

# 11/21

## *dictamen*

Sobre el Anteproyecto de Ley

del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión

Bilbao, 11 de noviembre de 2021



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 11/21

---

## I.- INTRODUCCIÓN

---

El día 13 de octubre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Trabajo y Empleo, solicitando informe sobre el “Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos. Para ello, el principal fin de la nueva ley es adaptar el funcionamiento del conjunto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y de Inclusión, y muy especialmente el de las prestaciones económicas que lo integran, actualizando la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos, y las disposiciones que de esta se derivan.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 2 de noviembre de 2021 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 11 de noviembre donde se aprueba por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El “*Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión*” consta de exposición de motivos, nueve títulos estructurados en ciento cuarenta y siete artículos, siete disposiciones adicionales, seis transitorias, una disposición derogatoria y cuatro finales.

Explica la exposición de motivos, en primer lugar, que las rentas garantizadas son una parte esencial del modelo de protección social europeo y la mayor parte de los países de Europa cuentan con este tipo de medidas, y que resulta innegable el impacto positivo que tienen tanto en lo que se refiere a la reducción de la pobreza –especialmente la severa–, como a la mejora de las condiciones de vida de las familias que las perciben.

En Euskadi, tras más de treinta años de desarrollo, el sistema de garantía de ingresos e inclusión social se ha convertido en una de las principales señas distintivas del autogobierno vasco, un éxito colectivo y un referente fuera de nuestras fronteras. Con un gasto público y una capacidad de protección similar a la de los sistemas de este tipo que existen en los países de nuestro entorno, las prestaciones de garantía de ingresos protegen de la pobreza severa a la inmensa mayoría de quienes las perciben y reducen drásticamente los niveles generales de pobreza y exclusión social.

No obstante, el crecimiento económico posterior a la crisis financiera de 2008 no ha impedido que la pobreza y la exclusión social crezcan en Euskadi. El efecto que explica el crecimiento de la pobreza incluso en tiempos de bonanza tiene que ver con el desigual incremento de los ingresos de los diferentes grupos de renta y con el consiguiente incremento de los umbrales de pobreza. El propio crecimiento económico –al no repartirse de forma uniforme entre todos los grupos de renta– está en parte provocando el crecimiento de la

pobreza, medida en términos relativos.

En términos más generales, el aumento del desempleo, el crecimiento en el número de las personas paradas de larga duración, la falta de recursos de las personas migrantes, la feminización del riesgo de exclusión, la discapacidad o la situación de las personas pensionistas con escasos recursos económicos son solo algunos ejemplos de los distintos factores que han contribuido al incremento del volumen de personas necesitadas de protección.

Por otra parte, como consecuencia de la crisis sociosanitaria y socioeconómica provocada por la pandemia del COVID19, el panorama ha empeorado de manera destacable. La brusca caída de la actividad económica derivada de las medidas adoptadas para evitar la transmisión del virus ha tenido como consecuencia un notable incremento de las tasas generales de desempleo, una importante mortalidad empresarial y, sin duda, un incremento en las tasas de pobreza y exclusión, además de un cambio drástico en el perfil de las personas afectadas y en los itinerarios vitales que llevan de la integración a la exclusión, y viceversa.

A estos cambios se añaden los derivados de la aprobación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV), que nace como prestación económica de Seguridad Social en su modalidad no contributiva, con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de las personas.

La aprobación del IMV obliga a replantear y a rediseñar el conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social por dos razones esenciales. Por una parte, se plantea como una **prestación “suelo”**, un mínimo común que ofrece la oportunidad de que el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión extienda su protección a todas aquellas personas domiciliadas en Euskadi que se hallen en situación de necesidad. Por otra parte, la transferencia a Euskadi de la gestión del IMV hará posible una gestión integrada del conjunto de las prestaciones económicas que conforman el sistema vasco de garantía de ingresos, dando una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Todo ello hace preciso adaptar las medidas de protección social, de garantía de ingresos mínimos y de inclusión. El objetivo será, por un lado, mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas que ofrece el sistema de garantía de ingresos y, por otro, mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades para desenvolverse en la vida laboral y social, a servicios sociales y de empleo de calidad. Para ello, el principal fin de la nueva ley es adaptar el funcionamiento del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos y de inclusión, y muy especialmente el de las prestaciones económicas que lo integran, a los profundos cambios que desde la aprobación del marco normativo vigente se han venido produciendo en el seno de la sociedad vasca desde la aprobación del marco normativo vigente (la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos, y las disposiciones que de esta se derivan).

Con ese punto de partida, los criterios básicos que han guiado la elaboración de la norma son los siguientes:

- Profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia de la política vasca de garantía de ingresos, multiplicando, específicamente, su capacidad

para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.

- Clarificar el concepto de unidad de convivencia, garantizando el acceso a las prestaciones de todas las unidades de convivencia que puedan residir en un mismo domicilio y, al mismo tiempo, estableciendo mecanismos que tengan en cuenta las economías de escala que se producen en el caso en el que diversas unidades familiares compartan un mismo domicilio y fomenten la agrupación de las personas sin vínculos familiares en unidades pluripersonales.
- Ajustar el sistema de cálculo de la prestación, asegurando la suficiencia y la racionalización de las cuantías garantizadas, especialmente en el caso de las familias de mayor tamaño.
- Mejorar la atención a las necesidades y colectivos que hoy no están adecuadamente cubiertos, evitando la desigualdad en el acceso al sistema.
- Facilitar una gestión más eficaz de las prestaciones, reconociendo el derecho de las personas usuarias a relacionarse por medios electrónicos, favoreciendo el acceso por las declaraciones responsables, racionalizando los procedimientos de actualización de las cuantías y el control de las prestaciones y garantizando una mayor seguridad jurídica de las personas perceptoras.
- Reforzar el acompañamiento laboral de los servicios de empleo como el acompañamiento social de los servicios sociales, mediante la introducción de procedimientos de diagnóstico, estratificación o segmentación capaces de identificar las necesidades de las personas beneficiarias y de prescribir los servicios de apoyo que esas necesidades requieren.
- Impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias, favoreciendo la implicación de las empresas vascas y de la economía solidaria en la lucha contra la exclusión.
- Consolidar un sistema estructural de bonificación del empleo que evite la trampa de la pobreza y dé respuesta a la pobreza en el empleo.
- Mejorar la gobernanza del conjunto del sistema para la garantía de ingresos y la inclusión social, facilitando la participación del conjunto de las administraciones competentes, y del Tercer Sector social, en su gestión.
- Consolidar las políticas de garantía de ingresos e inclusión social mediante el refuerzo de los mecanismos que permitan estabilizar, articular e impulsar las actividades de investigación, innovación, evaluación, difusión, análisis y formación que se realizan en la actualidad, en el marco de una estrategia más amplia de I+D+i en este ámbito.

La nueva Ley se estructura en **nueve títulos**, el **primero** de los cuales, dedicado a las **disposiciones generales**, se inicia con la identificación del objeto de la norma, que es la regulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, estableciendo, a su vez, la finalidad a que este Sistema se dirige. Se define el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión en el artículo 2, a la vez que se establece su estructura organizativa, primera manifestación de la interacción de los servicios sociales, de vivienda, educación y salud en aquel Sistema, que tendrá su reflejo a lo largo del texto de la ley.

A los principios y modelo de atención del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que mantienen las señas de identidad de la Ley 18/2008, se suma la identificación de sus componentes, que sí incorporan novedades significativas. De un lado, la distinción conceptual que apunta el artículo 6 entre prestaciones económicas (RGI e IMV) y ayudas (AES), en tanto llevan a aparejado un diferente régimen jurídico, ligado a la categorización de las primeras como derechos subjetivos, naturaleza ajena a las AES.

De otro, el artículo 7 introduce modificaciones en los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social: en primer lugar, identificando con mayor pormenor el conglomerado de herramientas que se ponen a disposición de las personas para el logro de la inserción laboral y social. En segundo lugar, distinguiendo los servicios que se subsumen específicamente en el objetivo de la inserción laboral, identificados como servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad, de los servicios de apoyo y mejora de la inclusión social.

El artículo 9, cierre del título I, introduce por primera vez la relación de derechos de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones, ayudas y servicios del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

El **título II**, referido a las **prestaciones económicas y ayudas** del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, contiene la regulación sustantiva de las mismas, respetando lo dispuesto en la normativa reguladora del IMV. Se estructura en cuatro capítulos.

El capítulo primero, dedicado a las disposiciones generales, contiene como novedad más significativa la que deriva del artículo 11, dedicado a las características de las prestaciones, que atribuye a la RGI la caracterización de indefinida, además de complementaria y de naturaleza subsidiaria e intransferible. La ley introduce *ex novo* esta característica, que responde a la consideración de la prestación como verdadero derecho subjetivo, eliminando cargas innecesarias a sus titulares, como la necesidad de su renovación periódica.

Otra de las novedades es la supresión de las modalidades de la RGI (renta básica para la inclusión y protección social y renta complementaria de ingresos de trabajo). En esta ley pasa a ser una única prestación, que variará en su cuantía en función del conjunto de recursos de la unidad de convivencia y de las circunstancias de sus miembros, resultando un modelo prestacional más sencillo y comprensible para sus destinatarios y destinatarias.

El capítulo segundo regula la RGI. Se estructura en cinco secciones, que abarcan desde el artículo 15 al artículo 44.

La sección 1ª, dedicada a la definición de la prestación, a las personas titulares y beneficiarias, contiene importantes modificaciones respecto a la Ley 18/2008:

- 1) Facilita el acceso a las familias con personas menores de edad y adultas con discapacidad reconocida de, al menos, el 33% o calificación de dependencia, reduciendo el tiempo exigido de empadronamiento y de residencia efectiva en algún municipio de la CAPV a dos años, frente a los tres actuales, que continúan siendo la regla general.
- 2) Facilita el acceso a la RGI a través de la combinación de dos medidas: la supresión de la exigencia de que la unidad de convivencia se halle constituida con una antigüedad determinada -hasta ahora, un año-, y de la exigencia del ejercicio previo de derechos vinculados exclusivamente a pensiones y prestaciones públicas, eliminando la obligación de hacer valer todo derecho de contenido económico que pudiera corresponder a la

persona solicitante o a cualquier miembro de la unidad de convivencia.

- 3) Los artículos 17, 18 y 19 identifican los colectivos que, por su especial vulnerabilidad, exigen la relajación de ciertos requisitos de acceso -edad y periodo exigible de empadronamiento y residencia efectiva o de uno solo de ellos, según los casos-. Se incorporan a los colectivos ya existentes las víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, las personas que hayan estado sujetas al sistema de protección de menores, las víctimas del terrorismo, en un gesto de reparación histórica, las personas con una discapacidad reconocida de, al menos, el 33% o con calificación de dependencia, y aquellas de entre 18 y 23 años que residan en domicilio distinto al de los progenitores y las progenitoras, al menos, durante un año y en los dos últimos hayan permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social durante un mínimo de 240 días.
- 4) El artículo 21 contempla una situación cada vez más frecuente, la de las personas casadas o con un vínculo análogo al conyugal que residen en domicilios distintos. No es esta circunstancia impeditiva del acceso o mantenimiento de la prestación, si bien se exige que la distinta residencia esté avalada por causa debidamente justificada.

La sección 2ª regula las unidades de convivencia, para cuya definición se ha partido de la realidad sociológica y de los análisis prospectivos sobre las características de los hogares de la CAPV, de manera que el artículo 25 define la unidad de convivencia básica en torno a la familia con vínculos de parentesco, matrimonial o análogo al conyugal, pero reduciendo el grado de consanguinidad y afinidad considerados. Por lo que se refiere a las unidades excepcionales (artículo 26), se incorporan a las ya existentes las víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual y las personas pensionistas.

El artículo 27 colma el vacío actual definiendo la relación análoga a la conyugal a los efectos de esta ley, en paralelismo con la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho, pero considerando, a su vez, la realidad de las parejas no formalizadas. Finalmente, se elimina el límite de un número máximo de RGI reconocidas por domicilio, reivindicación del Tercer Sector, propuesta igualmente por el Ararteko.

La sección 3ª regula las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias, introduciendo cambios dirigidos a objetivar el catálogo de obligaciones por su directa conexión con la finalidad a la que sirve la prestación, eliminando deberes, de funcionalidad inexistente o cuya comprobación exige la intromisión en la esfera privada.

Asimismo, el artículo 29 introduce el deber de comparecencia, que encuentra justificación en el deber de colaboración y en la necesidad de establecer un mecanismo eficaz que permita comprobar el requisito de la residencia efectiva, de singular relevancia en aquellos supuestos en los que existan indicios sólidos de una percepción indebida o fraudulenta de la prestación.

La Sección 4ª, dedicada a la determinación de la cuantía, introduce cambios significativos:

- 1) De un lado, la renta máxima garantizada que corresponde a una unidad de convivencia viene determinada, en el artículo 31, por la suma de determinadas cuantías:
  - a. Cuantía base, regulada en el artículo 32, expresión del gasto mínimo que se dedica en un domicilio en Euskadi a la satisfacción de las necesidades básicas. Su cuantía, referenciada mensualmente, vendrá determinada por la Ley de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien el año de la entrada en vigor de la ley se hará coincidir con el importe de la renta garantizada mensual que corresponda a una persona beneficiaria individual del IMV.

- b. Complementos individuales, regulados en el artículo 33.1, que cuantifican el reparto de los gastos de la unidad de convivencia en función del número de las personas que la integran, tomando como referencia los coeficientes de equivalencia de la unidad familiar que derivan del Decreto 154/2012, de 24 de julio, sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia.
  - c. Complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia, regulados en el artículo 33.2, que se aplicarán a las unidades de convivencia monoparentales, a las constituidas por víctimas de violencia de género o violencia doméstica, de trata seres humanos y de explotación sexual, por pensionistas y a aquellas integradas por una o varias personas con una discapacidad igual o superior al 33%, que no perciban pensión por este motivo.
- 2) Por su parte, el artículo 34 regula la determinación de los periodos computables en el cálculo de recursos determinantes del acceso a la prestación, delimitándolo al mes de la solicitud, y previendo actualizaciones trimestrales de la cuantía.
  - 3) De otro, el establecimiento en el artículo 35 de un coeficiente corrector para el cálculo de la cuantía base y de los complementos en caso de concurrencia de más de una unidad de convivencia residente en el mismo domicilio, que refleja las economías de escala que se generan en estas circunstancias.
  - 4) Finalmente, la regulación de los estímulos al empleo en el artículo 40, de orden más programático, apunta un cambio radical en la concepción de los incentivos al empleo al exigir estabilidad en los mecanismos que se definan reglamentariamente, lo que implicará el fin de su duración temporal por el efecto desincentivador en las personas perceptoras de rentas del trabajo de mantenerse en el mercado laboral.

La sección 5ª regula la suspensión y extinción de la prestación. La ley mantiene el régimen clásico de la suspensión y extinción de la prestación desvinculado del ejercicio de la potestad sancionadora. El mantenimiento de aquellas categorías conceptuales se rodea, sin embargo, de importantes modificaciones:

- 1) Se introduce en los artículos 43 a 45 un mecanismo de protección de las unidades de convivencia de gran relevancia para aquellas unidades integradas por menores de edad, inédito hasta la fecha. Se trata de la suspensión parcial del pago de la prestación en caso de pérdida temporal de los requisitos para su reconocimiento, de ocupación temporal de una plaza de un servicio residencial de carácter social, sanitario o sociosanitario, financiada en su integridad con fondos públicos o de incumplimiento de determinadas obligaciones.
- 2) El artículo 45 regula por primera vez los supuestos en que se entenderán justificados la reducción de jornada, la excedencia voluntaria, el rechazo, abandono, absentismo de un curso de formación para el empleo o de la participación en un proceso de selección para el empleo. El artículo 46 identifica, asimismo, los casos en que se considera justificado el rechazo de una oferta de empleo o el cese voluntario de la actividad laboral.

- 3) El artículo 46, dedicado a los efectos de la suspensión, determina el tiempo de duración, la fecha de efectos y de finalización de la misma.
- 4) El artículo 47, referido a la suspensión cautelar de la prestación, contempla por vez primera la imposibilidad de que aquella pueda afectar a la cuantía base de la prestación, en caso de ausencia de recursos, o a la cuantía resultante si los hubiera, cuando la unidad de convivencia que se ve afectada por la medida cautelar integre menores de edad.
- 5) El artículo 48 relaciona los supuestos determinantes de la extinción del derecho a la prestación y sus efectos. A la pérdida de la prestación propia de la extinción, se sumará la imposibilidad de solicitarla nuevamente durante un año, en el caso de la generalidad de los incumplimientos determinantes de la extinción de la RGI, y de dos, si la extinción trae causa de inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial en la declaración responsable y otras circunstancias vinculadas a estas, que evidencien la improcedencia de la prestación reconocida.
- 6) Finalmente, el artículo 49 cierra la sección regulando los efectos de la extinción de la prestación cuando en la unidad de convivencia se integren personas menores de edad. Este precepto encuentra razón de ser en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que impone a las instituciones, públicas o privadas, a los tribunales, y a los órganos legislativos la valoración y consideración como primordial del interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

El capítulo tercero, dedicado a las AES, completa el dispositivo económico del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Se articulan como prestación social autonómica de carácter asistencial, destinadas a personas que disponen de un nivel de recursos insuficiente para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social.

Su regulación no introduce cambios significativos respecto a la Ley 18/2008, más allá de los que precisan la adaptación a la configuración de las unidades de convivencia contempladas en esta ley y la consideración del conjunto de recursos de las personas beneficiarias, que resultan comunes a la RGI.

El capítulo cuarto regula el régimen económico de las prestaciones y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión de modo paralelo al establecido en la Ley 18/2008, si bien introduce tres novedades destacables:

- a) La regulación del régimen de reintegro de prestaciones y ayudas indebidamente percibidas, contenida en el artículo 64 de la ley, que establece la regla de la ejecutividad del deber de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas una vez sea firme en vía administrativa la resolución que lo declara, así como la preferencia del pago por compensación.
- b) La previsión de responsabilidad solidaria de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y de quienes, en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos, participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.
- c) La definición del régimen de prescripción de prestaciones indebidamente percibidas que,

manteniendo el plazo general de cuatro años en consonancia con el que deriva de la normativa aplicable a los derechos de la Hacienda General del País Vasco, establece el *dies a quo* del cómputo del plazo, así como la relación de los supuestos en que se interrumpe el mismo, en beneficio de la seguridad jurídica.

El título III, dedicado a los procedimientos, está integrado por cuatro capítulos.

El capítulo primero, dedicado a disposiciones generales, regula la competencia para la tramitación y reconocimiento de las prestaciones y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, los principios informadores del procedimiento, los derechos de las personas en el marco de los procedimientos vinculados a las prestaciones y ayudas previstos en esta ley, el derecho a relacionarse por medios electrónicos y las notificaciones y comunicaciones electrónicas.

Este capítulo ilustra la evolución y el cambio que pretende imprimirse a la gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, agilizando la tramitación de las prestaciones y ayudas y orientando su actuación al servicio de ciudadanas y ciudadanos.

En concreto, el artículo 69 regula el derecho a relacionarse por medios electrónicos garantizando la accesibilidad de los servicios electrónicos, salvaguardando el derecho a la no exclusión digital, reconociendo a las Entidades del Tercer Sector Social de Euskadi un papel en la transformación hacia un entorno cada vez más digital y apostando por la alfabetización digital de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones del Sistema regulado por esta norma.

El capítulo segundo, dedicado al reconocimiento de las prestaciones, se estructura en dos secciones: la primera, dedicada al procedimiento, regula el inicio, la subsanación, instrucción y resolución y contiene una regulación precisa de los modelos normalizados de solicitud; la segunda, referida a las declaraciones responsables, supone una importante novedad de esta ley. Refleja el máximo reconocimiento de la confianza en las personas destinatarias del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y, también, la asunción por estas de una responsabilidad plena vinculada a la trascendencia de los efectos de aquella declaración.

Las declaraciones responsables facilitan el acceso a la prestación de todas aquellas personas que se hallen en una situación acuciante, salvaguardando paralelamente los intereses públicos ya que, en torno a las mismas, se generan importantes dinámicas de control dirigidas a evitar menoscabos en el Sistema, estableciendo rigurosas consecuencias derivadas de la falsedad, inexactitud esencial o cualquier otra circunstancia anudada a la declaración responsable que evidencie la improcedencia del reconocimiento de la prestación.

El capítulo tercero regula los procedimientos de actualización de cuantía y control de las prestaciones.

Lo más significativo del primero de ellos es que somete todos los reconocimientos de la RGI a una revisión trimestral para determinar la cuantía que corresponderá en el trimestre siguiente. Se cuida el procedimiento de calibrar los periodos considerados, debidamente dimensionados a las posibilidades de gestión de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, estableciéndose seguidamente las consecuencias del silencio administrativo.

Por otra parte, el procedimiento de control, cuyo objeto es la comprobación del

cumplimiento de los requisitos y obligaciones de la persona titular y de las integrantes de la unidad de convivencia, no presenta novedades significativas, más allá de establecer la periodicidad en que habrá de llevarse a cabo.

La ley prevé en su artículo 85 la utilización de sistemas de inteligencia artificial en el control de las prestaciones; lo hace consciente del protagonismo que adquirirán en el quehacer de la totalidad de las administraciones públicas en los próximos años y desde el compromiso declarado de un uso ético de los mismos.

El capítulo cuarto, dedicado a la protección de datos de carácter personal y al suministro de información, proclama el respeto a la legislación de protección de datos y la confidencialidad de los datos de todas las personas que consten en los expedientes para la gestión de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y detalla la información precisa para la adecuada gestión de las mismas, en una expresión de máxima transparencia y, también, de la responsabilidad de todas las administraciones y entidades públicas en el deber de colaboración para el adecuado ejercicio de las competencias que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tiene atribuidas.

Igualmente, se aborda el deber de suministro de información de las personas físicas o jurídicas privadas y de las entidades sin personalidad, se identifica la información relevante que podrá solicitarse, así como las garantías que habrán de rodear aquella solicitud.

El **título IV**, dedicado a la **potestad de inspección y a la potestad sancionadora**, se estructura en dos capítulos.

El primero, dedicado a la potestad inspectora, cuya regulación sigue los parámetros clásicos de vigilancia y control de la normativa en una contribución decisiva a la preservación de los fundamentos del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, de los derechos de las personas titulares y beneficiarias, y de la corrección y ajuste de las prestaciones a los parámetros normativos de acceso y mantenimiento.

El artículo 90 prevé la aprobación anual del plan de asistencia, inspección y control, cuyo objeto será la prevención, investigación y control de incumplimientos, así como la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones para el reconocimiento y percepción de prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Por lo demás, la regulación de las funciones y facultades de la Inspección de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a que se refieren los artículos 93 y 94, son las necesarias en garantía de la preservación del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y en la normativa que la desarrolle, como también la consideración del auxilio a la labor inspectora, prevista en el artículo 89, que permitirá el desarrollo de aquella labor desde parámetros análogos a las de cualquier otra inspección.

El capítulo segundo está dedicado a la potestad sancionadora. Su artículo 97 regula la responsabilidad por la comisión de las infracciones previstas en la ley, estableciendo la responsabilidad de las personas mayores de 16 años, en debida correlación con la posibilidad de acceder al trabajo prevista en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, atendiendo a la funcionalidad del empleo como uno de los ejes sobre el que esta ley vertebra la inclusión de las personas.

Las sanciones incorporan tres novedades fundamentales:

- a) La primera, relacionada con la eliminación de las sanciones de multa para las infracciones más graves cometidas por personas titulares o beneficiarias de las prestaciones y ayudas, si bien se anuda a las mismas la extinción de las prestaciones, del cobro de las ayudas de emergencia social y, en su caso, devolución de las percibidas, así como la imposibilidad de acceder a las mismas durante un tiempo que oscila entre el año y medio y los tres años, que podrá ampliarse hasta los cinco en circunstancias de singular gravedad. En la determinación de los efectos anudados a la sanción de extinción de la prestación se ha atendido al superior interés del menor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- b) La segunda, vinculada a la previsión de un catálogo de sanciones para aquellas personas responsables que no sean titulares o beneficiarias de las mismas.
- c) La tercera, previendo la posibilidad de que las personas responsables mayores de dieciséis años y menores de dieciocho puedan sustituir las sanciones establecidas en el artículo 102, siempre con su expreso consentimiento, por prestaciones de interés social que se prolongarán en periodos ajustados a la minoría de edad, respetando, así, el principio de legalidad en materia sancionadora. Se ha considerado que las prestaciones de interés social, por su finalidad educativa y por las garantías que se anudan a su cumplimiento, resultan especialmente adecuadas para las personas menores de edad.

El título V regula los instrumentos y servicios orientados a la inclusión social y laboral. Los cuatro capítulos que integran este título abordan, respectivamente, las disposiciones generales relativas a estos servicios, las herramientas establecidas para el diagnóstico social y laboral y la valoración de necesidades de las personas beneficiarias, el PIPEI (Programa Integrado y Personal de Inclusión), y los programas y servicios de inclusión laboral y social.

En lo que se refiere a las disposiciones generales, la principal novedad radica en la asignación del profesional o de la profesional de referencia, que, en los casos de las personas destinatarias de servicios de inserción laboral, se asignará por Lanbide- Servicio Vasco de Empleo.

El capítulo segundo introduce la aplicación, con carácter inmediato, de una herramienta de triaje dirigida a detectar las necesidades de las personas beneficiarias e identificar los sistemas que han de intervenir en su diagnóstico, que habrán de incorporar la prescripción del servicio de la cartera de los servicios sociales o del programa de activación de empleo que, en su caso, resulte procedente.

El PIPEI, Programa Integrado y Personal de Inclusión, reemplaza al convenio de inclusión activa vigente y se regula en el capítulo tercero. Al objeto de focalizar este tipo de intervención individualizada en las personas con mayores necesidades de acompañamiento y apoyo, las personas titulares y beneficiarias de la prestación de garantía de ingresos estarán obligadas a negociar y suscribir este programa cuando se cumpla un año del acceso a la prestación, sin perjuicio de ofrecer este instrumento de inserción a todas las personas beneficiarias del IMV.

A partir de ese momento, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo asignará un técnico o una técnica de referencia que se encargará del impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del PIPEI. En los casos en que su elaboración ponga de manifiesto la necesidad de priorizar la intervención en servicios sociales, el profesional o la profesional de referencia

se situará en este sistema.

El capítulo cuarto regula los programas y servicios de inclusión laboral y social, que consisten en los programas de apoyo individualizado para la mejora de la empleabilidad ofrecidos, con carácter garantizado, desde Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, como en otros programas y servicios de las administraciones públicas vascas orientados a la inclusión.

Destaca, en cualquier caso, la previsión contenida en el artículo 119.2.b), en cuya virtud, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo se compromete en el marco del PIPEI a realizar, al menos, una oferta de empleo en el mercado laboral ordinario o mediante programas subvencionados públicamente o una actividad formativa que permita la acreditación de los resultados del aprendizaje.

Los **títulos VI y VII**, dedicados, respetivamente, a la **planificación y desarrollo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión**, y al **régimen competencial y financiación** del citado Sistema, mantienen, en esencia, la regulación vigente. Cabe señalar que el mantenimiento, en esencia, de las facultades atribuidas actualmente a los municipios encuentra razón de ser en la Ley de Servicios Sociales, en la que se imbrican buena parte de las atribuciones vinculadas a la inclusión (información, valoración, diagnóstico y orientación de las personas, elaboración del diagnóstico social, del plan de atención personalizada, etc.), en la que esta ley no interfiere, ni introduce modificación alguna.

Por lo demás, se reconocen a los municipios facultades de planificación en el ámbito de la inclusión e importantes atribuciones en materia de ayudas de emergencia social, reservando el reconocimiento y gestión de la renta de garantía de ingresos a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, tal y como deriva los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pues solo a nivel autonómico podrá garantizarse la necesaria homogeneidad en la definición del derecho de contenido económico y solo una gestión a idéntico nivel servirá de adecuada garantía para un reconocimiento y gestión uniformes que, de otro modo, no podría conseguirse.

El **título VIII**, dedicado a la **cooperación, coordinación y participación**, regula la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, como máximo organismo de colaboración entre las administraciones públicas vascas, configurando el Consejo Vasco para la Inclusión, como órgano consultivo y de participación.

Por último, el **título IX**, regula la **evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y el Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión**. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión será objeto de una evaluación de funcionamiento, de resultados, de calidad, de impacto de las estructuras de gestión y de sus componentes con periodicidad bienal, como establece el artículo 142. A tal fin, se atribuye la evaluación a un órgano independiente, el Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión, a cuya regulación se dedica el capítulo segundo.

El Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación se configura como un órgano administrativo especializado que, en el desarrollo de sus funciones, actuará con plena objetividad e independencia funcional y que tiene como ámbito de competencia la evaluación, la promoción de la innovación y de la investigación en materia garantía de ingresos e inclusión.

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

Se presenta a nuestra consideración el “Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión” que tiene por objeto, tal y como señala en su artículo 1, “regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos”.

Con carácter previo, queremos emitir una consideración sobre la importancia del consenso en el proceso de elaboración de esta norma.

En nuestra opinión, el resultado del legítimo debate sobre la reforma del Sistema de Garantía de Ingresos -y de la RGI como eje fundamental del este Sistema- que se plantea, debe necesariamente contar con un apoyo mayoritario.

Nos encontramos ante un debate definitorio de la idea de sociedad que queremos y que, por tanto, va mucho más allá de las medidas concretas que se articulen en la modificación del Sistema. Estamos, a nuestro entender, ante un debate sobre un elemento vertebrador de nuestra Comunidad y que es seña de identidad, en tanto en cuanto el sistema de RGI es parte de “nuestro patrimonio político, económico, social y moral”.

La RGI y su reforma son de tal trascendencia que deben aprobarse mediante los consensos plurales, transversales y mayoritarios que esperamos como sociedad. Y, en este sentido, la cohesión social que debe propiciar un sistema de protección social como el vasco, referente entre el resto de sistemas de protección existentes a nivel autonómico, merece el esfuerzo de consenso que se demanda.

Pasando a valorar el texto que se nos ha remitido, si algo caracteriza la situación actual, es la necesidad de adaptar el conjunto de medidas que configuran el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión para normalizar el sistema como parte del modelo general de bienestar de Euskadi, de forma que sea posible adaptar el diseño de la prestación de la RGI al actual contexto socioeconómico, mejorar la cobertura de las prestaciones, corregir las disfunciones que se han puesto de manifiesto a lo largo de los años e incorporar la gestión del IMV, tal y como se expone en la Memoria justificativa que acompaña al anteproyecto de Ley.

En términos generales, nos parece oportuno que se proceda a la modernización del actual marco normativo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos. Tras más de 10 años en vigor y en medio de una pandemia, se ve necesaria una **actualización profunda del marco normativo** y del propio Sistema, de cara a poder acometer con eficiencia, eficacia y calidad las nuevas realidades de las personas beneficiarias de estas prestaciones.

Además, se persigue **mejorar la gobernanza del conjunto del Sistema**, ante la imprescindible interacción de los servicios sociales, de empleo, vivienda, educación y salud. Imprescindible por el entramado de ayudas que aquí confluyen (RGI, AES, IMV...) y la importancia y complejidad de los procesos de inclusión laboral y social.

Por todo ello, **valoramos positivamente la oportunidad de la norma** que se nos presenta.

Se trata, además, de un texto técnica y jurídicamente maduro y depurado, gracias a los años de **reflexión y trabajo** que ha habido en torno a este anteproyecto.

En este sentido, queremos destacar el esfuerzo de participación efectiva que denota la elaboración del anteproyecto de ley, y la búsqueda de consensos a la que hemos aludido anteriormente.

El anteproyecto, siendo ambicioso en su contenido, **se estructura correctamente e identifica acertadamente los grandes retos** que necesitamos acometer como País<sup>1</sup> si queremos disponer de un Sistema de Garantía de Ingresos accesible, ágil, ordenado, incluso (a nivel social y laboral) y riguroso en la supervisión.

En concreto, queremos **poner en valor**, a la hora de analizar la articulación que se propone para la consecución de los citados retos, las siguientes cuestiones:

- Por un lado, **la regulación de los servicios orientados a la inclusión laboral y social** en el **Título V** del anteproyecto de Ley viene a reforzar el acompañamiento laboral de los servicios de empleo y el acompañamiento social de los servicios sociales. Las herramientas de diagnóstico social y laboral, así como el Programa integrado y personal de inclusión nos parecen instrumentos de gestión muy útiles en la identificación de necesidades, el seguimiento y apoyo y la inserción de la persona beneficiaria.

Es importante la prestación económica, pero el eje fundamental del Sistema es la inclusión social y el acceso a un empleo siempre que sea posible, empleo que, además, debe ser de calidad. Para ello resultará fundamental la realización de prospecciones de empleo (para lo cual es esencial la implicación de las empresas en las tareas de identificación de nichos de empleo y el diseño de acciones formativas) y la orientación y el acompañamiento a las personas beneficiarias.

En ese camino para la inclusión es muy importante otra de las novedades de la norma, que radica en la asignación del profesional o de la profesional de referencia, que, en los casos de las personas destinatarias de servicios de inserción laboral, se asignará por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Novedad que valoramos positivamente, siempre que se tengan en cuenta los ratios de personas perceptoras por cada profesional de referencia, ya que la orientación laboral llevada a cabo hasta ahora no ha tenido los resultados esperados.

En este sentido, resultará imprescindible dotar a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de recursos humanos suficientes para que estas labores de acompañamiento se realicen correctamente.

- Por otro lado, el Procedimiento que se establece en el **Título III** del anteproyecto de Ley, creemos que facilitará una **gestión más eficaz de las prestaciones y el reconociendo del derecho de las personas usuarias**, gracias a que se refuerzan aspectos como la tramitación electrónica, se favorece el acceso por declaración responsable y se racionaliza el procedimiento de actualización de la cuantía (periodicidad trimestral).

En este sentido, se regula novedosamente la actualización de la cuantía, determinando que se procederá a una revisión trimestral para determinar la cuantía que corresponderá en el trimestre siguiente (art. 81). Esperamos que sea una medida eficaz, porque el

---

<sup>1</sup> Al hablar de retos nos referimos a los criterios básicos que guían esta Ley y que se recogen en la exposición de motivos (página 13 del anteproyecto de ley).

problema de los pagos indebidos que se han producido en el pasado, en muchos casos afectaba a personas receptoras que habían cumplido con todas sus obligaciones y era consecuencia de una gestión ineficiente del servicio. Nos parece importante hacer un seguimiento de esta medida para comprobar su efectividad.

No obstante, entendemos que se debe continuar profundizando por la vía reglamentaria en la optimización de los procedimientos, evitando que el acceso a los derechos se vea afectado por los obstáculos burocráticos. En definitiva, se trata de que los ciudadanos y ciudadanas conozcan este derecho y puedan acceder a él sin ningún tipo de trabas.

Ahondando en ello, se reconoce el derecho de las personas usuarias a relacionarse por medios electrónicos (art. 69) pero, en muchas ocasiones, este derecho se convierte en una obligación sin posibilidad de acceder a determinados servicios de otra forma que no sea el medio electrónico. Se debe tener muy en cuenta el colectivo al que nos dirigimos y que, para que este Sistema pueda integrar a las personas que lo necesitan, es necesario facilitar el acceso con una buena atención presencial en las oficinas de referencia.

- Por último, la Potestad Inspectorada regulada en el Título IV resulta un elemento vertebrador para la preservación del Sistema de Garantía de Ingresos. Consideramos que la regulación que se propone en esta materia permitirá en la práctica corregir los desajustes que se venían dando en el seguimiento y control de las prestaciones concedidas. El Plan anual de asistencia, inspección y control (art. 90) y la actividad inspectora que se le otorga al Servicio Vasco de Empleo -Lanbide, redundarán en un mejor control de las prestaciones.

Y, lo mismo que en los servicios de acompañamiento social y laboral regulados en el Título V, las actividades inspectoras y sancionadoras sólo se podrán desempeñar de manera eficaz si se dota a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de los medios humanos precisos.

Por otra parte, queremos señalar otras cuestiones que, a nuestro entender, presentan **margen de mejora** en la norma:

### 1. El contexto institucional europeo

La exposición de motivos del anteproyecto de ley comienza recordando que el desarrollo de una renta de inclusión fue una de las recomendaciones que la Unión Europea hizo a los estados miembros para hacer frente a las consecuencias a la crisis financiera de 2008, vinculando, seguidamente, esa recomendación, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la más reciente Recomendación 2017/761 de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017 sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En este marco, consideramos igualmente necesario introducir una referencia al proyecto europeo de rentas mínimas, impulsado por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo mediante el proyecto EMIN o Red Europea de Renta Mínima<sup>2</sup>.

De igual modo, echamos en falta una referencia a la Carta Social Europea (CSE), que

---

<sup>2</sup> El Parlamento Europeo defiende una renta mínima en todos los países de la UE. Lo hace a través de la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 sobre políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento de lucha contra la pobreza. En dicha resolución se realza que los regímenes de renta mínima deben garantizar unos ingresos por encima del umbral de la pobreza y deben ir acompañados de la prestación de servicios públicos como la sanidad y la educación.

adoptada por los Estados miembros del Consejo de Europa en 1961, en 1996 adoptó un nuevo texto que ahora se llama Carta Social Europea (revisada), que en su artículo 13.1 se refiere al compromiso de los firmantes para "*velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado*".

En este sentido, y referido a este artículo concreto, el Comité Europeo de Derechos Sociales señala como motivo de su incumplimiento en general, y específicamente en el sistema español, los requerimientos para acceder a la renta mínima, tanto en lo que se refiere al tiempo de residencia exigido en la mayoría de las comunidades autónomas como a la edad mínima que se debe haber alcanzado para recibir la renta mínima de inserción.

A ambas cuestiones nos vamos a referir, más adelante, en estas consideraciones generales.

## 2. Las cuantías propuestas

En primer lugar, queremos expresar nuestro reconocimiento al esfuerzo presupuestario que supone en este anteproyecto de ley la actualización de las cuantías propuesta para las prestaciones, y los ajustes que se están realizando.

No obstante, entendemos que es necesaria una alerta permanente en relación a estas cuantías y sus oportunas actualizaciones de manera que se ajusten adecuadamente, a efectos de sortear los umbrales de la pobreza.

## 3. Las personas trabajadoras perceptoras de la RGI

Si bien es cierto que la propuesta de norma que se nos ha presentado articula de modo detallado el procedimiento de inclusión laboral y social que se va a ofrecer a las personas beneficiarias del Sistema de Garantía de Ingresos, no encontramos una atención específica al importante porcentaje de personas perceptoras de la RGI que complementan su salario con esta prestación (con ratios que vienen oscilando, en los últimos años, entre el 18 y el 20 % del total de titulares perceptores).

Únicamente encontramos, en relación con este colectivo, una modificación importante que ya se apuntaba en anteriores propuestas de reforma: la eliminación de la duración temporal de los estímulos al empleo para personas trabajadoras y perceptoras de la renta.

Consideramos esencial resolver la carencia señalada, ante una realidad que mayoritariamente afecta a mujeres trabajadoras. Es preciso mejorar la implicación en la revisión e inspección de las contrataciones laborales de las personas perceptoras de la prestación, a fin de lograr la deseada sinergia entre contratación, actividad, remuneración y relación laboral y el ejercicio del derecho a la percepción de la prestación, sin asomo de ningún tipo de situación de precariedad o ilegalidad. Y ello, máxime cuando el propio anteproyecto nos ofrece la posibilidad de articular medidas en este sentido.

En efecto, en el capítulo II de la exposición de motivos, en su página 11, se resalta esta realidad en los siguientes términos: "*el contexto de un sistema que trata de apoyar a personas con bajos salarios, esta realidad se está viendo acentuada por el crecimiento de las formas más precarias de empleo, tanto en términos de contratación eventual como a tiempo parcial, que afectan de manera significativa a la población con menor cualificación.*"

En el capítulo III del articulado, que hace referencia al Programa Integrado y Personal de Inclusión, y en concreto en el artículo 119.4, cuando se mencionan las obligaciones de las partes intervinientes, se dice que *“el Programa Integrado y Personal de Inclusión no impedirá el acceso de las personas destinatarias a un empleo o a una formación no previstos en el mismo. En tal caso, se procederá a su revisión.”*

Consideramos que esta potestad de revisión es habilitante para emprender la labor de inspección a la que nos hemos referido, que, además, deberá recogerse en los artículos que desarrollan la potestad de inspección del Capítulo primero del título IV del anteproyecto de ley.

Del mismo modo, la revisión e inspección deberá perseguir las situaciones, todavía más graves, en las que se produce una ausencia total de contratación laboral.

#### **4. Los requisitos de edad y empadronamiento**

Reconocemos el esfuerzo realizado para avanzar en clave de universalización de la prestación y flexibilización de los requisitos para su acceso, y somos conscientes de la trascendencia de los requisitos de edad y empadronamiento establecidos. En todo caso, a fin de optimizar la cobertura, sugerimos el estudio de los impactos cuantitativos y cualitativos de la modificación de estos requisitos, de modo que se aproximen a parámetros europeos.

Por otra parte, queremos hacer una mención especial, por no compartirla, a la excepción que se hace con las personas víctimas de violencia de género o doméstica, a las que la propuesta de norma exige un año de antigüedad, como excepción en la regulación del empadronamiento de ciertos colectivos vulnerables (art. 17.1.b). Por desgracia, existe una casuística en la que es la víctima quien se traslada, o cambia de ubicación, algunas veces de forma repentina. Consideramos que, en ese caso, la víctima es doblemente penalizada, por lo que esta excepción no debería existir.

De igual manera, consideramos que no debería haberse eliminado la posibilidad de acceder a la prestación con un único año de empadronamiento si se acreditan cinco años de vida laboral remunerada, posibilidad que debería haberse mantenido en el texto que nos remiten.

#### **5. Sobre criterios generales y desarrollos reglamentarios**

En varios artículos, a lo largo del anteproyecto de ley, encontramos que se presentan de manera asimétrica y a veces confusa aspectos sustantivos del Sistema de Garantía de Ingresos, a la hora de enunciar criterios y condiciones generales que deberán ser desarrollados reglamentariamente, tal y como se habilita, posteriormente, en la Disposición Final Segunda.

En algunos de ellos, si bien se prevé el citado desarrollo posterior vía Decreto, consideramos que se deberían explicar con mayor precisión los criterios generales de la cuestión regulada. Tal es el caso del artículo 28 (Obligaciones de las personas titulares y beneficiarias, cuando se alude a “causas justificadas”) y del 40 (Estímulos al empleo, en cuanto a los “mecanismos” para este estímulo).

En otros artículos, sin embargo, algunas cuestiones se han detallado en exceso, con listados de casuísticas que entendemos no proceden en una norma con rango de ley. Así ocurre en

los artículos 45 (Suspensión por incumplimiento de obligaciones), 48 (Extinción de la prestación) y el 119 (Obligaciones de las partes intervinientes). Consideramos que en estos lo que procede la eliminación de los listados y su sustitución por criterios generales claros que faciliten el posterior desarrollo reglamentario.

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

---

### Exposición de motivos

En primer lugar, sugerimos que las ideas fuerza que se recogen en los siguientes párrafos de la exposición de motivos, en sus **apartados II y III (páginas 10 y 11 del anteproyecto de ley)**, sea reforzados y argumentados, además de con consideraciones cualitativas, con datos cuantitativos, en línea con lo que se hace en otros apartados de la propia exposición de motivos:

*“ II*

*Por otra parte, la ausencia de efectos adversos en términos de incentivos a la inactividad. De acuerdo a los estudios realizados, la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes la perciben y, de hecho, las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo.*

*...*

*En términos más generales, el aumento del desempleo, el crecimiento en el número de las personas paradas de larga duración, la falta de recursos personales de las personas migrantes, la feminización del riesgo de exclusión o la situación de las personas pensionistas con escasos recursos económicos son solo algunos ejemplos de los distintos factores que han contribuido al incremento del volumen de personas necesitadas de protección. En el contexto de un sistema que trata de apoyar a personas con bajos salarios, esta realidad se está viendo acentuada por el crecimiento de las formas más precarias de empleo, tanto en términos de contratación eventual como a tiempo parcial, que afectan de manera significativa a la población con menor cualificación.*

*III*

*Por otra parte, el panorama que acaba describirse ha cambiado radicalmente como consecuencia de la crisis sociosanitaria y socioeconómica provocada por la pandemia de COVID19. En efecto, la brusca caída de la actividad económica derivada de las medidas adoptadas para evitar la transmisión del virus ha tenido como consecuencia un notable incremento de las tasas generales de desempleo, una importante mortalidad empresarial y, sin duda, un incremento en las tasas de pobreza y exclusión, además de un cambio drástico en el perfil de las personas afectadas y en los itinerarios vitales que llevan de la integración a la exclusión, y viceversa”.*

En segundo lugar, en el **apartado IV** de la exposición de motivos, en su **página 12**, se destaca que *“ el proceso para la elaboración de la ley se ha apoyado, en gran medida, en el trabajo desarrollado en la legislatura anterior para la presentación en 2018 de una Proposición de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en el Parlamento Vasco”*, así como que *“ esta Ley recoge gran parte de los elementos que se incorporaron a aquella proposición de Ley, así como los criterios, argumentos y propuestas planteados en los documentos*

*técnicos elaborados en el marco de aquel proceso de reforma" .*

En este sentido, consideramos conveniente reseñar y resumir los cambios más importantes que se han introducido con respecto a las propuestas presentadas en los últimos años. Esto podría servir como un indicador del grado de aceptación de algunas de las demandas que se han ido aportando a lo largo de los procesos de recepción anteriores y como puesta en valor del objetivo de consenso que debe enmarcar este proceso, tal y como hemos señalado en la consideración previa.

#### **Artículo 1.- Objeto**

Dispone este artículo que *"la presente ley tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos" .*

En nuestra opinión, se debería hacer mención como uno de los fines que se persiguen al de **promover la (re)integración en el mercado laboral**, como así resulta de artículos posteriores, por lo que sugerimos añadir dicha mención.

#### **Artículo 3.- Principios del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión**

En el apartado g) de este artículo se señala que *"el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión garantizará que la incorporación al mercado de trabajo sea siempre una opción más atractiva y rentable que la simple percepción de las prestaciones económicas previstas en la presente ley" .*

Proponemos sustituir dichos adjetivos por **una opción prioritaria**, porque entendemos que debe ser así, incluso en igualdad de condiciones.

#### **Artículo 11.- Características de las prestaciones económicas**

Consideramos que las prestaciones económicas, además de ser complementarias y de naturaleza subsidiaria, intransferible e indefinida, deberían, asimismo, caracterizarse como condicionadas al cumplimiento de las obligaciones que se prevén en la propia norma, lo que refuerza su carácter de derecho subjetivo y resulta coherente con la naturaleza que se les otorga en el art. 10.

En este sentido, sugerimos que se **adicione**, en el **punto 1** de este artículo, un **apartado d)** en los siguientes términos:

***"d) Condicionada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los términos de esta Ley" .***

#### **Artículo 16.- Requisitos generales para ser titular**

En el apartado 1.d) de este artículo, entre los requisitos generales para ser titular de la RGI, se incluye el de *"estar en situación de necesidad económica en los términos previstos en el artículo 36" .*

Entendemos que, aunque no sea una cuestión de gran importancia, enlazaría mejor con la

filosofía de la prestación la ubicación de este requisito en el primer lugar (como letra a).

**Artículo 17.- Requisitos para ser titular de las personas refugiadas, de las víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, de explotación sexual, de violencia doméstica y de quienes hayan estado sujetas al sistema de protección de menores, de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad o hayan participado en programas de preparación para la vida independiente**

En el **apartado 1.b)** de este artículo se exige a las personas víctimas de violencia de género o doméstica un año de antigüedad en el empadronamiento.

Reiterando lo expuesto en las consideraciones generales, nuestra propuesta es que estas personas estén protegidas del mismo modo que las demás mencionadas en este apartado, es decir, con la exigencia de estar empadronadas y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi a la fecha de la solicitud.

**Artículos 25.- Unidades de convivencia y 26.- Unidades de convivencia excepcionales**

Las unidades de convivencia se regulan y definen en los artículos 25 y 26. Sin embargo, en varios artículos anteriores, por ejemplo ya en el artículo 11 (Características de las prestaciones económicas), se hace mención a estas.

Consideramos que para facilitar la comprensión de la Ley sería necesario definir antes las unidades de convivencia, por lo que nuestra recomendación es que se revise el orden del articulado.

**Artículo 30.- Exención de obligaciones**

Este artículo, en su **apartado 1.a)**, menciona a las personas que están cursando estudios reglados y son menores de 28 años, como uno de los casos en los que se exime del cumplimiento de las obligaciones de negociación y suscripción del Programa Integrado y Personal de Inclusión, así como de estar disponibles para el empleo o para servicios previos al empleo y de figurar inscritas como demandantes de empleo o de servicios previos al empleo en el Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Entendemos que es necesario **justificar el límite de edad** escogido.

**Artículo 47.- Suspensión cautelar de la prestación**

Dispone el **apartado 1** de este artículo que *"cuando existan indicios suficientes de la concurrencia de causas de extinción de la prestación, así como de la comisión por las personas titulares o beneficiarias de infracciones graves o muy graves tipificadas en esta ley, podrá suspenderse cautelarmente el pago de la totalidad de la renta de garantía de ingresos para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en los procedimientos citados."*

La mera existencia de indicios suficientes, que no se definen, no nos parece lo suficientemente garantista ni proporcional a la consecuencia que se establece (suspensión de la totalidad de la RGI). En nuestra opinión, se trata de un elemento que se debe precisar, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la objetividad necesarias en la aplicación de la suspensión cautelar de la prestación.

#### Artículo 48.- Extinción de la prestación

En el apartado 3 de este artículo se dice que “...igual consideración tendrá la baja voluntaria del puesto de trabajo en los casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, concorra justa causa para que la persona trabajadora pueda solicitar la extinción del contrato de trabajo”, relacionado con la posibilidad de extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador o trabajadora en el caso de que se fundamente en un “incumplimiento contractual del empresario”. Nos parece adecuado que en el articulado se haga mención expresa a esta circunstancia.

#### Artículo 69.- Derecho a relacionarse por medios electrónicos

La Ley recoge en este artículo el derecho a relacionarse por medios electrónicos, y la tramitación y comunicaciones y notificaciones por estos medios en los artículos 70 y 71.

A este respecto no podemos olvidar, como hemos indicado en las consideraciones generales, que se debe garantizar la accesibilidad de los servicios electrónicos, salvaguardando el derecho a la no exclusión digital. Para esto se habla de acciones formativas, instalación de puntos de conectividad, asistencia en línea y presencial... Nos preocupa esta cuestión debido a las características del colectivo al que se dirige el Sistema, por lo que se debe garantizar la atención de calidad y presencial en las oficinas, poniendo especial interés también en que estas personas accedan fácilmente a citas presenciales en sus oficinas de referencia.

#### Artículo 82.- Objeto e inicio del procedimiento de control

En el apartado 3 de esta disposición se indica que “*Lanbide-Servicio Vasco de Empleo llevará a cabo un control de las prestaciones reconocidas, al menos, con periodicidad bienal*”.

Consideramos que se debería **reducir la periodicidad bienal** a un plazo más ajustado, teniendo en cuenta que el nuevo modelo que se plantea se basa en declaraciones responsables.

#### Artículo 94.- Facultades de la Inspección de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

Este artículo, en su apartado 1.b), faculta a los inspectores y las inspectoras de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo para acceder al domicilio de las personas titulares y beneficiarias de la prestación económica, requiriéndose su consentimiento o, en su defecto, autorización judicial a fin de verificar la existencia de la unidad de convivencia, la residencia efectiva de sus integrantes, la residencia en el domicilio de más de una unidad de convivencia y cualesquiera otras circunstancias necesarias, vinculadas al cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación o a las obligaciones que nacen de la misma.

En nuestra opinión, cuando el lugar al que acceda la inspección sea una empresa, esta debería producirse en idénticos términos a los señalados en este artículo.

#### Artículo 114.- Relación del Programa Integrado y Personal de Inclusión con las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

En el apartado 1 de esta disposición se indica que “*las personas titulares y beneficiarias de la renta de garantía de ingresos estarán obligadas a negociar el Programa Integrado y Personal de Inclusión cuando se cumpla un año desde la fecha de reconocimiento de la*

*prestación, con las excepciones a que se refiere el artículo 30.1".*

Este plazo nos parece excesivo, ya que no será hasta entonces cuando se asigne el o la profesional de referencia, cuando debería hacerse desde el reconocimiento de la prestación para que desde un principio se lleve a cabo el impulso de ese Programa para la inserción.

De este modo, se estaría en sintonía con el reconocimiento del derecho subjetivo a la formación y la activación que se recoge en la Estrategia Vasca de Empleo 2030, abriendo una nueva etapa en las políticas de empleo orientadas a la calidad, la inclusión y la igualdad.

#### **Artículo 118.- Firma del Programa Integrado y Personal de Inclusión**

En el apartado 2 de esta disposición se indica que *"la firma del Programa Integrado y Personal de Inclusión tendrá lugar en el plazo máximo de quince meses desde la fecha de reconocimiento de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y, en el caso de que su elaboración se inste por la persona usuaria, en el plazo de seis meses desde la solicitud. Hasta su firma se desarrollarán las intervenciones y actuaciones dirigidas al objetivo de inclusión previstas en los artículos 111 y 112"*.

En línea con lo manifestado en la consideración relativa al art. 114 (sobre el plazo para la negociación del PIPEI), el plazo máximo para su firma nos parece excesivo, si realmente se pretende que las personas beneficiarias accedan al mercado laboral y se inserten en la sociedad. Los servicios y recursos de los que disponemos deben enfocarse plenamente en ayudar a estas personas a integrarse social y laboralmente con la menor demora posible.

En nuestra opinión, 15 meses equivalen a convertir a la persona beneficiaria en desempleada de larga duración, y eso no es bueno ni para la persona -que busca integrarse en la sociedad evitando la cronificación de su situación particular-, ni para el propio Sistema -que se arriesga a empeorar la calidad de su gestión, a alargar los procesos indefinidamente y, en definitiva, a propiciar una situación de colapso.

Sugerimos, pues, que se reduzca el plazo establecido para la firma y se agilice el proceso descrito.

#### **Artículo 119.- Obligaciones de las partes intervinientes**

Queremos señalar nuestra disconformidad con lo dispuesto en el apartado 2.b), ya que se dice que Lanbide se compromete a *"garantizar a las personas titulares o beneficiarias de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en el marco del Programa Integrado y Personal de Inclusión, al menos, una oferta de empleo en el mercado laboral ordinario o mediante programas subvencionados públicamente o una actividad formativa que permita la acreditación de los resultados del aprendizaje"*.

Consideramos este compromiso por parte de Lanbide manifiestamente insuficiente. Se podría decir que, al menos, se ofrezca una oferta de empleo o una acción formativa cada año que se perciba la prestación, o sin determinación temporal, pero que sea mayor el número de ofertas laborales o formativas.

Ello sería posible si, como hemos dicho anteriormente, cada profesional de referencia tiene un número determinado de perceptores y perceptoras para la inserción laboral y puede estudiar cada caso para llevar a cabo la valoración inicial de su situación y de sus necesidades y el diagnóstico laboral para el posterior itinerario de inserción.

#### Artículo 140.- Consejo Vasco para la Inclusión

En nuestra opinión, la regulación que se hace de este Consejo es extremadamente exigua, derivando al reglamento el grueso normativo.

Consideramos que desde la Ley deben regularse ciertos contenidos mínimos, como las funciones del órgano, como ya hace, y la garantía mínima de participación de determinados agentes, que no lo hace. Esa garantía mínima de participación debería incluir, en todo caso, al Tercer Sector social de Euskadi, las administraciones vascas y los agentes sociales, en línea con lo dispuesto en relación con la Comisión Interinstitucional para la Inclusión (artículos 138-139).

#### Artículo 143 y ss.- Creación del Órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión

Valoramos positivamente que realmente se apueste de manera firme por evaluar esta materia. Frecuentemente insistimos en la importancia de una buena evaluación de cara a poder elaborar políticas eficaces, en este caso, en materia de inclusión. En este sentido, consideramos que la creación de un órgano de evaluación puede coadyuvar a mejorar este aspecto.

Por otra parte, sería interesante que esas funciones de evaluación, investigación e innovación se realizaran igualmente en materia de empleo y respecto a las políticas correspondientes.

### V.- CONCLUSIÓN

---

El CES Vasco considera un avance positivo respecto a la situación actual el “Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión” que se le ha presentado, al tiempo que considera adecuada su tramitación, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 11 de noviembre de 2021

Vº Bº de la Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Lorea Soldevilla Palazuelos