

13/25

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

por el que se aprueba el reglamento de
las Ayudas de Emergencia Social

Bilbao, 24 de octubre de 2025



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 13/25



I.- ANTECEDENTES

El 29 de septiembre de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico solicitando informe sobre el “Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las Ayudas de Emergencia Social”, 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, según se expone en su artículo 1, la regulación de las Ayudas de Emergencia Social (AES), prestaciones económicas establecidas por Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, determinando los conceptos que deben integrarse en dichas ayudas y los requisitos para su concesión en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del Euskadi.

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 22 de octubre de 2025 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 donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las Ayudas de Emergencia Social*” consta de exposición de motivos, un artículo único, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Por su parte, el Reglamento de las Ayudas de Emergencia Social se estructura en seis títulos que recogen 36 artículos y dos anexos.

Explica la **exposición de motivos** que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión está integrado por dos componentes esenciales: las prestaciones y ayudas económicas y los instrumentos orientados a la inclusión laboral y social. Dentro de las primeras, diferencia por un lado, las prestaciones económicas de derecho subjetivo y periódicas dirigidas a aquellas personas que no dispongan recursos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a sus necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social o laboral;- la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)- y, por otro lado, las ayudas de emergencia social (AES), subvencionales y no periódicas, con carácter finalista, dirigidas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario necesarios para prevenir evitar o paliar situaciones de riesgo o exclusión social.

La Ley 14/2022, de 22 de diciembre del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión introduce cambios significativos en la estructura de la RGI que afectan a la regulación de las AES y, a pesar de regular a lo largo de la ley aspectos generales comunes que afectan a todas las prestaciones y ayudas económicas, remite a un posterior desarrollo reglamentario la regulación concreta de determinadas cuestiones relacionadas con la especificidad de las AES.

El **Título I** recoge las disposiciones generales y establece los elementos definitorios de la prestación, el objeto, la definición y la naturaleza, la definición del domicilio, los gastos específicos a cuya cobertura va dirigida, las características de la prestación resaltando el carácter subsidiarios de las mismas respecto a la percepción de las prestaciones económicas como son la RGI o la PEV las compatibilidades

con otras prestaciones económicas, los requisitos de acceso, las obligaciones de las titulares de la ayuda y la posibilidad de concurrencia de personas beneficiarias entre quienes conviven en el mismo domicilio.

El **Título II** define el régimen económico de esta ayuda económica subvencional, con una especial consideración hacia la determinación de los recursos y el patrimonio computables, las cuantías máximas de las ayudas, que se determinarán anualmente mediante orden, así como los límites para la concesión.

El **Título III** recoge lo relativo al reconocimiento de la prestación, forma y lugar de presentación de la solicitud –el municipio de empadronamiento y residencia efectiva residencia de la persona solicitante–, la documentación necesaria que se recoge en los anexos I y II del decreto, la instrucción del procedimiento, la comprobación de los recursos de las personas solicitantes y sus unidades de convivencia o quienes puedan beneficiarse de la concesión de la ayuda, así como la resolución, concesión, pago, justificación de gastos y revisiones periódicas.

El **Título IV** hace referencia al procedimiento de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas y el **Título V** regula las normas comunes de procedimiento, estableciendo que todos los datos e informes que, con relación a personas solicitantes titulares o perceptoras de las ayudas de emergencia social pudieran ser requeridos o solicitados por las Administraciones Públicas Vascas competentes se limitarán a los que resulten imprescindibles para la comprobación del cumplimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones y de las obligaciones establecidos en la Ley 14/2022 y en el presente Decreto.

El **Título VI** se refiere a la financiación y a las transferencias de dinero entre las administraciones competentes en estas ayudas. Se considera un apartado especialmente relevante en unas ayudas que son tramitadas por las entidades locales y financiadas por el Gobierno. En este sentido, cabe señalar el importante esfuerzo que todas las Administraciones Públicas, en aras a la armonización de las prestaciones y servicios que se prestan en la CAPV, deben realizar para que los distintos municipios, respetando su necesaria autonomía, ofrezcan a la ciudadanía una respuesta coherente y armonizada en la gestión de esta prestación, debiendo servir para ello lo establecido en el presente Decreto y en las órdenes anuales que publica el Gobierno Vasco.

Finalmente, los **anexos I y II** regulan específicamente la acreditación de los requisitos para ser persona titular y beneficiaria de las AES y acreditación de otras circunstancias, así como la acreditación de la situación de necesidad económica.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se presenta a nuestra consideración el *“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las Ayudas de Emergencia Social”* que tiene como objeto adaptar la vigente regulación de estas ayudas al marco legal que se deriva de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

Las Ayudas de Emergencia Social (AES) constituyen un instrumento esencial de las políticas públicas de servicios sociales. Su finalidad es dar respuesta inmediata a situaciones de carencia material grave que afectan a la subsistencia digna de las personas y, en ese sentido, **valoramos positivamente** el objeto de esta norma.

No obstante, aun siendo conscientes de que, con estas líneas, excedemos el ámbito de la norma que se nos ha consultado, queremos señalar dos **cuestiones esenciales** en relación con la naturaleza propia de estas ayudas:

1. La consideración de las AES como derecho subjetivo

Junto con la RGI, las AES son un símbolo del sostén social de Euskadi y una herramienta esencial de las políticas públicas para garantizar la protección frente a la exclusión o el riesgo de exclusión social. Pero, pese a su importancia, su consideración jurídica como prestaciones discrecionales y supeditadas a disponibilidad presupuestaria genera inseguridad e inequidad en su acceso.

Tras un intenso debate, el CES considera que la decisión de negar a las AES la condición de derecho subjetivo se ha cerrado en falso, y por ello plantea la necesidad de reabrirlo.

2. Criterio de asignación: La centralidad del sujeto individual

En nuestra opinión, la aplicación de un criterio de valoración basado en la unidad familiar o de convivencia puede resultar adecuado en muchos casos pero, en el caso de las AES, genera importantes distorsiones y exclusiones injustas:

- Invisibilización de vulnerabilidades individuales: personas que conviven con familiares pero carecen de acceso real a los recursos del hogar (por ejemplo, jóvenes adultos en situación de conflicto familiar, mujeres en hogares donde no existe corresponsabilidad económica, o víctimas de violencia de género) pueden quedar injustamente excluidas.
- Rigidez en contextos de precariedad habitacional: muchas personas en situación de pobreza severa viven en hogares compartidos sin vínculos familiares ni reparto solidario de recursos, de modo que la valoración por “unidad de convivencia” no refleja su situación real.
- Dificultades para personas sin hogar: en estos casos, el criterio de unidad familiar carece de sentido y obstaculiza el acceso ágil a las ayudas (si bien es cierto que podría quedar recogido en el artículo 3, cuando se dice que “...No obstante, lo anterior, se podrán considerar domicilio aquellos espacios que determinen los servicios sociales municipales. y quede justificado dentro de la valoración técnica a realizar por dichos órganos para la resolución de la ayuda”).

Consideramos que un criterio individual de asignación permitiría ajustar la respuesta a la situación real de la persona solicitante, sin diluir su vulnerabilidad en una valoración agregada del hogar. Este enfoque es coherente con la perspectiva de derechos humanos, con el principio de atención centrada en la persona que inspira la acción social contemporánea y con la necesidad de dar respuestas rápidas y eficaces a emergencias vitales.

En definitiva, considerar a la persona solicitante como sujeto del derecho y del análisis de necesidad, y no a la unidad familiar, garantizaría un acceso más justo, inclusivo y eficiente a las AES.

Adicionalmente, señalaremos a continuación **otras consideraciones** generales sobre el proyecto de Decreto, así como algunas específicas para la mejora del texto que se nos ha remitido:

- En los artículos 3, 4.1.a, 8.1a, entre otros, encontramos referencias a la potestad de **los servicios sociales de base** para mejorar, ampliar o condicionar criterios, lo cual valoramos positivamente, ya que son estos quienes tienen el mejor conocimiento profesional para la aplicación de los criterios que mejoren las vidas de las perceptoras de las ayudas.

No obstante, esto no debe derivar en desigualdades significativas entre municipios, ni generar la percepción de arbitrariedad. Resulta, por tanto, necesario establecer criterios comunes y claros que garanticen una aplicación homogénea de las ayudas en todo el territorio, y que ello pueda compatibilizarse con una labor eficaz de los servicios sociales de cada municipio.

- Teniendo en cuenta la finalidad de las AES, queremos señalar que ante las eventuales situaciones en las que la demanda de ayudas desborde las previsiones presupuestarias, sería deseable prever un **mecanismo de refuerzo extraordinario** que evite dejar a familias en situación de vulnerabilidad sin cobertura por simples límites contables.

Además, el sistema de financiación planteado combina indicadores de necesidad y de ejecución previa, lo cual es razonable, pero no suficiente. Municipios con menor capacidad administrativa pueden quedar en desventaja frente a otros con más medios. Por ello, convendría valorar la creación de un **fondo de compensación intermunicipal** que asegure una cobertura mínima garantizada en toda Euskadi, independientemente del tamaño o capacidad del municipio.

- La regulación proyectada establece incompatibilidades con determinadas prestaciones de vivienda, como el programa Gaztelagun o la Prestación Complementaria de Vivienda pero lo hace, en nuestra opinión, sin articular una coordinación suficiente con la Ley Estatal de Vivienda y con el Decreto 147/2023, de derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda. Esta falta de armonización puede generar solapamientos, contradicciones o incluso vacíos de cobertura que afecten negativamente a las personas solicitantes.

Consideramos imprescindible, por ello, avanzar hacia una **integración normativa más clara y coherente**, que permita a la ciudadanía identificar con seguridad qué ayudas pueden solicitar, en qué condiciones y con qué límites. Solo así el sistema podrá ofrecer una respuesta ordenada y eficaz, evitando la sensación de que se trata de un entramado de disposiciones dispersas y de difícil comprensión para la ciudadanía.

- Valoramos positivamente la apuesta por la accesibilidad y la obligación de utilizar un lenguaje comprensible. Sin embargo, este compromiso debe completarse con la exigencia de que los ayuntamientos dispongan de **servicios de apoyo técnico, acompañamiento y mediación** para que nadie quede excluido del acceso a las AES por barreras administrativas o tecnológicas.
- Finalmente, estimamos conveniente que se articule reglamentariamente la obligación de una **evaluación del impacto** de la nueva norma en base a los objetivos que se persiguen y a los efectos previstos.

Esta evaluación nos parece igualmente pertinente para lo dispuesto por el presente Decreto en su artículo 34 (Procedimiento para la determinación de las cuantías a transferir a los ayuntamientos para financiación de las ayudas de emergencia social), en relación con la delimitación de los créditos de distribución que acompañen a los indicadores de necesidad social.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 2. Definición y naturaleza

El **apartado 2** de este artículo dispone que *“Las ayudas de emergencia social tendrán naturaleza subvencional, quedando su concesión sujeta a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos, en su calidad de administraciones públicas competentes, consignarán con carácter anual las cantidades suficientes para hacer frente a los gastos relacionados con las mismas”*.

Resulta contradictorio que se haga referencia a que la concesión de estas ayudas quede sujeta a la existencia de crédito consignado para ello en los Presupuestos Generales, y que se diga después que el Gobierno y los Ayuntamientos consignarán las cantidades suficientes. Debería decirse que se garantizará la disponibilidad de crédito en cantidades suficientes.

Por ello, consideramos que una **redacción más adecuada** para este apartado sería la siguiente:

“2. Las Ayudas de Emergencia Social tendrán la consideración de prestaciones económicas, a las que se garantizará el crédito suficiente consignado al efecto en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca, mediante la aprobación, en su caso, de modificaciones presupuestarias que eviten su insuficiencia. El Gobierno Vasco y los Ayuntamientos, como Administraciones Públicas competentes, consignarán anualmente la cantidad suficiente para hacer frente a dichos gastos.”

Art. 4. Gastos específicos

Sugerimos que en el apartado 1.a.4), al hacer referencia otros gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, se sustituya la referencia a “la comunidad de propietarios” por **“la comunidad de personas propietarias”**.

Art. 7. Personas beneficiarias

El **apartado 1.c)** de este artículo establece, entre los **requisitos para el acceso a las AES**, *“Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi de forma continuada durante, al menos, los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud. En caso de no cumplir ese periodo, deberán haber estado empadronadas y residido efectivamente en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante cinco años continuados de los diez anteriores a la fecha de la solicitud”*.

Este requisito puede suponer una barrera significativa para personas en situación de especial vulnerabilidad, en muchos casos en condiciones de irregularidad administrativa, sin contrato de arrendamiento formal o en contextos habitacionales precarios, lo que dificulta su empadronamiento pese a residir efectivamente en la Comunidad.

Por ello consideramos que para la concesión de estas ayudas debería bastar con que la persona solicitante acredite la **residencia efectiva en el momento de la solicitud** y que ello puede igualmente acreditarse mediante un **padrón social** que debería ser facilitado por los ayuntamientos, que deberá ser regulado a la mayor brevedad.

Por todo ello, **recomendamos** para este apartado la siguiente redacción:

“c) Estar empadronadas y/o residir efectivamente en algún municipio de la Comunidad Autónoma Vasca (pudiendo acreditarlo mediante padrón social) al menos durante los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de solicitud. En el supuesto de que la persona solicitante se encuentre en situación administrativa irregular y no pueda acreditar su residencia en la misma, el Ayuntamiento le confeccionará de oficio un censo social específico. Y, en caso de no cumplir ese período, deberán estar empadronadas y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma Vasca.”

Y, en ese mismo sentido, recomendamos la revisión, en el **Anexo I**, del texto relativo a la acreditación de residencia efectiva en la CAPV.

Art. 13. Cuantía efectiva de la ayuda

El **apartado 2** de este artículo dispone que *“La cuantía aplicable en cada caso particular, establecida según el procedimiento previsto en el artículo anterior, podrá en cambio, ser minorada por el Ayuntamiento competente teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias existentes, en cuyo caso deberá minorarse la cuantía máxima concesible para cada concepto según la orden anual a la que hace referencia el artículo 9 del presente Decreto...”*.

Reiteramos que para que las AES se distribuyan de forma universal y equitativa, los ayuntamientos deben disponer de un presupuesto suficiente, que no se puede reducir en función de su situación financiera. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi deben instrumentarse mediante modificaciones presupuestarias para dotar de financiación suficiente a cada ayuntamiento competente y poder **atender todas las emergencias sociales**.

Por ello, **proponemos** para este apartado la siguiente redacción:

*“2. La cuantía aplicable en cada caso particular, establecida según el procedimiento previsto en el artículo anterior, **no podrá ser minorada por el Ayuntamiento competente. Si se carece de los recursos presupuestarios suficientes, realizará ante los departamentos del Gobierno Vasco competentes los trámites precisos para que se aprueben las modificaciones presupuestarias en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca que sean precisas, a fin de que se dote a los ayuntamientos de recursos presupuestarios suficientes para atender por igual la demanda de cada solicitante, todo ello para no generar brechas entre municipios**”.*

Art. 17. Solicitud

En primer lugar, el **apartado 1** de este artículo dispone que *“El acceso a las ayudas de emergencia social se realizará previa solicitud de la persona interesada dirigida al Ayuntamiento del municipio en el que tenga su empadronamiento y residencia efectiva, y presentada ante los servicios sociales municipales, quienes facilitarán a las personas solicitantes cuanta información y orientación sean necesarias para la tramitación”*.

Reiterando lo expuesto en relación con el art. 7.1.c) acerca de la acreditación de **residencia** efectiva y la necesidad de regulación del padrón social, **proponemos** la siguiente redacción para este apartado:

“1. Las Ayudas de Emergencia Social se concederán previa solicitud de la persona interesada dirigida al Ayuntamiento del municipio de empadronamiento y/o residencia efectiva a través del padrón social

y también se deberá presentar ante los servicios sociales municipales. En el supuesto de que la persona solicitante se encuentre en situación administrativa irregular y no pueda acreditar su residencia en la misma, el Ayuntamiento le confeccionará de oficio un censo social específico. Dichos servicios sociales municipales proporcionarán a las personas solicitantes cuanta información y orientación sean necesarias para la tramitación”.

En segundo lugar, el **apartado 3.e)** establece que la solicitud de las ayudas contendrá una declaración responsable con, al menos, *“el compromiso de comunicar a la Dirección gestora de las ayudas, de manera inmediata, cualquier modificación de los datos expresados en la solicitud o cualquier variación en los requisitos que fueron tenidos en cuenta para conceder la ayuda”.*

Nos parece más adecuado que se modifique el término *“de manera inmediata”* por el plazo que se fija en el artículo 9.d) (Obligaciones de las personas beneficiarias) al hablar de la obligación de comunicar al Ayuntamiento al que se hubiera dirigido la solicitud cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual: un **plazo máximo de 15 días naturales** contados a partir del momento en el que se produzcan los hechos sobrevenidos, en relación con el cumplimiento de los requisitos que pudieran dar lugar al acceso a las ayudas.

Art. 21. Plazo para resolver y silencio administrativo

En primer lugar, el apartado 1 de este artículo fija un plazo máximo de **tres meses** a partir de la fecha de presentación de la solicitud de la AES, para que el ayuntamiento correspondiente dicte y notifique la resolución de concesión o de denegación. Consideramos este plazo excesivamente dilatado.

En segundo lugar, el texto fija, en el apartado 2, el **silencio administrativo negativo**, cuestión que puede provocar inseguridad a la persona solicitante, por lo que recomendamos que se modifique este término.

En definitiva, la resolución de un expediente que es, precisamente, de urgencia, debería realizarse en un plazo máximo de 15 días e, indudablemente, con silencio administrativo positivo.

Art. 24. Justificación de los gastos realizados

El **apartado 2** de este artículo dispone que *“Los justificantes de realización de los gastos deberán incluir los datos básicos de identificación y localización de la persona física o jurídica emisora, incluido su número de identificación fiscal (NIF) o número de documento nacional de identidad (DNI), el concepto de gasto y la cuantía correspondiente a los mismos”.*

Consideramos que, además de los citados, debería hacerse también referencia a **otros documentos identificativos** como pueden ser el NIE o el pasaporte.

Art. 33. Financiación del Gobierno Vasco

El **apartado 1** de este artículo establece que *“En aplicación del artículo 140.3 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, las ayudas de emergencia social se financiarán con dotaciones de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi destinadas a tal fin y para ello, se consignarán anualmente en dichos presupuestos los recursos económicos necesarios para el pago de las cuantías de las ayudas de emergencia social por parte de los ayuntamientos”.*

Reiterando, una vez más, lo expuesto acerca de la necesaria disponibilidad presupuestaria suficiente

para hacer frente a todas las emergencias sociales, **proponemos** la siguiente redacción para este apartado:

*“1. En aplicación del artículo 140.3 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, las ayudas de emergencia social se financiarán con dotaciones de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, **mediante modificaciones presupuestarias que garanticen crédito suficiente. A tal fin, anualmente se consignarán en dichos presupuestos los recursos económicos necesarios para que los ayuntamientos abonen las cuantías de las ayudas de emergencia social**”.*

Anexo I. Acreditación de los requisitos para ser persona titular y beneficiaria de las Ayudas de Emergencia Social y acreditación de otras circunstancias

En relación con la importancia de la **accesibilidad y el lenguaje claro** a los que ya nos hemos referido en las consideraciones generales, señalar la conveniencia, en el anexo 1, de que se especifique si la que la documentación que acompaña a algunos requisitos responde a la obligación de presentar el conjunto de documentos o si con uno de ellos es suficiente.

La duda surge en casos como el epígrafe C.1, relativo al artículo 17.1 de la Ley 14/2022, apartados 6, 7 y 8: Entendemos que con solo uno de los documentos que se mencionan sería suficiente para demostrar el requisito, pero sería conveniente que se aclare en el texto.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las Ayudas de Emergencia Social”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado, para su modificación.

En Bilbao, a 24 de octubre de 2025

Vº Bº del Presidente

Javier Muñecas Herreras

La Secretaria General

Izaskun Astondoa Sarria