



Resolución del Ararteko, de 4 de diciembre de 2012, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que, en relación con la aprobación de la orden que establezca para el año 2013 las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social, revise los criterios establecidos en la Orden de 28 de diciembre de 2011.

Antecedentes

1. Esta institución ha recibido numerosas quejas que tienen por objeto la aplicación de unos límites de acceso a las Ayudas de Emergencia Social, límites que han dejado fuera de la cobertura de dichas ayudas a numerosas personas en una situación precaria. Los mencionados límites han sido establecidos mediante una Orden del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Orden de carácter anual que tiene por función distribuir las cuantías destinadas a estas ayudas según el criterio del Gobierno, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 4/2011, de las Ayudas de Emergencia Social.
2. La Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, establece tres tipos de prestación económica para la lucha contra la exclusión en el entorno de la Comunidad Autónoma Vasca. Estos instrumentos son, como es sabido, la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y las Ayudas de Emergencia Social (AES).

En cuanto a estas últimas, cuyos cambios en la normativa reguladora motivan la presente Recomendación del Ararteko, son unas ayudas de tipo presupuestal que se reconocen como forma puntual y específica de hacer frente a una necesidad concreta. Estas ayudas se regulan en la Sección 3ª del Capítulo I del Título II de la Ley 18/2008 (artículos del 44 al 51) y en el reglamento que desarrolla esta parte del articulado, el Decreto 4/2011 de las Ayudas de Emergencia Social.

El artículo 46.f de la Ley 18/2008, así como el 5.1.f del Decreto 4/2011 establecen, en términos prácticamente idénticos, los requisitos patrimoniales para poder acceder a las AES. Dice el artículo 46.f de la Ley 18/2008: *"Podrán ser beneficiarias de las ayudas de emergencia social, en las condiciones previstas en la presente Ley, aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos: (...) No disponer de un patrimonio cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía anual de la renta básica para la inclusión y protección social que les pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas relacionadas entre sí por los mencionados vínculos. El valor del patrimonio*



se determinará de conformidad con lo regulado en la capítulo II del presente título”.

Estaríamos ante un límite de acceso a las AES que se calcula tomando como referente la cuantía correspondiente a la RGI en caso de falta total de recursos. En este sentido, conviene recordar que para determinar esta cuantía se toma como referencia el salario mínimo interprofesional (SMI) correspondiendo en concepto de RGI un porcentaje del mismo en función del número de miembros de la unidad de convivencia. Con carácter general, el artículo 20.1 de la Ley 18/2008 establece las siguientes cuantías: 88% del SMI para unidades de convivencia unipersonales, 113% del SMI cuando la unidad de convivencia la conformen dos personas y un 125% cuando el número de miembros de dicha unidad de convivencia lo compongan tres o más personas.

Por tanto, para acceder a una AES, será necesario que la persona que la solicita no disponga de un patrimonio que supere por el cuádruplo el 88%, 113% o 125% del SMI anual, en función del número de personas que compongan la unidad de convivencia.

De acuerdo con estos criterios, Lanbide ha fijado las siguientes cuantías máximas mensuales que se pueden percibir en concepto de RGI: 612,41€ (unidad de convivencia unipersonal), 786,39€ (unidad de convivencia de dos personas) 869,90€ (unidad de convivencia de tres personas o más)¹. Si consideramos, como se ha indicado, que los límites patrimoniales para acceder a las AES se determinan cuadruplicando la cuantía que podría corresponder a la persona solicitante a lo largo de un año, obtenemos, según los artículos 46.f de la Ley 18/2008 y 5.1.f del Decreto 4/2011, los siguientes límites: 29.395,60€ (unidad de convivencia unipersonal), 37.746,70€ (unidad de convivencia de dos personas) 41.755,20€ (unidad de convivencia de tres personas o más). De modo que aquellas personas solicitantes que superen este límite patrimonial, en función del número de miembros de la unidad de convivencia, verán impedido el acceso a las AES.

3. La Disposición Final Segunda del Decreto 4/2011, por su parte, otorga a la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales la capacidad de desarrollar la normativa dentro de unos límites claramente establecidos: *“Se faculta a la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto, así como para modificar el modelo normalizado de solicitud establecido en el mismo”.*

El 28 de diciembre de 2011 (como también sucedió en 2010), la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales dictó una Orden por la que se establecen,

¹ A estas cuantías se les ha descontado el 7% de reducción de la RGI aprobado mediante la Ley General de Presupuestos para 2012. Datos extraídos de la web informativa de Lanbide www.lanbide.net/plsql/AYU_DETALLESUBVENCION?idioma=C&codigo=12#.



para el año 2012, las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social, se señalan los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y se fija el límite presupuestario que, para el año 2012, corresponde a cada uno de los Territorios Históricos y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La publicación anual de este tipo de instrumento viene prevista, como se ha señalado, por el artículo 9 del Decreto 4/2011, de las Ayudas de Emergencia Social, que dice así: *"El Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de garantía de ingresos y de inclusión social, establecerá anualmente, mediante Orden, las cuantías anuales máximas a conceder, con carácter general, en concepto de ayudas de emergencia social para cada uno de los gastos específicos previstos en el artículo 3 del presente Decreto"*.

Este precepto se complementa por el artículo 32 del mismo decreto, que en sus dos primeros párrafos establece lo que sigue: *"1.-Una vez analizados por la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de garantía de ingresos y de inclusión social, establecerá con carácter anual, atendiendo principalmente a indicadores de necesidad, los criterios que habrán de regir la distribución por Territorios Históricos y Municipios de la Comunidad Autónoma de los créditos consignados para la cobertura de las Ayudas de emergencia social en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 2.- En aplicación de los criterios de referencia, el Departamento del Gobierno Vasco competente en la materia fijará el límite presupuestario que corresponde a cada uno de los Ayuntamientos dando publicidad de ello mediante la correspondiente Orden anual de la Consejera que se publicará en el BOPV"*.

La Orden de 28 de diciembre de 2011 establece, para el año 2012, las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social. Señala los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y fija el límite presupuestario que, para el año 2012, corresponde a cada uno de los Territorios Históricos y Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero además establece unos requisitos patrimoniales para el acceso a las ayudas sustancialmente diferentes de los establecidos por los artículos 46.f de la Ley 18/2008, así como el 5.1.f del Decreto 4/2011. En efecto, el artículo 2.4 de la Orden establece que: *"La cuantía asignable a la ayuda en cada solicitud será el resultado de la aplicación del porcentaje que, en función de los recursos del solicitante², se señala en el anexo I de esta Orden, sobre la cuantía máxima que para cada concepto se establece en este artículo, o sobre el importe del gasto efectivo cuando este sea inferior a dicha cuantía*

² El subrayado es nuestro.



máxima por concepto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 10.2 del Decreto por el que se regulan las ayudas de emergencia social”.

En este sentido, la Orden no sólo habría establecido unos requisitos distintos a los de la Ley, sino que habría ido más allá de las previsiones que para este tipo de norma establece el artículo 32 del Decreto 4/2011, más arriba transcrito, en cuanto a los aspectos que ha de regular.

El citado Anexo I incluye la siguiente tabla cuyo contenido, en última instancia, motiva la presente Recomendación del Ararteko:

Porcentaje de ayuda AES que corresponde según recursos (ingresos y patrimonio) de la unidad de convivencia (U.C.)		
% Ingresos de la U.C. sobre la RGI	Valor patrimonio de la U.C.	Porcentaje ayuda AES que corresponde
< 100%	< 4.000 euros	100%
	4.000-8.000 euros	100%
	> 8.000 euros	0%
100% -120%	< 4.000 euros	75%
	4.000-8.000 euros	60%
	> 8.000 euros	0%
120% -140%	< 4.000 euros	50%
	4.000-8.000 euros	40%
	> 8.000 euros	0%
140% -150%	< 4.000 euros	30%
	4.000-8.000 euros	25%
	> 8.000 euros	0%
> 150%	< 4.000 euros	0%
	4.000-8.000 euros	0%
	> 8.000 euros	0%

En la tabla se establecen unos límites en relación con el valor del patrimonio de las personas solicitantes distintos a los establecidos por la Ley 18/2008 y el Decreto 4/2011. Así, introduciendo una novedad sustancial como la eliminación del número de miembros de la unidad de convivencia como factor a tener en cuenta, se establece un límite patrimonial máximo de



8.000€, cuando éste, según la ley y el decreto citados es de 29.395,60€, 37.746,70 o 41.755,20€ según el caso, como se ha indicado.

La publicación de esta Orden del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales motivó una actuación de oficio por parte del Ararteko, dirigiéndole el día 27 de febrero de 2012 una petición de información en la que se indicaba la detección de una posible infracción del principio de jerarquía normativa. En su respuesta, se remite un escrito al Ararteko en el que se señala que *"...el carácter subvencional de esta prestación, y no de derecho subjetivo como la Renta de Garantía de Ingresos o la Prestación Complementaria de Vivienda, hace que esté sujeta a la disponibilidad presupuestaria oportuna, por lo que consideramos que debemos adoptar las medidas necesarias para que la cuantía económica determinada en los Presupuestos del Gobierno Vasco pueda hacer frente a las necesidades más acuciantes"*, pero no se hace referencia directa alguna a las cuestiones planteadas en la petición de información.

Consideraciones

1. El principio de jerarquía normativa viene consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española: *"La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos"*. Como es sabido, se trata de un principio cuya formulación es antigua, como bien refleja el artículo 1.2 del Código Civil: *"Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior"*.
2. En este sentido, para determinar la posición jerárquica de la Orden del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales que es objeto de la presente Recomendación del Ararteko, habría que acudir a la Ley 7/1981, sobre Ley de Gobierno, que dedica su capítulo III a las normas de rango reglamentario. Dice su artículo 59: *"El ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustará a la siguiente jerarquía normativa: 1.-Decretos del Gobierno 2.-Órdenes de los Departamentos del Gobierno"*. Estas últimas se constituyen como el principal instrumento de los distintos departamentos a la hora de desarrollar la actividad reglamentaria; así, el artículo 61 establece que: *"El ejercicio de la potestad reglamentaria de los titulares de los Departamentos adoptará la forma de Orden y será firmada por el titular del Departamento"*.

Como se ha indicado, el propio Decreto 4/2011 otorga al Gobierno en varios puntos de su articulado la potestad de establecer, básicamente, los criterios de distribución de las AES, así como las cuantías de las que cada ayuntamiento dispondrá en concepto de estas ayudas pero, a nuestro entender, no le facultaría para modificar, de manera además restrictiva, los criterios de acceso a las mismas.



Entendemos que la Orden del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales objeto de la presente Recomendación del Ararteko, de acuerdo con las cuantías establecidas en su Anexo I, limita el acceso a las AES a personas que, según el criterio del artículo 46.f de la Ley 18/2008, sí podrían acceder a las mismas, modificando en la práctica un precepto de rango de Ley mediante una norma jerárquicamente inferior.

Como ya se ha indicado, consideramos que el ordenamiento jurídico faculta a la persona titular del Departamento en cuestión para modificar el presupuesto destinado a las AES y establecer los criterios para distribuir las cuantías, pero no para restringir el acceso a estas ayudas.

3. Es precisamente en este sentido en el que se expresa el artículo 49.3 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Dice así: *"La concesión de ayudas y subvenciones se efectuará conforme dispongan las correspondientes normas reguladoras, que deberán asegurar la libre concurrencia de todos aquellos que reúnan los requisitos que establezcan, facilitando el acceso a la misma en un plano de igualdad"*.

Los requisitos para poder acceder a las AES vienen establecidos por la Ley 18/2008 y el Decreto 4/2011 que, como hemos indicado, entendemos que no pueden ser modificados por una norma de rango inferior, como es una Orden de un departamento del Gobierno. En consecuencia, se podría estar igualmente vulnerando el precepto transcrito en el párrafo anterior, pues no se aseguraría la libre concurrencia de las personas que efectivamente reúnen los requisitos establecidos por la normativa reguladora, impidiendo así el acceso a las mencionadas ayudas en un plano de igualdad.

4. En la referida respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, como única referencia directa a las cuestiones planteadas, trata de justificar la promulgación de la Orden con el argumento de su carácter subvencional, que hace que esté sujeta a la disponibilidad presupuestaria y con la justificación de que se deben adoptar las medidas necesarias para que la cuantía económica determinada en los presupuestos del Gobierno Vasco pueda hacer frente a las necesidades más acuciantes.

Esta institución no cuestiona la evidencia del carácter subvencional de esta ayuda. Tampoco que el Gobierno Vasco deba adoptar las medidas necesarias para que la cuantía económica determinada en los presupuestos del Gobierno Vasco pueda hacer frente a las necesidades más acuciantes. Lo que es objeto de la presente recomendación es la limitación al acceso de las Ayudas de Emergencia Social mediante una normativa de rango normativo inferior.



Esta Orden, más allá de cumplir el mandato establecido en los arts. 9 y 32 del Decreto 4/2011 y la Disposición Final Segunda del mismo Decreto, limita el acceso a las AES mediante un considerable endurecimiento de los requisitos patrimoniales, que deja fuera de estas ayudas a personas que sí podrían ser destinatarias de las mismas de acuerdo con los criterios de la Ley 18/2008, en relación con el Decreto 4/2011, sin tener cobertura legal para ello, incumpliendo, por tanto, el principio de jerarquía normativa.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

Recomendación 90/2012, de 4 de diciembre, al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco:

Que tenga en cuenta el contenido de esta Recomendación del Ararteko a los efectos de la aprobación de la Orden del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales en relación con las AES para el año 2013, de modo que se respeten los límites patrimoniales para el acceso a estas ayudas económicas que establece el artículo 46.f de la Ley 18/2008, en relación con el art. 5.1.f del Decreto 4/2011, en aplicación del principio de jerarquía normativa.