ese día, no como cuidadora principal en el expediente de dependencia de la Diputación Foral de Bizkaia, sino como su propia madre, al no contar con otra alternativa para su cuidado efectivo ese día y en el horario de las pruebas.

6. Una cuestión de interés, que incide especialmente en el expediente objeto de esta queja es la relativa a la duración de la suspensión de la que ha sido objeto esta UC.

Fue analizada en detalle en el *Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora para la gestión de la RGI/PCV por parte de Lanbide*, en su apartado 4.1.3, tal es la “Duración de la Suspensión” en la que se planteaba:

“El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, tampoco recoge con exhaustividad la duración asociada a cada incumplimiento de obligación por parte de la persona titular o de algún miembro de la UC.

En definitiva, no se prevé la duración concreta de la suspensión que se vaya a acordar por el incumplimiento de las diferentes obligaciones, salvo en algunos supuestos concretos.”



En efecto, el artículo 45.1 del Decreto 147/2010 de 25 de mayo “Duración de la suspensión” establece que la suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma

Lañbide motiva la resolución de suspensión de las prestaciones durante 9 meses en base a: *“No cumplir los compromisos asumidos en el marco del Convenio de Inclusión (C.I.) (artículo 12.2 y artículo 43.2.c del Decreto 147/2010). Habiendo firmado un Acuerdo Personal de Empleo el 11/07/2018 en el que se compromete a aprobar las asignaturas del CEBAD en las que se matricula para el curso 2018/2019, ud. ha incumplido dicho acuerdo en ambas convocatorias del curso (febrero y junio)...”*

Señala a su vez el organismo público en la resolución desestimatoria del recurso de reposición que: *“Dicha suspensión tendrá la duración y los efectos regulados en dicho cuerpo normativo. Así, en el caso que nos ocupa la suspensión se extenderá durante el tiempo que duraba la acción formativa abandonada por (...), esto es, nueve meses.”*

Sin embargo, en dicho cuerpo normativo no se establece que la consecuencia de no aprobar los exámenes del plan formativo incluido en el convenio de inclusión activa suscrito sea causa de suspensión de las prestaciones. Tampoco se señala normativamente que el criterio para justificar la duración de 9 meses de dicha medida sea la duración per se del curso formativo. Ello puede derivar en una quiebra de los principios generales de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

Esta institución considera que no existe correspondencia entre la conducta desfavorable y la consecuencia que se le atribuye. El hecho de no acudir a la convocatoria de exámenes va a conllevar la interrupción del abono de la prestación de RGI durante 9 meses, cuando dicha prestación es necesaria para la subsistencia de una familia con un menor a cargo. Por analogía con el procedimiento sancionador, en opinión del Ararteko, el juicio de ponderación exigible permite estimar que el alcance de la consecuencia que se atribuye a la realización de la conducta que se imputa no tiene correspondencia ni con la gravedad de la conducta, ni con la finalidad de los convenios de inclusión

Respecto al principio de seguridad jurídica, la CE lo proclama en su Título Preliminar, artículo 9. de la CE, que contiene los fundamentos del Estado social y de Derecho, en concreto en el apartado 3. En virtud del mismo en la aplicación de la normativa debe existir certeza jurídica, de tal manera, que se debe conocer con anterioridad y suficiente claridad, no solamente la conducta obligada a desarrollar sino el resultado del incumplimiento de cualquier obligación prevista. En opinión del Ararteko la duración durante 9 meses de la suspensión del derecho a la RGI por no acudir a una convocatoria de examen no está prevista en ningún texto legal.

El Ararteko, precisamente, en la recomendación 44ª del Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de





ingresos y prestación complementaria de vivienda por Lanbide, 2017 formulaba entre las propuestas de cambio normativo:

“Clarificación de la duración de la suspensión del derecho a la RGI para cada causa de suspensión y diferenciación de los supuestos en los que la duración de la suspensión es una duración determinada y los supuestos en los que se mantiene la suspensión del derecho a la prestación hasta que decaiga la causa que la motivó”.

Las previsiones del Decreto 147/2010 y las que contiene el documento de criterios, actualizado en mayo 2017 no son suficientes, ni en opinión de esta institución, responden al contenido de la mencionada recomendación del Ararteko, por lo que a pesar del tiempo transcurrido sigue sin existir certeza jurídica con relación a la duración de la suspensión del derecho a la RGI.

7. La duración de la suspensión de la prestación RGI durante nueve meses, impacta en la UC en riesgo de exclusión social en mayor medida al contar con un menor a cargo que además tiene reconocida una dependencia moderada por parte de la Diputación Foral de Bizkaia. Reiteramos lo señalado en la Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril: *La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos*

De tal manera que en las decisiones relativas a la suspensión y extinción de las prestaciones de renta de garantía de Ingresos y prestación complementaria de vivienda, cuando hay un niño o niña en la unidad de convivencia, se debe evaluar el interés superior del menor y debe constituir su consideración primordial y ponderarse respecto a los incumplimientos de obligaciones por parte de los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de las prestaciones.

El carácter primordial del interés superior del menor ha tenido también reflejo en el ámbito estatal, en concreto, en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, que incorporan y desarrollan el interés superior del menor, y dan pautas para su aplicación.

La nueva redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia prevé la incorporación de los criterios de la Observación general N° 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, en los que se basó la mencionada Recomendación General, y que el Ararteko hace reiterado hincapié por su importancia en los derechos de los niños y niñas.

En suma, esta institución entiende, a la luz de los hechos y documentación analizada en el expediente de queja, que la suspensión de las prestaciones RGI/PCV durante 9 meses a una UC conformada por un matrimonio con menor a cargo dependiente, no tiene suficiente amparo jurídico y es desproporcionada ya que el hecho de no presentarse a dos convocatorias ha conllevado la suspensión





del derecho a la RGI durante 9 meses, sin tener en cuenta que tenía una persona menor a cargo con grado de dependencia moderada.

El Ararteko cuestiona el contenido de la acción prevista en el Convenio de inclusión activa suscrito por el reclamante por no responder a la finalidad de estos instrumentos para la inclusión social y laboral al haberse vinculado únicamente a aprobar determinadas asignaturas, lo que ha conllevado entender que se ha incurrido en causa de suspensión del derecho a la RGI..

En opinión del Ararteko, la suspensión de un derecho por esta causa debería suponer dotar de mayor seguridad jurídica al proceso por el que se concluye que se ha incumplido el Convenio de Inclusión activa suscrito.

Sería por ello necesario que Lanbide articulara con carácter previo a la suspensión de la RGI por el incumplimiento del Convenio, adecuada normativa y pautas de actuación para la elaboración de los convenios de inclusión activa, así como para la realización de los diagnósticos previos, y que se pudiera disponer, tal y como se prevé, de un marco jurídico que delimite el contenido de las acciones que se incluyan.

Por último, sería necesario prever un procedimiento de evaluación del cumplimiento de los compromisos y acciones integrantes en los convenios de inclusión que garantice la audiencia previa.

El análisis de las actuaciones que se han desplegado en el presente expediente de queja pone de manifiesto la necesidad de mejoras claras en el procedimiento de elaboración y resolución del convenio de inclusión previsto en la Ley, sin olvidar la necesaria consideración a las necesidades específicas que pueden presentar algunas personas, como ocurre en este expediente por afectar a un colectivo, las personas gitanas, que debe ser objeto de medidas especiales para lograr su inclusión social y para hacer frente a la discriminación de la que son objeto.

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

RECOMENDACION

El Ararteko recomienda que se revise la resolución que acuerda la suspensión de la prestación de la renta de garantía de ingresos y la prestación complementaria de vivienda durante 9 meses, en base a las anteriores consideraciones, al estimar que la unidad de convivencia no ha incumplido ninguna obligación como titular de dichas prestaciones.

Asimismo estima necesario que se mejore el procedimiento de elaboración y resolución de los convenios de inclusión activa, ante la ausencia del desarrollo





normativo del Capítulo I del Título III de la Ley 18/2008 en la redacción de la Ley 4/2011, Ley que actualmente se encuentra en proceso de modificación legal, por lo que procede esperar a su aprobación para el desarrollo normativo de los futuros instrumentos para la inclusión. En dicho procedimiento debería tomarse en consideración las circunstancias específicas de las personas gitanas en atención a las diferentes estrategias y planes acordados para la lucha contra la discriminación y para su inclusión social.

