



**Resolución 2015AS-958-15 del Ararteko de 27 de enero de 2015, por la que concluye su actuación de oficio relativa a la necesidad de publicar el contenido del denominado “documento de criterios” de Lanbide.**

### Antecedentes

Desde que Lanbide se hizo cargo de la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), su dirección general viene aprobando de forma periódica un denominado “documento de criterios”, circular interna mediante la que se facilita a las distintas oficinas de este organismo autónomo una suerte de guía de gestión de la RGI. La última actualización de dicho documento de criterios ha tenido lugar en diciembre de 2014.

Este documento es objeto de controversia por los motivos que expondremos a continuación, principalmente relativos a la negativa por parte de Lanbide de hacerlo público, tanto de cara a las personas usuarias de los servicios de Lanbide, como a distintos agentes sociales (entidades del tercer sector y servicios sociales de base), para quienes el conocimiento del contenido de esta circular es fundamental para poder desempeñar sus funciones.

El Ararteko era conocedor de estos problemas, tanto por haber ya tramitado algún expediente de queja cuyo objeto era precisamente el documento de criterios de Lanbide (en especial, el expediente de queja 653/2015/QC), como por haber comprobado por las respuestas recibidas desde este organismo autónomo a diversas peticiones de información, la gran importancia de esta circular, pues es frecuente que dichas respuestas se refieran al contenido del documento de criterios y no necesariamente a la normativa reguladora de la RGI (básicamente, la Ley 18/2008, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, reformada por la Ley 4/2011; el Decreto 147/2010, de la Renta de Garantía de Ingresos; y el Decreto 2/2010, de la Prestación Complementaria de Vivienda).

Este fue el motivo por el que se decidió abrir el presente expediente de oficio, al objeto de trasladar a Lanbide nuestra opinión acerca de la incidencia del documento de criterios en la gestión de la RGI y de plantear la conveniencia de incorporar ciertos cambios de concepto.





Por ello, el 11 junio se remitió un escrito a las personas responsables de distintas instituciones pertenecientes al Gobierno vasco (consejería de Empleo y Políticas Sociales, Dirección General de Lanbide y Dirección de Servicios Sociales) al objeto tanto de trasladar nuestra preocupación en torno a esta cuestión, como de que desde Lanbide se diera respuesta a las cuestiones que en nuestra opinión estaban generando una mayor controversia, a saber:

- La preocupación trasladada por parte de personas a título individual, servicios sociales municipales y organizaciones sociales por la falta de transparencia que implicaba la no publicación del documento de criterios.
- La posibilidad de difundir de algún modo el contenido del documento.
- La necesidad de proceder al desarrollo reglamentario de la Ley 18/2008 tras las reformas introducidas por la Ley 4/2011 (actualización de los decretos 2/2010 y 147/2010).
- La posibilidad de configurar el documento de criterios como una orden del consejero del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Tras diversas gestiones, que incluían la remisión de un requerimiento a Lanbide, hemos recibido información suficiente para elaborar la presente resolución.

### Consideraciones

El escrito remitido el 11 de junio por el Ararteko a las distintas instituciones del Gobierno vasco relacionadas con la gestión de la RGI se centraba en la valoración que hacíamos de lo que en opinión del Ararteko eran problemas asociados a la utilización de la circular interna conocida como documento de criterios para la gestión de la RGI, que a continuación pasamos a resumir.

1. Señalábamos a Lanbide que esta circular no contiene solamente criterios interpretativos en relación con las dudas que pudieran surgir respecto del régimen regulador de la RGI, sino que se habría podido constituir en una síntesis de la normativa que es, actualmente, el instrumento principal, en





ocasiones único, utilizado por los empleados de Lanbide para la gestión de los expedientes de RGI.

Esto implica que gran parte de las actuaciones que Lanbide lleva a cabo en la gestión de la RGI tengan su base en el documento de criterios, documento que ha adquirido gran importancia dadas sus dos actuales funciones:

Por un lado, por ser el lugar donde se definen elementos tales como qué causas pueden motivar la suspensión del derecho a la RGI, la duración de la misma, qué medios documentales son aceptados como prueba del cumplimiento de ciertos requisitos o qué rendimientos se computarán a efectos de calcular la cuantía que corresponde en concepto RGI, por ejemplo.

Por otro lado, el documento de criterios habría servido para adaptar de algún modo el contenido del Decreto 147/2010 (en parte también el 2/2010) a la reforma de la Ley 18/2008 introducida por la Ley 4/2011. Esta cuestión es fuente de preocupación por parte de esta institución con relación a la falta de seguridad jurídica y a las dificultades que implica para el trabajo de otros agentes públicos y privados la ausencia de una normativa de general conocimiento.

Según ha conocido el Ararteko a resultas de diversas visitas a oficinas de Lanbide, en general las personas dedicadas a la gestión de la RGI no hacen uso de los textos que contienen la normativa (básicamente Ley 18/2008, Decreto 147/2010, Decreto 2/2010), sino que se remiten directamente al documento de criterios para solventar todas las cuestiones relativas a la RGI. Así, podría afirmarse que la circular interna a la que nos referimos constituiría un compendio de la normativa que es utilizado a menudo en lugar de esta por parte de las oficinas de Lanbide.

2. Otra de las preocupaciones del Ararteko, como señalamos más arriba, era la referida al relato transmitido a esta institución por parte de distintos agentes sociales, que en ocasiones han solicitado de Lanbide la entrega de una copia del documento de criterios con el fin de conocer su contenido y poder así informar de manera más precisa a las personas usuarias de los distintos servicios integrados dentro del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, sin que Lanbide se la haya facilitado. Recordemos que dicho sistema no sólo está integrado por las prestaciones económicas, sino también por los instrumentos orientados a la inclusión





social y laboral en los términos definidos por el artículo 7 de la Ley 18/2008: *"Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados y definidos de forma autónoma por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de educación y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión activa"*.

Trasladábamos nuestra preocupación en relación con la necesidad de que se haga una reflexión sobre las dificultades que implica la falta de difusión del documento que contiene los criterios que Lanbide utiliza para la gestión de la RGI, cuando se trata de un documento fundamental en las decisiones de este organismo autónomo. Por ello señalábamos a Lanbide que a nuestro entender, estas dificultades hacen necesario valorar la conveniencia de que se elabore una disposición normativa que dé la necesaria publicidad para así evitar la posible generación de situaciones de indefensión y permitir que quienes lo necesiten puedan recibir orientación por parte de los agentes públicos y privados.

Señalábamos que a nuestro entender dicha publicidad es necesaria para la consecución de esos fines, de modo que los distintos elementos que componen este sistema puedan actuar de forma coordinada, así como que la difusión del contenido del documento objeto de la presente actuación de oficio se corresponde con las prácticas de buen gobierno y el principio de transparencia que ha de regir la actuación de toda administración, tal y como por su lado prescribe el artículo 103 de la Constitución Española.

Recordábamos a Lanbide diversos preceptos en relación con la necesaria observancia de determinados principios en las actuaciones administrativas, principios que serían en nuestra opinión aplicables a la cuestión que nos ocupa.

- El artículo 35g) de la Ley 30/1992, que establece que el ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas tiene el derecho *"a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar"*. Asimismo, el apartado h) de ese mismo artículo, modificado por la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, reconoce el derecho *"al acceso a la información pública, archivos y registros"*.



- El artículo 2 del Real Decreto 208/1996, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, es claro al referirse a este tipo de datos como información general que ha de ser necesariamente difundida:

*“1.-Es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación. 2.- La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna. 3.- Cuando resulte conveniente una mayor difusión, la información de carácter general deberá ofrecerse a los grupos sociales o instituciones que estén interesados en su conocimiento”.*

- Finalmente y con carácter general, los actos administrativos deben ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico sin vulnerar ningún precepto establecido en una disposición general (artículos 51, 52 y 53 de la citada ley 30/1992).

3. Finalizábamos señalando que, en opinión del Ararteko, sería necesario que se llevara a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley 4/2011, de modificación de la Ley 18/2008, en cumplimiento de su Disposición Final<sup>1</sup> para que la actuación de Lanbide mejorara en transparencia, evitando así tener que recurrir al documento de criterios.

Subsidiariamente considerábamos que una forma apropiada de dar la necesaria difusión a los criterios que están sirviendo de base para la producción de actos administrativos que afectan al derecho a las prestaciones económicas de RGI y PCV sería, precisamente, configurarlos como una Orden del Consejero del Departamento de Empleo y Políticas

---

<sup>1</sup> “En el plazo de los doce meses siguientes a la aprobación de esta ley, el Gobierno Vasco deberá dictar todas las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación”.

Sociales que desarrollara el Decreto 147/2010, orden que, como tal, tendría que ser publicada (esta forma de proceder sería igualmente aplicable a lo que respecta a la PCV, cuyo Decreto 2/2010 está asimismo sin desarrollar).

De este modo no sólo se obtendría la difusión de los criterios seguidos en la gestión de la RGI mediante la publicación de la orden u órdenes, sino que estos quedarían positivados en un texto normativo, lo que redundaría además en un incremento de la seguridad jurídica.

Nuestro escrito recibió respuesta por parte del director general de Lanbide mediante dos escritos que tuvieron entrada en el registro de esta institución los días 17 de agosto y 23 de noviembre, respectivamente, respuesta mediante la que se nos transmitía la valoración que desde esta dirección general se hacía de nuestras consideraciones. En resumen, Lanbide nos trasladó la siguiente opinión.

En cuanto a la observación relativa a la importancia que la circular interna ha cobrado por haberse constituido en instrumento principal para la gestión de la RGI, se nos informa de que *"el denominado 'Documento de Criterios' no es una síntesis de la normativa vigente en esta materia de RGI ni se trata del instrumento principal, ni mucho menos el único, utilizado por los empleados de Lanbide para la gestión de los expedientes de RGI"*. Se nos indica que el documento en cuestión constituye una importante guía para conseguir la necesaria homogeneización en la interpretación y aplicación de la normativa de RGI y PCV, *en aras precisamente de fortalecer la seguridad jurídica de los ciudadanos y de las entidades que operan en este ámbito, manifestación también de las prácticas de buen gobierno y del principio de transparencia que ha de regir la actuación de toda Administración Pública*. Se nos indica que el documento sirve, asimismo, para conseguir una homogeneización de criterios entre las distintas oficinas de Lanbide, así como que es comprensible que los trabajadores de este organismo, dada *"la compleja normativa que rige en esta materia, redactada con un alto grado de tecnicismo jurídico, hagan uso, a veces habitualmente, del citado 'Documento de Criterios'"*.

En cuanto a la cuestión relativa a la eventual positivación de los criterios de Lanbide en cumplimiento del mandato del legislador en relación con la necesidad de desarrollar reglamentariamente la Ley 18/2010 tras su reforma por la Ley 4/2011, se nos informa de que: *"se procedería a iniciar el desarrollo reglamentario de la misma, modificando los Decretos*



*actualmente vigentes, que en realidad son el desarrollo de la versión originaria de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y que no se ajustan, por tanto, a las novedades introducidas por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre".* Se nos informa de que el actual documento de criterios servirá de base para la actualización a las referidas novedades de los decretos ejecutivos.

Lanbide comparte la opinión trasladada por el Ararteko en el sentido de que, una vez modificado su contenido actual, el documento al que hace referencia la presente resolución se positivará. Para ello, se nos ha trasladado el compromiso de redacción de una *"Orden del Consejero de Empleo y Políticas Sociales o Resolución del Director General de Lanbide, así como de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco para general conocimiento tanto de los posibles usuarios del Sistema Vasco de Inclusión Social o beneficiarios de sus prestaciones como de cualquier operador o interesado en dicho Sistema"*.

Para ello, al objeto de mejorar y corregir el documento de criterios, así como las aplicaciones informáticas empleadas para la gestión de la prestación, se va a tener en consideración tanto la experiencia acumulada por el personal de Lanbide durante los años en los que se ha gestionado la RGI, como el contenido de las resoluciones judiciales en las que el documento de criterios haya podido ser objeto de litigio.

Se nos informa de que, si bien no se puede señalar una fecha para la finalización de este proceso, se ha empezado a trabajar en ello y se espera que la publicación de la orden o resolución que positivase los criterios y desarrolle los decretos se produciría un mes después de la conclusión de este trabajo previo.

Esta postura ha sido ratificada en una reciente reunión que el ararteko ha mantenido con el consejero de Empleo y Políticas Sociales.

### Conclusiones

Valoramos muy positivamente el compromiso de Lanbide en relación con la positivación y subsiguiente publicación de los criterios, pues tal y como hemos indicado, el papel que el documento de criterios ha asumido pudo entenderse dentro del difícil contexto en el que se produjo la asunción de la competencia de la





gestión de la RGI, como respuesta práctica a los problemas iniciales, pero una vez que la mayoría de dichos problemas han sido superados, se ha constatado que no es un instrumento adecuado por los motivos señalados.

Concluimos nuestra actuación en el presente expediente, a la espera de que Lanbide incorpore las mejoras señaladas.

