



Resolución del Ararteko, de 16 de abril de 2007, por la que se recomienda a la Diputación foral de Bizkaia que deje sin efecto la suspensión de la prestación de la renta básica, mantenga el derecho a su percepción y abone los atrasos.

Antecedentes

- 1.- La promotora de la queja, (...), ha sido beneficiaria de la prestación de la renta básica desde el año 2001. En los últimos años le aplicaban la reducción prevista, en aplicación de la normativa sobre estímulos al empleo, por percibir ingresos derivados de un contrato a tiempo parcial como limpiadora, por lo que cobraba mensualmente en concepto de ayudas alrededor de 240 €. El 15 de marzo de 2006 tuvo una hija por lo que se modificó el importe de la ayuda por tener a su cargo a una hija menor y pasó a percibir 706,78 €. En septiembre solicitó y le concedieron una excedencia en el trabajo por un año para el cuidado de su hija. Según señala, el horario de trabajo que tenía en la Empresa era de lunes a viernes de 18:30 a 21:30, lo que le obligaba a contratar a una persona para el cuidado del bebe, de tal manera que el sueldo que hubiera de percibir por su trabajo lo abonaría casi íntegramente a la persona que cuidara de su bebe. Todas estas nuevas circunstancias las comunicó a los servicios sociales.
- 2.- Con fecha 21 de noviembre de 2006 la Diputación foral le ha suspendido la prestación de la renta básica por el motivo de “baja voluntaria en el trabajo” en conformidad con lo dispuesto en el art 24 de la Ley 12/1988, de 22 de mayo, de medidas contra la exclusión social y en los artículos 30, 40 y 41 del Decreto 198/1999 regulador del ingreso mínimo de inserción social. Desde entonces no percibe cantidad alguna en concepto de prestación de renta básica. Con relación a otras ayudas (ayudas de emergencia o ayudas especiales para la inserción-ayuda familiar-) los servicios sociales le han informado que, seguramente, tampoco se las concederán, por los mismos motivos. A la vista de estos hechos la Sra. (...) presentó queja ante esta institución.
- 3.- Con el objeto de dar a esta queja el trámite oportuno el Ararteko solicitó información a la Diputación foral de Bizkaia. La Diputación foral en su respuesta argumenta como fundamento de la suspensión de la prestación de la renta básica la normativa prevista en la Ley 12/1988, de 22 de mayo, contra la exclusión



social y en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. Con relación a la primera señala que está dirigida a personas en situación de exclusión social que, por diferentes motivos, no pueden acceder a un empleo. Entre los instrumentos destinados a la inserción y a la prevención de la exclusión que regula menciona a los convenios de inserción. Estos convenios comprenden acciones que posibilitan el acceso al trabajo. En cuanto a la segunda señala que, en esta normativa, se destaca la importancia del empleo en las sociedades occidentales para la inserción. Su Título II se dedica a la promoción de empleo, estableciendo medidas para la integración laboral de colectivos desfavorecidos, y en particular, de las mujeres. En el Título III dedicado a la Renta Básica dispone que serán beneficiarios de la misma: *“...aquellas personas que, teniendo en cuenta las rentas y patrimonios de la unidad de convivencia a la que pertenecen, carecen de los recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción socio-laboral. Será requisito necesario la certificación del estado de necesidad expedida, según el criterio de la renta básica, por parte de los servicios sociales de base”*. Por último señalan que *“La aplicación de la normativa expuesta, centrada en la promoción del empleo como esencial para conseguir la inserción social a la que se aspira con la puesta en marcha de dichas medidas sociales, normativa, que resulta totalmente incompatible con el abandono voluntario, aunque sea temporal, de un puesto de trabajo indefinido, y hasta en tanto se articulen medidas de conciliación familiar en este ámbito de la exclusión social, obliga a actuar de la manera en que se procedió y que culminó con la suspensión del derecho de la Sra. (...) a la percepción de la Renta Básica”*.

Consideraciones

- 1.- La Sra. (...) es madre soltera sin ningún otro tipo de apoyo, por lo que los ingresos procedentes de las ayudas sociales son imprescindibles para el sostenimiento familiar. El contrato de trabajo, aunque con carácter indefinido, era a tiempo parcial. El horario de trabajo que tiene (de 18:30 a 21:30) implica la necesidad de contratar ayuda externa, aunque económicamente no le compensa porque el salario que percibe como limpiadora no es muy elevado.
- 2.- La Diputación establece como causa de la suspensión de la prestación de la renta básica: “baja voluntaria en el trabajo”. Esta causa no corresponde a la realidad ya que no nos encontramos ante una baja voluntaria en el trabajo o abandono



voluntario del trabajo, que tiene un elemento de voluntariedad, sino, ante el ejercicio de un derecho, como es la excedencia laboral, para el cuidado de su hija. La diferencia es fundamental porque, por un lado, la excedencia es un derecho regulado en el art. 46 del Estatuto de los Trabajadores; en su apartado 3 prevé que *“los trabajadores tendrán derecho a un periodo de excedencia, no superior a tres años, para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, o en los supuestos de acogimiento, tanto permanente como preadoptivo, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa”*. Por otro lado, la trabajadora se encuentra en situación de excedencia y no en situación legal de desempleo por lo que no es de aplicación el art. 208 Ley General de la Seguridad Social que regula los supuestos en los que los trabajadores se encuentran en situación legal de desempleo. El trabajador que se encuentra en situación de excedencia sigue perteneciendo a la plantilla y se computa el periodo de tiempo transcurrido en situación de excedencia en el cómputo total de la antigüedad en la Empresa. El efecto más importante que implica la situación de excedencia es que no percibe ninguna remuneración. Además la solicitud de excedencia para el cuidado de su hija consiste en una de las medidas principales para la conciliación de la vida familiar y laboral. El artículo 47 de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres establece que *“las administraciones públicas vascas han de facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral a través del fomento de la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico, de la adecuación de las estructuras del empleo a las necesidades de la vida personal y familiar, de la creación y adecuación de servicios sociocomunitarios, de prestaciones económicas y medidas fiscales, así como de cualquier otra medida que se considere adecuada a tal fin”*. Con ello este precepto fija también el marco necesario en el que deberán moverse las administraciones públicas vascas cuando, en el ejercicio de las funciones que les son propias, activen medidas que puedan afectar a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, consagrando, con carácter general, la obligación de los poderes públicos de facilitar dicha conciliación.

- 3.- La normativa que regula la suspensión de la prestación de la renta básica (Ley 12/1998 contra la exclusión social y Decreto 198/1999, de 20 de abril) no prevé como motivo el haber solicitado una excedencia en el trabajo. Tampoco la causa que señala la Diputación en la resolución de suspensión “baja voluntaria en el trabajo” está prevista entre las causas de suspensión de la prestación de la renta básica reguladas en el art. 24 de la Ley 12/1998 de medidas contra la Exclusión Social sino al revés, la Sra. (...) cumplía, cuando trabajaba, los requisitos para



ser titular de la prestación y los cumple en situación de excedencia. Tampoco se prevé como causa en el art. 39 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, que desarrolla la Ley y enumera las causas por las que la prestación de renta básica se puede suspender. En consecuencia, la Diputación foral ha resuelto suspender una prestación sin tener cobertura legal para ello. Los argumentos legales que esgrime en la respuesta a nuestra solicitud se refieren a cuestiones programáticas que tienen que ver con la finalidad de los dispositivos de lucha contra la exclusión pero que no afectan a este expediente y menos cuando de lo que se trata es de fundamentar una resolución que tiene un contenido desfavorable para los derechos de una persona.

El art. 7 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, que regula el ingreso mínimo de inserción (actual renta básica), establece entre las obligaciones de los titulares *“no rechazar una oferta de empleo adecuado, entendido éste en los términos previstos en la normativa correspondiente y en los del convenio de inserción, en su caso”*. La promotora de la queja no ha rechazado ninguna oferta de empleo sino que mantiene su empleo ejerciendo un derecho como es el de la excedencia para el cuidado de su hija. Además, la normativa en ningún momento señala que el incumplimiento de esta obligación es causa de suspensión de la prestación de la renta básica, ni tampoco prevé que es una infracción (art. 51 y ss Ley 12/1998). Es decir ni nos encontrábamos ante una baja voluntaria en el trabajo o abandono voluntario ya que mantiene la relación laboral, ni se prevé la baja voluntaria o el rechazo a una oferta de trabajo como una causa de suspensión de la prestación de la renta básica.

Por otro lado, a nuestro juicio, los mismos instrumentos legales que alega la Diputación foral sirven para defender el derecho de la Sra. (...) a la prestación de la renta básica.

- 4.- La Sra. (...) tiene un trabajo precario. Es limpiadora, trabaja tres horas al día y los ingresos que percibe procedentes del trabajo son tan escasos que le son de aplicación las medidas de lucha contra la exclusión. Además es mujer y tiene a su cargo una menor que durante el primer año de vida requiere principalmente de sus cuidados. Hay diferentes maneras de abordar la situación en la que se encuentra. Una de ellas es la de las dificultades que tienen las mujeres solas con escasos ingresos económicos y que tienen a su cargo uno o varios menores para evitar situaciones de exclusión tanto de ellas como de sus hijos e hijas. Las mujeres sufren mayor tasa de paro, de precariedad laboral y tienen salarios más bajos que los hombres. Otra tiene que ver con los compromisos que la



Administración ha asumido para promover la igualdad de mujeres y hombres. Por último, es necesario hacer mención de la responsabilidad social y pública que implica el cuidado y la educación de un menor y la obligación que tienen los poderes públicos de proteger al menor.

Existen estudios —como el publicado en la Colección Estudios Sociales sobre “Monoparentalidad e infancia” (Fundación La Caixa, Barcelona, 2005) — en el que se constata que las familias monoparentales tienen mayor riesgo de pobreza. Las encuestas de pobreza y desigualdad social en nuestra Comunidad también verifican que este colectivo tiene mayor riesgo de exclusión social. Esta nueva forma de familia requiere de políticas sociales que eviten la exclusión y pobreza, tanto de ellas como de sus hijos.

Son numerosas las investigaciones que concluyen que las familias monoparentales constituyen uno de los sectores más vulnerables a la pobreza y la exclusión social. Así la investigación de Trinidad L. Vicente Torrado y Raquel Royo Prieto sobre “Mujeres al frente de familias monoparentales” (Universidad de Deusto, Derechos Humanos, 2006): *“algunos factores que contribuyen a ello son los bajos salarios de los puestos laborales que ocupan, el impago por parte de la ex pareja de la pensión alimenticia que está obligada a pagar a la prole—sin que exista por el momento ningún sistema público de garantía de pensiones—, la elevada proporción de ingresos que dedican al capítulo de vivienda y la escasa cobertura social que existe en muchos casos”*.

La lucha contra la exclusión social comprende diversas situaciones entre ellas las de precariedad laboral y la realidad de la existencia de bajos salarios y algo importante, se trata de hacer frente a estas situaciones “con independencia de su origen...” como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 12/1998 de medidas contra la exclusión social que a continuación transcribimos:

“Si abordamos la cuestión desde una perspectiva general, cabe considerar que está excluida toda persona que, en mayor o menor medida, se encuentra incapacitada o imposibilitada para el ejercicio de alguno o de varios de los derechos sociales que otorgan estatuto de ciudadanía a un individuo, es decir, toda persona que carece de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para ejercer estos derechos. De acuerdo con esta aproximación, y sin pretender ser exhaustivos, podemos considerar excluidos a los siguientes tipos de personas:



- a) *Las personas que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades alimenticias básicas;*
- b) *Las personas que carecen de los recursos de todo tipo necesarios para acceder o mantener una vivienda digna y en condiciones,*
- c) *y, de forma genérica, cualquier persona incapacitada para acceder a los derechos sociales básicos-derecho al empleo, a la educación, a la salud, etc - quedando como consecuencia de ello al margen de la posibilidad de desarrollar una vida independiente plenamente normalizada.*

*Las políticas contra la exclusión deben abordar las diferentes realidades señaladas, **con independencia del posible origen de las mismas**, se encuentre éste en el desempleo, los bajos salarios, las situaciones de ruptura familiar, la pertenencia a minorías étnicas o nacionales, la enfermedad, la minusvalía o incapacidad, el alcoholismo, la drogadicción o cualquier otra problemática similar”*

Tampoco son de aplicación las referencias a la Carta de Derechos Sociales a las que hace mención la Diputación porque esta normativa también abarca más aspectos. Por ejemplo, en el art. 2 entre los principios inspiradores dice *“Teniendo en cuenta que hay personas que han quedado excluidas del mercado de trabajo por múltiples razones, además de las medidas dirigidas a facilitar la incorporación al trabajo, se entiende necesario establecer una renta básica como **otro mecanismo** para la redistribución de la riqueza “*. En el art. 6 establece quienes son beneficiarios de esta prestación: *“Serán beneficiarias aquellas personas empadronadas en uno cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco con al menos un año de antigüedad que, teniendo en cuenta las rentas y el patrimonio de la unidad de convivencia a la que pertenecen, carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral”*.

Esta definición, que también la recoge la Diputación foral en su respuesta, es muy clara: en ningún momento cuestiona los motivos por los que se carecen de recursos económicos, ni hay un control sobre si se rechaza una oferta laboral o de si la o el beneficiario no busca diligentemente un empleo. En otro caso, la normativa y el resultado sería muy distinto para muchos beneficiarios de la prestación de la renta básica. A ello hay que añadir, como venimos insistiendo, que, si la Sra. (...) no hubiera hecho una solicitud de excedencia para el cuidado



de su hija, seguiría careciendo de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral. No es lógico, por tanto, que una decisión que en definitiva lo que va a implicar es que una madre cuide de su hija, le deje en peor situación frente a lo servicios sociales.

En conclusión, la decisión de la Diputación foral no tiene amparo legal. Esta resolución tiene un contenido desfavorable porque la Sra. (...) deja de percibir ingresos económicos derivados de la prestación de la renta básica por lo que la suspensión debería estar prevista en la normativa, siendo, por tanto, contraria al art. 103 de la CE: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*. Ni el art. 24 de la Ley 12/1998 ni el art. 39 del Decreto 198/1999 prevén la solicitud de una excedencia (ni la baja voluntaria en el trabajo) como causa de suspensión. Por otro lado, la solicitud de excedencia para el cuidado de un menor está prevista en el art. 46 del Estatuto de los Trabajadores, que en ningún momento contempla un efecto penalizador como el que contiene la resolución, sino todo lo contrario, lo considera un derecho de la o el trabajador. La resolución de suspensión también entra en colisión con la Ley 4/2005, de 18 de febrero, sobre la igualdad de hombres y mujeres. Esta normativa establece en el art. 45 que *“Las administraciones públicas vascas adoptarán las medidas necesarias para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres. Y, ello, por una parte, a través de la integración de la perspectiva de género en los diferentes programas sectoriales dirigidos a garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos sociales básicos, y, por otra, mediante el diseño de programas específicos para colectivos de mujeres que sufren discriminación múltiple”*.

Por último, la decisión de la Diputación foral es contraria a las previsiones legales de protección a la familia y a la infancia. El art. 39 de la Constitución establece que los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil”. La solicitud de excedencia se encuentra plenamente justificada por la finalidad de cuidar a su hija y esta protegida por el ordenamiento jurídico, no sólo en la normativa laboral sino en el deber de proteger a la familia que establece la Constitución y en la legislación en materia de conciliación, en el sentido que arriba indicábamos al referirnos al alcance del artículo 47 de la citada Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y



Hombres. Además como institución de protección de la infancia tiene también deberes legales que no ha tenido en cuenta a la hora de tomar esta decisión. El cuidado de un niño, la educación, no es únicamente responsabilidad de la madre (o de los padres) también es responsabilidad de la Administración como gestora de los asuntos de interés social.

En definitiva, a nuestro juicio, la decisión de la Diputación foral no es conforme al ordenamiento jurídico por lo que la Diputación foral debe dejar sin efecto la suspensión por no existir causa legal para ello. Es un acto anulable (art. 63 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común) por lo que debería, en consecuencia, mantener el derecho a la prestación y abonar a la Sra. (...) las cantidades que le corresponden en concepto de atrasos, en aplicación de los arts. 18, 24 y 25 de la Ley 12/1998, de 22 de mayo contra la exclusión social y de los arts. 39 al 44 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, que regula el ingreso mínimo de inserción social (actual renta básica).

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 10/2007, de 16 de abril a la Diputación foral de Bizkaia,

Que deje sin efecto la suspensión de la prestación de la renta básica y mantenga el derecho a la prestación de la Sra. (...).

Que le abone las cantidades que le corresponden en concepto de atrasos.