



Se ha solicitado con carácter urgente informe sobre el anteproyecto de Ley Foral de Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Examinado el texto y el expediente remitido con fecha 24 de junio de 2016 este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente

## INFORME

### I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio el citado Anteproyecto de Ley Foral acompañado de la Orden Foral que dio inicio a la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general, una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica, una memoria organizativa, justificación del envío del anteproyecto a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, justificación del trámite de participación ciudadana, certificado del Consejo Navarro de Bienestar Social manifestando su postura favorable al proyecto, informe jurídico del Departamento proponente, informe sobre impacto por razón de sexo, e informe de la Secretaría General Técnica.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### **Primera. Objeto de la norma.**

El objeto de la norma es regular el derecho a la inclusión social y el derecho a una Renta Garantizada.

**Segunda. Competencias en cuyo ejercicio se aprobaría la Ley Foral cuyo anteproyecto se estudia.**

El artículo 44 de la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye a la



Comunidad Foral de Navarra competencia exclusiva en materia de asistencia social, entendida como servicios sociales. Esta atribución, que conforme al artículo 40.1 de la citada Ley Orgánica confiere a Navarra potestad legislativa y reglamentaria se ha materializado en sucesivas normas forales, siendo las más relevantes, por lo que al asunto del Anteproyecto se refiere, la Ley Foral 15/2006, de 13 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra y la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social, que es la norma que viene a sustituir la que ahora se promueve. Por tanto, el rango normativo resulta adecuado tanto para regular el derecho a la inclusión social como el derecho a una Renta Garantizada.

**Tercera. Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encuentra regulado en el capítulo I del título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, titulado "De la iniciativa legislativa", donde se establece que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias, de los estudios o informes y documentación que sean preceptivos legalmente, incluidos los relativos a su necesidad u oportunidad, un informe sobre impacto por razón de sexo y la estimación del coste a que daría lugar, añadiéndose la necesidad de informe de la Secretaría General Técnica y de que se incluya una exposición de motivos.

Así mismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

Sobre la base de lo expuesto, y teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio, faltan por incorporar al expediente el informe de la Dirección General del Presupuesto, que valide el gasto que la memoria económica pone de manifiesto y el resto de aspectos económicos, así como un informe del Servicio de desarrollo



normativo y asesoramiento jurídico del organismo Hacienda Tributaria, dado que el proyecto modifica la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en su disposición final quinta, normativa que es competencia del Departamento de Hacienda y Política Financiera, por lo que debe contarse con la conformidad del mismo.

#### **Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma.**

La forma y estructura que han de presentar los anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se establecieron como Instrucciones en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Con esta premisa, a continuación se ponen de manifiesto algunas consideraciones a este respecto con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del anteproyecto a las citadas instrucciones:

- Erratas. A lo largo del texto se advierten numerosas erratas, por lo que sugerimos una revisión en profundidad del mismo.

- Consideración General. El Anteproyecto utiliza muchos términos que o bien no están definidos en la norma (principio de complementariedad, co-diagnóstico), o bien la forma y/o el contexto en que se utilizan inducen a pensar que se están utilizando en un sentido coloquial (resolución/tramitación), no estrictamente jurídico, y, en otros casos, las vocablos/palabras no tienen un significado unívoco (perceptor/a: persona, familia, unidad familiar....). Todo ello lleva a que el léxico utilizado o la forma de utilizarlo generan dudas, distintas interpretaciones, e incluso pudiera dar lugar a errores o lagunas jurídicas.



Por ello, entendemos que resulta necesario hacer esta consideración general de forma que el lenguaje se revise y se utilice de forma prístina y permita alcanzar de forma clara e indubitada el verdadero contenido jurídico que se quiere implantar.

- Artículo 1.3. Este artículo parece establecer el carácter complementario de otros recursos y prestaciones económicas, respecto de la Renta Garantizada. No obstante, la complementariedad de esos recursos y prestaciones (como adecuadamente recoge la disposición adicional primera) no depende de que así lo establezca el Anteproyecto sino que, por el contrario, es materia propia de las normas que regulan cada uno de dichos recursos y prestaciones. Por ello, no puede recogerse esa previsión con carácter general y sin matización alguna en el articulado.

- Artículo 7.3. En la determinación de una cuantía que supone el contenido de una prestación/derecho deben utilizarse únicamente valores legales u oficiales, referencias ciertas que no induzcan a confusión. Los salarios medios, en principio, no son un valor legal, pero sí se obtienen por el Instituto Nacional de Estadística, en aplicación de normas comunitarias, por lo que sería conveniente que el anteproyecto incluyese una referencia a la fuente de obtención de este dato que resulta ser un factor determinante de la actualización de la Renta Garantizada.

- Artículo 9.d). La utilización en las normas de "módulos estandarizados" obedece a una finalidad que es conseguir objetivar aquellos resultados, normalmente económicos, que resultan de difícil o imposible valoración.

Por ello, no se comprende porqué en este caso, el titular del derecho tiene que hacer una declaración responsable de la cuantía de unos determinados rendimientos (la norma dice "declaración responsable de ingresos", no de actividad), cuando dispone para ello de "módulos estandarizados". No llega a entenderse muy bien la finalidad de los módulos disponiendo de una declaración de "ingresos", lo que puede inducir a una contradicción entre unos y otros. Se aconseja aclarar a qué tipo de módulos se refiere la norma, o bien concretar cuál debe ser el contenido de la declaración responsable.

- Artículos 18, 34.3 y Disposición Transitoria Tercera. Estas normas se refieren



a unos servicios públicos cuya competencia será la de determinar que personas perceptoras de Renta Garantizada, y en edad laboral, sin embargo, no se encuentran en situación de incorporarse al mercado laboral ni a un empleo protegido. Estos servicios se establecerán reglamentariamente y, en tanto no se establezcan, los Servicios Sociales de Base cumplirán esta función.

Salvo error por nuestra parte, se recuerda que los actuales Servicios Sociales Especializados que se dedican a la inclusión social y/o al empleo son los competentes y adecuados para el desempeño de esta función (por ejemplo, los EISOL).

- Artículo 18. Aunque ya nos hemos referido en este informe a la necesidad de una mayor concreción del lenguaje, merece un apartado especial el concepto y significado de los términos *perceptor/a*, *solicitante*, y *beneficiario/a*. Y no tanto las palabras en sentido lingüístico como el contenido jurídico que la norma da a las mismas.

A lo largo del articulado la palabra “*perceptor/s*” se utiliza asimilándola bien a la persona *solicitante/beneficiario* de la Renta Garantizada, bien a todas las personas beneficiarias de dicha Renta, ya sea como grupo (unidad familiar, núcleo familiar), ya sea de manera individualizada (todas y cada una de las personas perceptoras deben cumplir unas obligaciones).

Es decir, no sólo es necesario que la norma defina con precisión qué se entiende por “*persona perceptora*”, “*solicitante*” y “*beneficiario/a*”, sino que además, distinga claramente a cada tipo de personas atribuyendo a cada uno, sus obligaciones y derechos respecto a esta prestación económica, en aras a una correcta técnica jurídica, y sobre todo, en aras a la seguridad jurídica de los titulares del derecho a la Renta Garantizada.

Asimismo, y como mera sugerencia, se echa en falta entre las obligaciones de las personas perceptoras de la prestación una referencia a la necesidad de administración responsable, dado el carácter y la finalidad de la renta que se le proporciona.

- Artículo 18.c), segundo párrafo. La remisión de una norma a un concreto



artículo de otra concreta norma para regular un asunto jurídico puede conllevar que si esa norma de remisión cambia posteriormente, sea necesario cambiar la norma remitente. Por ello es aconsejable que en estos casos simplemente se difiera la regulación a aquella norma que, vigente en cada momento, regule la materia en cuestión.

-. Artículo 21. En este artículo es conveniente hacer dos apreciaciones. En primer lugar, sería conveniente que la redacción de la suspensión del cómputo del plazo máximo del procedimiento, cuando se ha hecho un requerimiento de subsanación, se redactase conforme viene recogido en las normas que regulan el procedimiento administrativo común, puesto que una redacción distinta y la utilización de otros términos, pueden dar lugar a errores acerca de cómo y cuánto tiempo se interrumpe este plazo.

En segundo lugar, si lo que se pretende es que sea el Director del Servicio competente por razón de la materia el que dicte la correspondiente resolución de reconocimiento o denegación del derecho a la Renta Garantizada debería expresarse más claramente, aconsejándose que se especifique que los recursos frente a dicha Resolución se tendrán que dirigir al Director/a General correspondiente.

-. Artículo 23. Modificaciones. Este artículo en sus puntos 1 y 2 trata los supuestos de modificación de la cuantía de la Renta y las obligaciones de las personas perceptoras respecto a la comunicación de dichos supuestos. En principio, la obligación sería comunicar las modificaciones que afectan a la Renta en el plazo de quince días desde que se produjeron. No obstante, al establecer cuándo se hará efectiva la modificación, se contemplan dos supuestos: se pagará a partir del mes siguiente al que se haya producido su causa o *“en su caso, la notificación del cambio de circunstancias al Departamento competente....”*.

Esto supone que en realidad hay dos plazos que se toman como referencia para la efectividad de la modificación de la renta, sin que se concrete cuándo procede uno u otro, lo que debería dejarse claramente establecido.

-. Disposición Adicional Primera. *Compatibilidad con otras rentas y pensiones*



no contributivas de jubilación. Como el mismo título de la disposición indica, se trata de dos temas diferentes, con asuntos jurídicos distintos, normativas distintas y que por tanto, en aras de la mejor comprensión de la norma y de una correcta técnica legislativa, deberían separarse y constituir, cada uno por separado, sendas disposiciones adicionales.

- Disposición Adicional Cuarta y artículo 3.1. Planes Estratégicos de Inclusión Social. En buena técnica legislativa sería más apropiado que la aprobación del primer Plan estratégico, así como sus sucesivas renovaciones y el proceso para su evaluación, se concentrasen en la disposición Adicional, destacando la importancia de esa previsión a futuro.

#### **Quinta. Aspectos de fondo.**

En relación con la regulación sustantiva contenida en el proyecto examinado, y con la finalidad de coadyuvar a la mejora de su calidad, cabe realizar las siguientes reflexiones:

- Artículo 3, puntos 2, 3 y 4. Este artículo se refiere en estos puntos a que las personas podrán ejercitar el derecho a la inclusión social a través de los programas y servicios tanto garantizados como no garantizados de la Cartera de Servicios Sociales, en especial el Programa de Incorporación Social en Atención Primaria y otros Servicios Especializados, y a través de los programas y servicios del Servicio Navarro de Empleo.

Algunos de estos servicios y programas, en especial los que se prestan por el Servicio Navarro de Empleo, pasan necesariamente porque las personas beneficiarias del derecho a la inclusión social, suscriban contratos laborales. Para ello es necesario que estas personas cumplan una serie de requisitos legales que se establecen en las normas estatales, puesto que son competencia exclusiva del Estado. O dicho de otro modo, no todos los servicios y programas que se citan en los puntos 2, 3 y 4 de este artículo son predicables de todos los, en principio, "posibles titulares".

Todo ello conduce a una conclusión obvia: debería definirse con más precisión el derecho a la inclusión social por cuanto se refiere a quiénes pueden ser los titulares



de las distintas prestaciones y recursos de los que se compone, en orden a garantizar la seguridad jurídica de todos aquellos que pudieran querer ejercitarlo, teniendo en cuenta, además, el carácter subjetivo y universal de dicho derecho, proclamado tanto en la Exposición de Motivos como en el resto del articulado.

Todo lo que se ha dicho en los párrafos anteriores puede aplicarse al artículo 34.3, que establece la posibilidad de participar en un programa de Empleo Social Protegido u otra opción de empleo y/o formación, para aquellas unidades familiares perceptoras de renta durante un año. En este caso, la indefinición todavía es más importante si cabe puesto que no sólo afecta a la Administración de la Comunidad Foral si no también, a otras Administraciones, como la Local.

- Artículos 19, 20 y 21. De conformidad con las normas básicas que regulan el procedimiento administrativo común, la iniciación de un procedimiento administrativo a instancia de parte se produce con la presentación de la correspondiente solicitud ante un órgano administrativo, que si no es un Registro oficialmente habilitado para ello, deberá remitir dicha solicitud a la mayor brevedad posible, al órgano administrativo que estime competente.

El artículo 19 establece que el procedimiento se iniciará siempre a instancia de la persona interesada mediante la presentación, en el Servicio Social de Base que por domicilio le corresponda, de la solicitud acompañada de la documentación necesaria para la comprobación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la prestación. Por tanto, es claro que este es el momento del inicio de la tramitación.

Conforme establece el artículo 42.3.b) de la LRJPAC el plazo máximo de duración de un procedimiento se contará, en los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (no desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver, que en este caso, es un órgano del Gobierno de Navarra).

Por tanto, se advierte que el plazo máximo de resolución del procedimiento





establecido en el artículo 21.1 no es adecuado, dado que prevé el cómputo de tres meses desde la fecha de entrada en alguno de los registros oficiales del Gobierno de Navarra, cuando dicho plazo máximo (sea cual sea el que se establezca) debe computarse desde que la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (los servicios sociales de base), lo que debe tenerse en cuenta para la correcta fijación del plazo máximo a establecer, sobre todo para que se reconsidere tal plazo a efectos del silencio positivo previsto en la norma, y su posible afectación también a lo dispuesto en el artículo 22 sobre reconocimiento y abono de la prestación.

Otra opción posible sería separar ambos procedimientos, esto es, el seguido en los Servicios Sociales de Base, y el seguido ante el Gobierno de Navarra, estableciendo sus diferentes finalidades. Sin embargo, la ley analizada contempla un solo procedimiento con la intervención de los servicios sociales de base como órgano tramitador donde se inicia el procedimiento, lo que nos lleva a esta advertencia.

-. Artículos 23, 24 y 25. En estos artículos se regulan las modificaciones que pueden acaecer en la Renta Garantizada ya reconocida, la suspensión de la percepción de la misma, y por último, su extinción.

Si bien se regulan algunos aspectos de estas tres circunstancias tan importantes para el verdadero y efectivo disfrute del derecho a la Renta Garantizada, no se regula el procedimiento para acordar la modificación, la suspensión y/o la extinción. Aunque varía en cada caso, falta la determinación de cuáles son los órganos competentes, los plazos para resolver, y en el caso de la extinción, la forma de iniciación del procedimiento.

Dado que se trata de aspectos muy relevantes que afectan directamente al disfrute del derecho, debe establecerse en la Ley el procedimiento completo, siquiera de manera somera, estableciéndose los aspectos mínimos que garanticen el respeto de las garantías necesarias para los ciudadanos a los que se les ha reconocido este derecho ante la modificación, suspensión o extinción del mismo.

-. Artículo 25.2. La redacción de este párrafo es confusa y puede ser



interpretada de varias formas. Una de esas interpretaciones consiste en que el legislador ha pretendido que, una vez comprobado un incumplimiento, la Administración, en atención a diversas circunstancias y al principio de proporcionalidad, puede, no sólo no incoar expediente sancionador, sino, sustituir el sancionador por otras medidas (que no se especifican).

Al respecto, debe aclararse que una vez comprobado un incumplimiento, y estando éste tipificado, sólo cabe la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, teniendo en cuenta la finalidad última del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración: restablecer el orden jurídico infringido y sancionar al infractor. Cuestión distinta es que la sanción pueda modularse, eso sí, conforme a los criterios de graduación establecidos en la propia Ley.

En cuanto al principio de proporcionalidad, que consiste en la adecuación de los medios empleados a los fines perseguidos, el ordenamiento jurídico lo contempla, no como mecanismo para obviar la incoación del procedimiento sancionador, sino dentro del propio procedimiento como mecanismo de modulación de la sanción, otorgando un cierto margen de apreciación a la Administración para la graduación de la misma, en atención a la entidad de la infracción y de sus efectos.

Así, la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge el principio de proporcionalidad en el artículo 131.3 al disponer que *“en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar...”*. Y también el artículo 131.2 que dice que *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*.

Por último, no se especifican qué “otras medidas” se aplicarán en lugar del procedimiento sancionador. En relación a este punto señalar que las sanciones que pueden imponerse a un ciudadano por conductas punibles administrativamente, deben



estar recogidas en una norma con rango legal que regule el procedimiento sancionador, y tenerse en cuenta que el ordenamiento jurídico no reconoce propiamente como sanciones otras medidas compatibles con las mismas, tales como el restablecimiento de la legalidad alterada, la reposición de la situación alterada, la ejecución forzosa para el cumplimiento de una obligación, las multas coercitivas, la indemnización de los daños y perjuicios causados, el comiso de los efectos obtenidos de la infracción, o los llamados "mecanismos de clemencia".

- Sección Tercera. Régimen Sancionador. Se aprecia la ausencia de la definición de las personas consideradas infractoras. Esta definición habrá de ajustarse, en todo caso, al principio de culpabilidad establecido en el artículo 130 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Artículo 25.2, en relación con el artículo 30. En el primero de estos artículos se establece que la extinción del derecho por incumplimiento llevará aparejada la incoación de un expediente sancionador. Y en el segundo, se establecen las distintas sanciones que, por lo que a la prestación efectiva de la Renta, pueden limitarla entre 1 y 12 meses. Sin embargo, la aplicación de ambos artículos puede llegar a resultar prácticamente imposible puesto que si el derecho ya se ha extinguido no es factible que se limite la percepción del mismo. O dicho de otro modo, si el solicitante ya no tiene derecho a cobrar la Renta Garantizada, ¿cómo se va a limitar su cobro durante unos meses?

Por otro lado, y en el caso de que lo que se pretenda es un reintegro debe recordarse que el reintegro de cantidades indebidamente percibidas no constituye propiamente una sanción (sí lo sería, por ejemplo, una multa del tanto o del doble de lo indebidamente percibido).

En consecuencia, la regulación del procedimiento sancionador debería establecer de forma clara cuáles son las sanciones y sus reglas de aplicación, distinguiendo de forma efectiva las sanciones de aquéllas otras situaciones administrativas que pueden impedir o limitar el ejercicio del derecho, es decir, la percepción de la Renta Garantizada, en virtud de la aplicación de la Ley.



- Artículo 34.2. Este artículo establece un supuesto en el que se deberá llevar a cabo un proceso personalizado de inclusión social. Sin embargo, el propio Anteproyecto define ese proceso, precisamente, como el contenido del derecho de inclusión social, derecho que se regula como subjetivo y universal.

Por tanto, si se trata de un derecho, no cabe su imposición como obligación como segunda opción ante una situación de exclusión social que no se soluciona, que no progresa. Y además, ésta es una de las razones por las que, según la propia Exposición de Motivos, se considera pertinente revisar la Renta (de Inclusión), puesto que se entiende que el acceso a los servicios sociales de acompañamiento de la inclusión debe producirse desde una lógica de intervención social, que tenga en cuenta situaciones, capacidades y oportunidades de las personas y su entorno, con independencia de si en un momento u otro se accede o no a una prestación económica.

En consecuencia, se aconseja revisar este artículo de forma que no se confunda derecho con obligación, y en todo caso, se articule una relación entre ambos derechos (inclusión social y renta garantizada), que respete la naturaleza, contenido y completa integridad de ambos, para todos los posibles titulares de los mismos.

En vista de todo lo expuesto anteriormente pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

### **III. CONCLUSIONES**

1ª.- Debe completarse el expediente con los informes y trámites señalados en la consideración tercera del presente informe.

2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

3ª.- Asimismo, se aconseja valorar las recomendaciones realizadas sobre el fondo del asunto.



Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 28 de junio de 2016.

La Técnica de Administración Pública

Rama Jurídica

María José Arozarena Gómez

La Jefa de la Sección de Desarrollo

Legislativo y Coordinación

María Belén López Carballo

El Director del Servicio de Secretariado del  
Gobierno y Acción Normativa

José Contreras López



