

10/23

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

por el que se aprueba el Reglamento
de la Renta de Garantía de Ingresos

Bilbao, 16 de junio de 2023



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 10/23

I.- ANTECEDENTES

El día 31 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Trabajo y Empleo solicitando informe sobre el “*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos*”, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La norma que se nos consulta tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en relación con la Renta de Garantía de Ingresos.

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 13 de junio de 2023 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 16 de junio donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos*” consta de exposición de motivos, un artículo único, tres disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único aprueba el texto del Reglamento de la renta de garantía de ingresos.

Explica la exposición de motivos que la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, es una contribución definitiva que refuerza el modelo vasco de protección social y procura una mayor y mejor protección de todas las situaciones de vulnerabilidad, introduciendo cambios significativos en la estructura de la renta de garantía de ingresos (RGI), prestación que vertebraba aquel sistema y que requiere una revisión integral de la norma reglamentaria vigente.

El Reglamento de la RGI que se aprueba a través de este decreto se dirige a adecuar la prestación a los nuevos parámetros que nacen de la ley. Completa así la definición legal de la RGI, en una regulación que pivota sobre cuatro ejes fundamentales:

- (1) Desarrollo de los requisitos de acceso a la prestación y de constitución de unidades de convivencia, singularmente, de aquellos vinculados con nuevas situaciones de vulnerabilidad que la ley apunta
- (2) Fijación de las obligaciones que se imponen a las personas titulares y beneficiarias de la prestación, que la ley delimita en sus contornos esenciales
- (3) Determinación de los componentes del cálculo de la situación de necesidad económica, presupuesto necesario para el reconocimiento de la prestación
- (4) Definición de los procedimientos administrativos, cauce formal necesario para el ejercicio de las potestades públicas vinculadas a la citada prestación

La regulación se dirige a garantizar los derechos de las personas interesadas, predeterminando el medio a través del que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo desarrolla la actividad en materia de renta

de garantía de ingresos, adopta sus decisiones y garantiza la participación de las personas afectadas en defensa de sus derechos e intereses, a la par que preserva el interés público, la eficacia y la racionalidad de la actuación administrativa.

La exhaustividad de la regulación está al servicio de la seguridad jurídica, evitando márgenes de interpretación que propicien soluciones dispares a situaciones sustancialmente iguales. De ahí que se haya puesto singular empeño en desarrollar todos los ámbitos relacionados con la RGI que la Ley 14/2022 exige para garantizar su plena ejecución.

El Reglamento de la RGI se estructura en cuatro títulos y 141 artículos:

El Título I (art. 1 a 3), dedicado a las disposiciones generales, incluye la regulación que se proyecta sobre la totalidad de la norma.

El Título II (art. 4 a 31) tiene por objeto los requisitos de las personas titulares y beneficiarias de la prestación, así como la determinación de sus obligaciones.

- El capítulo I (art. 4-11), referido a los requisitos de las personas titulares y beneficiarias de la prestación, completa los artículos 16.1.d); 17.1 y 2; 19; 21.2.a); 24.2 y 25.2 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, desde los parámetros propios del reglamento ejecutivo, identificando con pormenor los requisitos para ser titular y persona beneficiaria de la renta de garantía de ingresos, exclusivamente, en aquellos aspectos que requieren la intervención del reglamento para complementar y precisar la Ley.
- El capítulo II (art. 12-17) regula las unidades de convivencia excepcionales en desarrollo de los artículos 26 y 27 de la repetida ley. Culmina, así, la definición de todas las situaciones de vulnerabilidad que protege el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.
- El capítulo III (art. 18-30), referido a las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la renta de garantía de ingresos, desarrolla los artículos 29.1, 30.4 y 31.1.a) de la Ley.
- El capítulo IV (art. 31) tiene por objeto la definición de los parámetros a que han de ajustarse las comunicaciones que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo remita a aquellas, y se dicta en desarrollo del artículo 72.2 de la Ley.

El Título III (art. 32-54) regula la determinación de la cuantía, la definición de la situación de necesidad económica y el régimen económico de la prestación.

- La determinación de la cuantía, a la que se dedica el capítulo I (art. 32-34), guarda relación directa con los artículos 35 y 36 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, e incluye novedosamente la regulación que completa, desarrolla o pormenoriza aquellos preceptos. Tal es el caso de la fijación de las fechas a las que han de entenderse referidas la renta máxima garantizada, la unidad de convivencia y el conjunto de rentas e ingresos considerados en los procedimientos de reconocimiento de la prestación, de actualización de la cuantía y de declaración de situación de necesidad sobrevenida. Igualmente, comparten tal carácter las precisiones en relación con la aplicación de los complementos individuales y los vinculados a las características de la unidad de convivencia. Por su parte, los que guardan relación con la aplicación del índice corrector se dictan en ejercicio de la potestad reglamentaria sin más sujeción a los parámetros de la Ley que los que derivan de su Disposición

final tercera.

- El capítulo II (art. 35-50), dedicado a la situación de necesidad económica y a la determinación de los rendimientos, responde a habilitaciones específicas contenidas en los artículos 38 y 39 de la Ley, y a la necesidad de su desarrollo en aspectos con un elevado contenido técnico.

Destacan las reglas de determinación de rendimientos, que se han nutrido de la experiencia de más de una década de aplicación del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Incorporan novedades relevantes, como el cálculo de los rendimientos del trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena. Los primeros, para reflejar con fidelidad la situación económica de la unidad de convivencia en cada momento, sin perjuicio de las necesarias regularizaciones anuales a la luz de la declaración del IRPF. Los segundos, como manifestación de los beneficios de la colaboración interadministrativa, en tanto fijan el cálculo de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena a partir de las bases de cotización al régimen de la Seguridad Social, sin necesidad de exigir a las personas titulares y beneficiarias de la renta de garantía de ingresos la remisión de los recibos de nómina, y sin detrimento alguno de la exactitud y corrección de la información que sirve a la determinación de la cuantía de la prestación.

- Cierra este título el capítulo III (art. 51-54), que tiene por objeto el régimen económico de la prestación, del que destaca el artículo dedicado al reintegro de cantidades indebidamente percibidos. Desarrolla las previsiones del artículo 64 de la ley, ajustando la regla de la compensación a la singularidad de la renta de garantía de ingresos, a la especial situación de vulnerabilidad de las personas titulares y beneficiarias de la prestación, protegiendo, a la vez, el interés público y procurando una adecuada y eficaz gestión recaudatoria que garantice el pago de las deudas.

El Título IV (art. 55-141), que consta de ocho capítulos, tiene por objeto la regulación de los procedimientos.

- El capítulo I (art. 55-61), dedicado a las disposiciones generales, renueva el compromiso con los derechos de las personas que consagra el artículo 69 de la Ley, concreta el deber de atención y asistencia de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, y de otras obligaciones al servicio de una tramitación que ha de desarrollarse, preferentemente, por medios electrónicos.
- El capítulo II (art. 62-74) tiene por objeto el procedimiento de reconocimiento de la renta de garantía de ingresos en el que, además de regularse sus trámites, contiene una ordenación pormenorizada de los modelos normalizados de solicitud y de las declaraciones responsables que, tal y como deriva de los artículos 79 y 80 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, cobran en este procedimiento una singular importancia, procurando una protección inmediata de las situaciones de vulnerabilidad.
- Los capítulos III (art. 75-88) y IV (art. 89-104) tienen por objeto la regulación de los procedimientos de actualización de la cuantía y de declaración de situación de necesidad sobrevenida, que cuentan con habilitación legal específica en los artículos 35.1.b) y 82 de la Ley. Se trata de dos procedimientos novedosos, de tramitación ágil, que salvaguardan las garantías de las personas interesadas.
- El capítulo IV (art. 89-104) regula el procedimiento de declaración de situación de necesidad sobrevenida. Se trata de un procedimiento inédito hasta el momento, que nace de la previsión contenida en el artículo 35.1.b) de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de

Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en cuya virtud *“Reglamentariamente podrán establecerse otros periodos de determinación de la cuantía que atiendan a situaciones de necesidad sobrevenida”*.

Se trata de un procedimiento dirigido a identificar situaciones de necesidad económica acuciantes que pudieran quedar desprotegidas de no preverse un mecanismo de corrección del sistema periódico de actualización de las cuantías. Es, por tanto, un procedimiento subsidiario, que permite solventar una situación de desprotección cuando los instrumentos de general aplicación no lo garantizan.

- Los capítulos V, VI y VII tienen por objeto, respectivamente, los procedimientos de control (art. 105-114), sancionador (art. 115-128) y de reintegro de cantidades indebidamente percibidas (art. 129-135). Los dos primeros presentan como principal novedad la posibilidad de declarar en el mismo procedimiento el deber de reintegrar cantidades indebidamente percibidas, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 64.6 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, convirtiéndose el tercer procedimiento en subsidiario.
- El capítulo VIII (art. 136-141), por último, regula procedimientos incidentales, como el de cambio de titular de la RGI por fallecimiento o internamiento y por otras circunstancias, o el pago de la prestación a una persona distinta de la titular.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

I – Consideración previa

Se somete a nuestra consideración el *“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos”*, que desarrolla las previsiones contenidas en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en relación con esta prestación.

Durante la elaboración de la Ley 14/2022, que en su momento fue objeto de valoración positiva por parte de este Consejo¹, comprobamos con satisfacción que su tramitación se había desarrollado en paralelo a una intensa y efectiva participación de los agentes implicados. Considerábamos que la modificación de la normativa reguladora de este Sistema tan complejo exigía un amplio consenso social que fortaleciera su implantación; y esa participación efectiva de los implicados constituye una garantía para su mejor implementación.

En este sentido, habríamos preferido que el proyecto de Decreto que ahora se nos presenta, en línea con la tramitación de la Ley, se tramitara de forma ordinaria (y no de urgencia, con el estrangulamiento de plazos que esto conlleva), concediéndose a las entidades y agentes implicados más tiempo de análisis y estudio.

No obstante, somos conscientes y comprendemos las razones de peso y urgencia a las que alude el Gobierno vasco para acelerar el proceso, como sucede con el acceso a la renta de jóvenes entre 18 y 23 años, la definición de extrema necesidad o las especificidades relativas a las unidades de convivencia.

¹ Véase nuestro [Dictamen 11/21, de 11 de noviembre](#).

II – Valoración de la norma

Por lo que se refiere a la estructura y los contenidos normativos propuestos, en términos generales, valoramos positivamente el marco reglamentario que se recoge en este proyecto de Decreto.

Reconocemos especialmente los siguientes aspectos:

- El nuevo Reglamento continúa y concreta los mecanismos a través de los cuales la Ley 14/2022 avanza en el objetivo de blindar política y económicamente la RGI, ampliando su cobertura a través de la modificación de la cuantía y de los requisitos de acceso, lo que en su momento fue objeto de valoración positiva por parte de este Consejo. En este sentido van medidas como la rebaja a la mayoría de edad de la posibilidad de percibir la renta de garantía de ingresos con los requisitos o cautelas necesarias para no confundir la finalidad de la RGI con la que pudiera tener una renta de emancipación, la flexibilización de los requisitos de empadronamiento y el aumento de las cuantías. Estas modificaciones, en conjunto, se convierten en un elemento corrector troncal de la renta, en la medida en que amplían la tasa de cobertura de la RGI.
- El texto que ahora se nos propone rezuma una clara vocación por la clarificación y concreción en cuanto a los criterios interpretativos de los conceptos técnicos y jurídicos de la Ley. La minuciosidad con la que se regulan numerosas cuestiones que en la anterior normativa quedaban poco claras o se interpretaban en base a Criterios, permiten acotar la interpretación adecuada. Esta circunstancia favorece la seguridad jurídica de las personas beneficiarias de la ayuda.

En este mismo sentido, adquieren especial relevancia las numerosas apelaciones a la necesidad del uso de un lenguaje sencillo y accesible, que se han recogido en el Reglamento (artículo 57. Modelos normalizados), así como que se hayan tenido en cuenta las circunstancias de algunas de las persona perceptoras para velar por su atención presencial.

- Asimismo, este Decreto nace con un claro afán de “sistematizar el sistema” en su conjunto. Es decir, se busca constituir una tramitación administrativa basada en criterios de orden y control, eficiencia y modernización en la gestión, y simplificación y unificación de los procedimientos. Esto se puede observar en el hecho de que, por ejemplo, se vaya a reforzar la tramitación electrónica, a favorecer el acceso por declaración responsable, a racionalizar el procedimiento de actualización de la cuantía (que solucionará el problema de la generación de cobros indebidos), a utilizar la inteligencia artificial para un mejor control o a unificar los procedimientos de reintegro y control.

Los aspectos descritos van a favorecer, por un lado, la protección, participación y seguridad jurídica de las personas afectadas en defensa de sus derechos e intereses y, por otro, la constitución de un Sistema que vele por el interés público y por la funcionalidad, racionalidad y eficiencia de la actuación administrativa.

En definitiva, consideramos que la mejor manera de proteger y fortalecer el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión es que la ciudadanía le tenga confianza y afección, lo que contribuirá a fortalecer su prestigio social, en aras a evitar discursos que persiguen desprestigiar la RGI y a sus personas beneficiarias.

Otras cuestiones que queremos señalar son:

- El Reglamento, como se reconoce desde el Departamento de Trabajo y Empleo, tiene numerosas

novedades procedimentales que van a afectar tanto a las personas beneficiarias como al personal al que corresponda operar con dicho Reglamento en el seno de Lanbide.

Así, nos parece fundamental que el anunciado proceso formativo dirigido a las personas que operarán con dicho Reglamento se desarrolle desde una concepción amplia, abarcando en un primer momento a las y los trabajadores de Lanbide, para extenderse después a otra serie de agentes sociales que desarrollan labores de acompañamiento de las personas perceptoras de la RGI.

- La Memoria económica que acompaña la tramitación de este Decreto detalla que con la modificación de requisitos y obligaciones derivados de la determinación de la unidad de convivencia se espera una reducción del impacto económico de más de 11 millones de euros. Nos llama la atención que una reconfiguración de las unidades de convivencia menos restrictiva que en el modelo anterior pueda generar un ahorro tan significativo y, en ese sentido, esperamos que ello no nos aleje, en ninguna circunstancia, del objetivo de llegar a todas las situaciones de necesidad que deben protegerse a través de la herramienta de una renta mínima garantizada.
- En todo caso, parece conveniente que se aproveche el órgano creado en la propia Ley del Sistema de Garantía de Ingresos (artículo 147. Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión) para evaluar este y otros aspectos de la norma y reconsiderar, si fuera el caso, en base a sus trabajos, aspectos del Reglamento que puedan alejarnos del objetivo de proteger a todas las personas que necesitan la RGI.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 2. Domicilio

Se considera conveniente incluir en el listado de los lugares considerados “domicilio” a efectos de esta norma, a las “comunidades terapéuticas”, también llamadas “centros de tratamiento”.

Las comunidades terapéuticas o centros de tratamiento no se integran en el marco de los servicios sociales, sino de los servicios sanitarios, puesto que es el Departamento de Sanidad quien da los autoriza.

Por ello, proponemos incorporar al **apartado 1.d)** de este artículo el texto señalado en negrita:

“1.Tendrán la consideración de domicilio, además de las viviendas y alojamientos dotacionales definidos conforme a la legislación de vivienda, los marcos físicos donde residan los miembros de las unidades de convivencia, que se relacionan a continuación: ...

*d) Los servicios sociales de alojamiento y residenciales prestados por entidades privadas debidamente inscritas y autorizadas en los términos exigidos por la legislación de servicios sociales, **sanitarios u otro sistema público**, cuando sirvan de vivienda de carácter temporal, siempre que cumplan los requisitos que el mismo impone.”*

Art. 54. Reintegro de cantidades indebidamente percibidas

En primer lugar, el **apartado 2** de este artículo establece:

“2. Cuando el deber de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas en concepto de renta de

garantía de ingresos haya de llevarse a efecto por compensación, la determinación de los descuentos del importe del pago de la prestación se ajustará a las reglas siguientes:

a) Si la deuda es inferior al 150% de la renta máxima garantizada que corresponde a la unidad de convivencia, se aplicará, como máximo, un descuento mensual equivalente al 20% de la renta máxima garantizada.

b) Si la deuda es igual o superior al 150% de la renta máxima garantizada e inferior al 200% de la misma, se aplicará, como máximo, un descuento mensual equivalente al 25% de la renta máxima garantizada.

c) Si la deuda es igual o superior al 200% de la renta máxima garantizada e inferior al 300% de la misma, se aplicará, como máximo, un descuento mensual equivalente al 30% de la renta máxima garantizada.

d) Si la deuda es igual o superior al 300% de la renta máxima garantizada, se aplicará, como máximo, un descuento mensual equivalente al 35% de la renta máxima garantizada”.

No está claro cómo se interpreta esta disposición, en relación con el cobro de la prestación y con sus importes máximo y mínimo.

Consideramos que el importe recibido, también en el caso de procederse al reintegro de cantidades indebidamente percibidas, debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas, para lo que debería tomarse como referente lo dispuesto en el art. 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, acerca de la inembargabilidad de sueldos y pensiones con la referencia del SMI. Téngase en cuenta la escala recogida en dicho artículo, que nada tiene que ver con la de este artículo 54.2, así como el extraordinario incremento que el SMI ha experimentado en los últimos años, que modifica totalmente el fondo de lo recogido en la citada norma estatal.

En segundo lugar, el **apartado 3** dispone que *“si el importe de la prestación reconocida no permite efectuar los descuentos con los límites previstos en el párrafo anterior, aquellos se ajustarán a la cuantía mensual reconocida”*.

No comprendemos el contenido de esta disposición. No se entiende bien qué se pretende hacer en este supuesto concreto, por lo que sugerimos que se revise la redacción.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos”* con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 16 de junio de 2023

Vº Bº de la Presidenta

La Secretaria General

Emilia M. Málaga Pérez

Olatz Jaureguizar Ugarte