

Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión

Mayo 2021



**EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO**

LAN ETA ENPLEGU
SAILA

DEPARTAMENTO DE TRABAJO
Y EMPLEO



1. Introducción

De acuerdo al Programa de Gobierno 2020-2024 para la XII Legislatura, las situaciones de pobreza, exclusión y riesgo han aumentado con la crisis económica derivada del impacto de la COVID-19, a la par que se reducen los recursos públicos disponibles. La complejidad de la situación exige un esfuerzo de las instituciones públicas para no dejar a nadie atrás y mantener a una sociedad cohesionada, entendiéndose que ese esfuerzo es la mejor inversión de País. Ante este escenario, el Gobierno Vasco comparte la necesidad de garantizar los servicios públicos, la apuesta decidida por las políticas sociales y la solidaridad con las personas y colectivos en situación de mayor vulnerabilidad para la consecución del objetivo compartido de conseguir salir de esta crisis sin, como se ha referido, dejar a nadie atrás.

En ese objetivo se consideran como herramientas esenciales la reforma de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la adecuación y mejora de la educación de acuerdo con la comunidad educativa, la extensión del derecho a la vivienda, y la defensa inequívoca de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

En ese contexto, el Programa de Gobierno se marca como uno de sus compromisos el de desarrollar y mejorar el sistema de garantía de ingresos contra la exclusión, y establece para ello cuatro iniciativas concretas

- Reforzar el modelo de Renta de Garantía de Ingresos, contemplando la nueva realidad del Ingreso Mínimo Vital (IMV).
- Profundizar en su universalización, llegando a determinados segmentos poblacionales actualmente no suficientemente cubiertos, e incidiendo especialmente en las familias desfavorecidas con hijos e hijas a su cargo.
- Mejorar la gestión aumentando la agilidad en la tramitación y el rigor y el control de las prestaciones y ayudas económicas.
- Incentivar la actividad económica y la inclusión social y laboral de las personas perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos, que sean empleables.

Este Documento de Bases recoge los elementos básicos que, para la consecución de esos objetivos, guiarán la reforma de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. En ese sentido, el documento recoge los elementos esenciales del sistema de garantía de ingresos e inclusión que –tanto desde el punto de vista conceptual y filosófico, como desde el punto de vista de la gestión del modelo– quiere desplegarse a lo largo de los próximos años desde el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

La elaboración de este Documento de Bases se apoya, en gran medida, en el proceso de trabajo desarrollado para la presentación en 2018 ante el Parlamento Vasco de una Proposición de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. En ese sentido, el Documento que a continuación se presenta recoge gran parte de los elementos que se incorporaron a aquella proposición de Ley, así como los criterios, argumentos y propuestas planteadas en los documentos técnicos elaborados en el marco de aquel proceso de reforma. Más concretamente, este documento recoge elementos directamente extraídos de:

- El informe elaborado por la Comisión Técnica para la reforma de la RGI presentado en mayo de 2016 al Departamento de Empleo y Políticas Sociales;
- El Documento de Bases para la Reforma de la RGI elaborado por el propio Departamento en mayo de 2017.

El Documento de Bases –y la propuesta de texto articulado que de él se deriva– incluye también en cualquier caso algunas modificaciones de calado en relación a la anterior proposición de Ley. Las razones que explican esos cambios son, fundamentalmente, las siguientes:



- Por una parte, el nuevo contexto socioeconómico determinado por la pandemia de COVID19 y su impacto en el tejido productivo, en las necesidades de apoyo económico de la población y en el incremento del riesgo de exclusión social que afronta una parte significativa de la ciudadanía vasca.
- Por otra parte, la aprobación a finales del año pasado del ingreso mínimo vital por el Parlamento español. Esta prestación nace –como señala el propio Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital– 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 los individuos.

La disposición adicional quinta de la citada Ley establece que, en razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios de gestión de esta prestación, lo que necesariamente afectará a la definición, el alcance, la gestión y la financiación del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos, del cual el ingreso mínimo vital pasa a formar parte.

- Por último, las comparecencias y debates que en sede parlamentaria tuvieron lugar para el análisis y discusión de la anterior proposición de Ley permitieron identificar diversas mejoras que han sido introducidas en el texto que ahora se presenta.

Como se ha señalado, este Documento recoge las bases que se han tenido en cuenta a la hora de la elaboración del texto articulado en el que se recoge la propuesta de reforma de la vigente Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión. El Documento resume los elementos básicos que se incluyen en el nuevo articulado, así como una contextualización y justificación de los cambios propuestos, a partir, en casi todos los casos, de los principios y criterios establecidos en el anterior proceso de reforma. No se trata en cualquier caso de un texto jurídico, sino de un texto de carácter programático, con el que se quieren describir los elementos básicos de la propuesta presentada al objeto de facilitar el debate social, técnico y político al respecto.

Es importante también destacar que, si bien la mayor parte de los elementos señalados en este Documento de Bases se incorporarán al texto de la proposición de Ley, algunos se añadirán en una fase posterior a la normativa que regulará el sistema vasco de garantía de ingresos, durante el proceso de desarrollo normativo de la propia Ley.

La estructura del Documento de Bases es la siguiente:

- Tras este primer apartado introductorio, el segundo apartado detalla las características básicas, las magnitudes y el impacto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, tanto desde el punto de vista evolutivo como desde un punto de vista comparado.
- El tercer apartado resume los objetivos generales y principios básicos de la reforma propuesta.
- El cuarto apartado hace referencia a los componentes esenciales del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, incluyendo entre ellos el ingreso mínimo vital.
- El quinto apartado –el más extenso– detalla el diseño general de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.
- Los restantes apartados describen los aspectos relativos a la potestad de inspección y al régimen sancionador, los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral y, finalmente, los relacionados con la gobernanza del sistema y con su evaluación.

Este documento parte de la base de que, con sus limitaciones, el sistema vasco de inclusión social y garantía de ingresos es una de las principales señas distintivas del autogobierno vasco,



un éxito colectivo y un referente fuera de nuestras fronteras. Aunque no da respuesta a todas las personas con necesidades de apoyo económico, las prestaciones vascas de garantía de ingresos sacan de la pobreza severa a la inmensa mayoría de quienes las perciben y reducen drásticamente los niveles generales de pobreza en Euskadi. Este Documento de Bases también parte de la base de que, en este nuevo contexto, el verdadero reto para la actualización de la RGI consiste en reconstruir sobre nuevas bases el consenso político y social en torno al modelo vasco de garantía de ingresos y de inclusión social. Este Documento de Bases pretende ser un instrumento para la reconstrucción de ese consenso.

2. Características básicas, magnitudes e impacto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos

2.1. Introducción

Tal y como se señala en el Documento de Bases para la reforma de la RGI elaborado en 2017 por el entonces Departamento de Empleo y de Políticas Sociales del Gobierno Vasco, el modelo vasco de garantía de ingresos resulta plenamente coherente con las orientaciones emanadas desde las instituciones europeas y con las políticas desarrolladas por los principales países de la UE en esta materia. Parcialmente inspirado en las políticas contra la pobreza que a finales de los años 80 se realizaban en países como Francia o Reino Unido, el sistema vasco de rentas garantizadas surge en el contexto de la decisión tomada a finales de los años 80, de desarrollar en Euskadi un Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Este Plan establece, por primera vez en España, un sistema de garantía de recursos mínimos basado en la implantación de lo que popularmente se conoció entonces como “salario social”.

De acuerdo a lo señalado en aquel documento, en cuanto a sus bases conceptuales, puede decirse que el modelo vasco comparte con los principales modelos europeos de rentas garantizadas los siguientes elementos:

- **Doble derecho y reciprocidad, en el marco de las políticas de activación.** De acuerdo a la Comisión Europea, las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar, y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo. Este planteamiento es plenamente coherente con la apuesta que el sistema vasco de garantía de ingresos hace por la idea de doble derecho y por el reconocimiento de una relación de reciprocidad entre la persona perceptora y la sociedad en su conjunto. También es coherente con la apuesta que desde sus inicios ha hecho el modelo vasco de garantía de ingresos por la inclusión laboral y social de sus beneficiarios.
- **Condicionabilidad.** Como ocurre en los demás sistemas europeos de rentas garantizadas, el modelo vasco de garantía de ingresos establece una serie de condiciones y obligaciones para las personas receptoras de la prestación. En efecto, la mayoría de los países europeos establecen condiciones relativamente estrictas para los perceptores de estas prestaciones, que se han endurecido además durante los últimos años a consecuencia de la crisis económica. Las condiciones más frecuentes se relacionan con la inscripción en el servicio público de empleo, el establecimiento de un contrato o convenio de inserción y/o de un plan de empleo, la participación en actividades de búsqueda de empleo, la aceptación de ofertas de trabajo, la participación en programas de activación (ya sea formación, desarrollo personal o servicio comunitario) o el recurso previo a otras posibles prestaciones o fuentes de ingresos (incluyendo la venta de propiedades distintas de la vivienda habitual), así como la obligación de mantener informada a la administración respecto a cualquier cambio en las circunstancias personales.
- **Vinculación a las políticas de empleo.** Como ocurre en el resto de los países de la Unión Europea, el modelo vasco de garantía de ingresos está estrechamente vinculado a las políticas de empleo, tanto en términos conceptuales como de gestión. Desde el punto de vista filosófico, de acuerdo a la Ley 18/2008, “el modelo vasco de garantía de ingresos se basa en el reconocimiento del papel del empleo como herramienta básica

para la inclusión en nuestra sociedad, y en la necesidad de reducir tanto las tasas de desempleo que se registran entre los grupos más desfavorecidos como las elevadas tasas de inactividad de determinados colectivos. Por ello, y sin perjuicio del necesario reconocimiento de que para algunas personas el objetivo de la inclusión laboral es muy remoto –y de que esas personas son merecedoras de los servicios y prestaciones oportunas–, subyace a la regulación el objetivo general de facilitar la incorporación al mercado de trabajo del mayor número posible de personas y, en coherencia con ese objetivo, de devolver al mercado de trabajo su capacidad como factor de inclusión social”. Desde el punto de vista administrativo, y tras el traspaso en 2011 de la gestión del sistema a Lanbide, el sistema vasco de garantía de ingresos está estrechamente vinculado a las políticas activas de empleo. El mismo modelo han seguido países como Alemania, Austria, Finlandia, Noruega, Irlanda, Holanda o Reino Unido, en los que la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos se ha encomendado a los servicios públicos de empleo y/o se ha producido algún tipo de integración entre los servicios sociales y los de empleo para la gestión de estas prestaciones.

- **Prestaciones orientadas al conjunto de la unidad familiar.** Como ocurre en el resto de los países de la UE, el sistema vasco de garantía de ingresos se dirige al conjunto de la unidad familiar, independientemente de su tamaño, lo que implica que tanto el cálculo de los ingresos propios de la unidad familiar como la determinación de las cuantías máximas de la prestación se establecen teniendo en cuenta al conjunto de los miembros de la unidad. Si bien este sistema puede implicar algunas dificultades de gestión, especialmente relativas a la determinación de las personas que constituyen efectivamente la unidad familiar, este elemento permite tener en cuenta las economías de escala que se derivan de la convivencia de varias personas en un mismo hogar.
- **Carácter diferencial y subsidiario.** Como el resto de los sistemas europeos de rentas garantizadas, el sistema vasco de garantía de ingresos tiene un carácter diferencial y subsidiario, y está destinado más a la complementación que a la sustitución de rentas. Por subsidiaridad se entiende el propósito normativo de que sus solicitantes acudan a ellas después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema, mientras que su carácter diferencial se refiere a que completa los ingresos del beneficiario hasta llegar a los topes establecidos. Ello implica, en todos los sistemas de rentas garantizadas, una complejidad administrativa añadida, en la medida en que es necesario tener en cuenta los ingresos que cada unidad familiar tiene en un momento dado para calcular el importe correspondiente de la prestación. También puede dar lugar a la conocida trampa de la pobreza, al menos en aquellos casos en los que los ingresos laborales a los que pueden acceder las personas beneficiarias no tienen un tratamiento especial y se computan como cualquier otro ingreso.
- **Derecho subjetivo a la percepción de la prestación.** El análisis del funcionamiento de los sistemas de rentas garantizadas en el conjunto de la UE pone también de manifiesto que el sistema vasco es uno de los pocos en los que no se aplican criterios discrecionales para la determinación del acceso a la prestación, concediéndose la prestación a todas aquellas personas que cumplen los requisitos de acceso.

A partir de estas consideraciones básicas, ya enunciadas como se ha dicho en el Documento de Bases presentado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales en 2017, se recogen de forma muy resumida en los siguientes apartados los principales elementos relacionados con el alcance y la efectividad del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

2.2. Un modelo de amplio alcance y cobertura

En febrero de 2021, el número de expedientes de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) abiertos en el Servicio Vasco de Empleo – Lanbide alcanzaba los 55.635, lo que supone una tasa de 3,2 personas titulares por cada 100 habitantes. Si se tiene en cuenta que el tamaño medio de las UC receptoras es de 1,8 personas, puede estimarse que cerca de 100.000 personas –casi el 5% de la población vasca– son directamente beneficiarias, en un mes determinado del año, de la RGI, en sus diversas modalidades. Si se tiene en cuenta el número de titulares diferentes a lo

largo del año, ascendió en 2020 a 67.500, lo que supondría en torno a 121.000 personas beneficiarias, casi el 6% de la población.

Como se observa en la tabla, las tasas de cobertura más elevadas se dan entre las mujeres (3,6% frente a 2,7% de los hombres) y entre las personas adultas (de entre 35 y 65 años de edad), puesto que el número de titulares de esa edad equivale al 4,2% de la población situada en esos mismos tramos de edad.

Número de expedientes de RGI abiertos por sexo y tramos de edad de las personas titulares (febrero 2021)

		Hombres	Mujeres	Total
Absolutos	Menores de 35	3.280	5.287	8.567
	De 35 a 65	17.333	20.615	37.948
	Mayores de 65	2.612	6.508	9.120
	Total	23.225	32.410	55.635
Tasa de cobertura (%)	Menores de 35	2,1	3,5	2,8
	De 35 a 65	3,6	4,2	3,9
	Mayores de 65	1,2	2,6	2,0
	Total	2,7	3,6	3,2

Fuentes: Estadísticas sobre la RGI. Lanbide

En lo que se refiere al perfil de las personas titulares de la prestación, el 60% tienen su domicilio en el Territorio Histórico de Bizkaia, el 70% tienen nacionalidad española, el 57% son mujeres y el 30% tienen menores a cargo. El 42% son personas desempleadas –es decir, disponibles para el empleo–, mientras que el 23% son pensionistas, el 22% ya están ocupadas y el 11% se consideran no activables y están por tanto exentas de intermediar en el mercado de trabajo. El 45% de las unidades perciben, además de la RGI, la prestación complementaria de vivienda y el 16% son familias monoparentales, por lo que reciben el complemento de monoparentalidad correspondiente

Número de titulares (diferentes) de prestaciones de garantía de ingresos durante el año en la C.A. de Euskadi, por características sociodemográficas (2019)

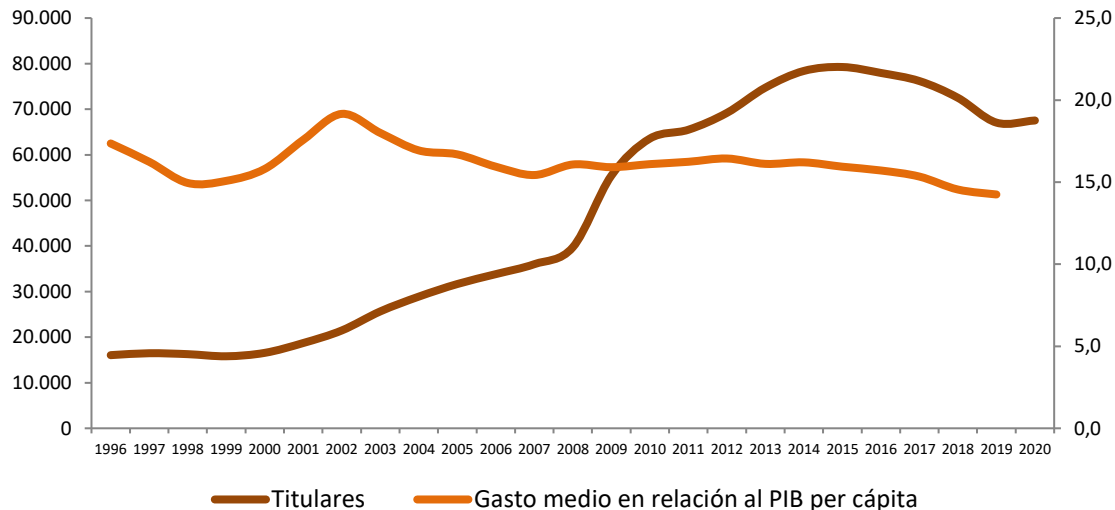
		Total	%
	TOTAL	66.508	100,0
Territorio Histórico	Álava	10.112	15,2
	Bizkaia	40.348	60,7
	Gipuzkoa	16.048	24,1
Sexo	Hombres	28.411	42,7
	Mujeres	38.097	57,3
Nacionalidad	Española	46.929	70,6
	Extranjera	19.579	29,4
Posición ante el empleo	Parado/a	27.915	42,0
	Pensionista	15.810	23,8
	Ocupado/a	15.193	22,8
	No activable	7.590	11,4
Menores a cargo	Sin menores	46.296	69,6
	Con menores	20.212	30,4
Prestación complementaria de vivienda	No	35.952	54,1

	Sí	30.556	45,9
Monoparentalidad	No	55.866	84,0
	Sí	10.642	16,0
Tiempo de permanencia	< 1 año	7.546	11,3
	1-3 años	21.007	31,6
	3-5 años	10.514	15,8
	6-10 años	17.512	26,3
	> 10 años	9.929	14,9

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Trabajo y Empleo. Estadística de beneficiarios de prestaciones de garantía de ingresos en Euskadi

La amplia cobertura poblacional de la RGI en los últimos años es fruto de una trayectoria determinada tanto por los cambios en los criterios de acceso como por el crecimiento de las necesidades sociales que cubre esta prestación. Como se observa en el gráfico siguiente, el número de personas titulares a lo largo del año creció muy ligeramente en entre 1996 y 2001, y más claramente entre 2001 y 2008, en tiempos de bonanza económica, debido a la ampliación de los criterios de acceso. Entre 2008 y 2014, por el contrario, el muy notable aumento del número de personas titulares se debe al incremento de las necesidades económicas de la población derivadas de la crisis financiera de 2008, multiplicándose entre ese año y 2015 casi por dos el número de personas titulares. A partir de 2015 se inicia una tendencia de descenso que se trunca, con la nueva crisis, en 2021.

Evolución del número de titulares diferentes a lo largo del año y del gasto medio por persona perceptora en relación al PIB per cápita (1996-2019)



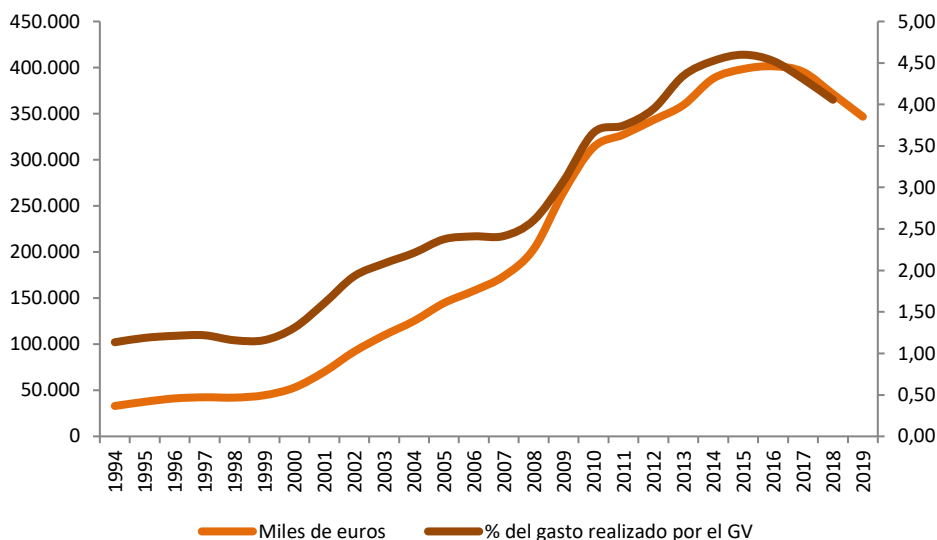
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide y de EUSTAT

El gráfico anterior también recoge la evolución del gasto medio por persona perceptora en relación al PIB per cápita de la CAPV. Como puede observarse, en 1996 el gasto medio por cada persona titular ascendía al 17,4% del PIB per cápita. Ese porcentaje creció hasta el 19% en 2002, y se ha ido reduciendo progresivamente, hasta el 14,2% en 2019. En términos absolutos, el gasto medio por persona perceptora equivalía en 2019 a 5.170 euros anuales, frente a un PIB por habitante que superaba ese año los 36.000 euros. Este dato es indicativo del papel de inversión social, por encima del concepto de gasto, puesto que progresivamente la protección se ha ido mejorando en la misma medida en la que la sociedad progresaba económicamente, compensando en esa cobertura otro tipo de ingresos que pudieran tener las personas perceptoras.



Desde el punto de vista de la inversión social, en 2019 se destinaron 346 millones de euros a la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), a los que hay que sumar los 75 millones destinados a la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), que también forman parte del sistema vasco de garantía de ingresos, y en torno a 30 millones destinados a las Ayudas de Emergencia Social (AES). Como se observa en el gráfico siguiente, el porcentaje que la RGI representa en relación al gasto total del Gobierno Vasco ha pasado del 1% a finales de los años 90 al 4% en 2018, con un máximo del 4,6% en 2015.

Evolución del gasto destinado a la RGI en miles de euros y en % del gasto del GV (1994-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide y de EUSTAT

La evolución del gasto está, lógicamente, relacionada tanto con la cuantía media de la prestación como con el número de personas titulares. En lo que se refiere a las cuantías medias percibidas mensualmente por las personas titulares, oscilan entre los 477 euros en el caso de las unidades conformadas por una sola persona y los 748 en el caso de las unidades de cuatro o más miembros. La cuantía media más baja corresponde a las personas de más de 65 años (273 euros mensuales), ya que en su caso la RGI complementa una pensión contributiva o no contributiva. En el caso de las unidades con menores a cargo, la prestación media es de 694 euros mensuales. La cuantía media para el conjunto de las unidades beneficiarias es de 559 euros al mes.

Cuantía mensual media de la RGI por características sociodemográficas (2019)

Total general		559,8
Modalidad	Renta Básica	578,2
	Complemento de ingresos de trabajo	479,9
Territorio Histórico	Araba	597,7
	Bizkaia	562,8
	Gipuzkoa	527,5
Sexo de la persona titular	Hombre	566,7
	Mujer	554,9
Presencia de menores en el hogar	No	502,7
	Sí	694,2

Tamaño	1 miembro	477,4
	2 miembros	627,9
	3 miembros	716,5
	4 o más miembros	748,4
Edad de la persona titular	Menor de 45	651,3
	45 a 64	578,7
	Mayor de 65	273,1
Nacionalidad de la persona titular	Española	513,5
	Extranjera	677,1

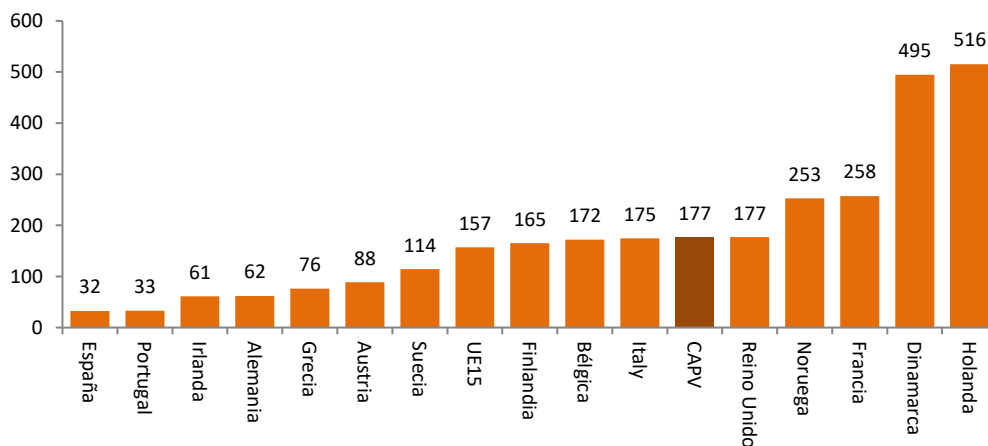
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide

2.3. La RGI en perspectiva comparada: un modelo equiparable al que existe en otros países de Europa y más amplio que el que existe en las demás CCAA

Como antes se ha indicado, las instituciones europeas han subrayado la necesidad de que todos los países de la UE cuenten con sistemas de inclusión activa basados, entre otros elementos, en el derecho a percibir recursos y prestaciones suficientes como para vivir conforme a la dignidad humana (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de octubre de 2007). Por otro lado, el sistema vasco de garantía de ingresos hace realidad en Euskadi el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, de acuerdo al cual “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”.

En ese sentido, el diseño y funcionamiento de las prestaciones vascas de garantía de ingresos son muy similares a los de los sistemas de las mismas características que existen en la mayor parte de los países de Europa. Así, por ejemplo, si se analiza el gasto por habitante destinado a este tipo de prestaciones en los países de nuestro entorno, se observa que el gasto medio en Euskadi –177 euros por habitante– es muy similar al de la UE15 y está en la línea del gasto realizado en Finlandia, Bélgica, Italia o Reino Unido¹.

Gasto en prestaciones de garantía de ingresos en diversos países de la UE y en Euskadi (euros por habitante en 2018)

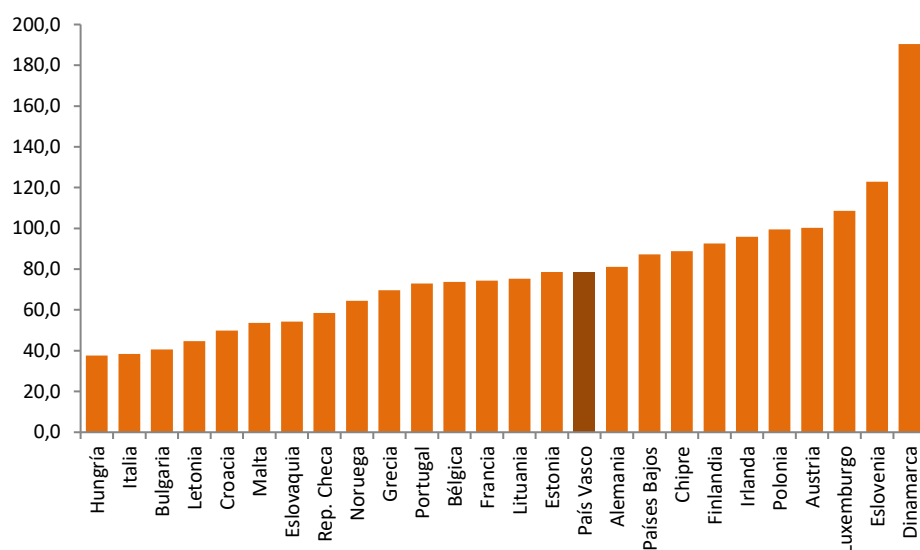


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUSTAT y EUROSTAT

¹ Es preciso en cualquier caso tener en cuenta que en otros países estas prestaciones pueden ser complementadas por otras –como las prestaciones familiares por hijos a cargo, las prestaciones por desempleo o las prestaciones de vivienda– que no se tienen en cuenta en este análisis.

También es similar en Euskadi, en relación a la mayor parte de los países de Europa, la cuantía máxima que se establece mediante estas prestaciones cuando la cuantía se analiza en función del porcentaje que representa en relación al umbral de pobreza severa². En efecto, como se observa en el siguiente gráfico, en el caso de una familia de dos personas adultas y dos personas menores de edad, la cuantía máxima de la RGI en Euskadi representa el 78% del umbral de pobreza correspondiente a esa familia, en la línea de lo que ocurre en Alemania o Países Bajos. También en este caso hay que señalar, sin embargo, que en otros países estas prestaciones pueden ser complementadas por otras –como las prestaciones familiares por hijos a cargo, las prestaciones por desempleo o las prestaciones de vivienda– que no se tienen en cuenta en este análisis y que pueden ampliar notablemente los recursos de estas familias en otros países de la UE.

Cuantía máxima de las prestaciones de garantía de ingresos para una familia de cuatro miembros en relación al umbral de pobreza severa en diversos países de la UE y en Euskadi (2020)



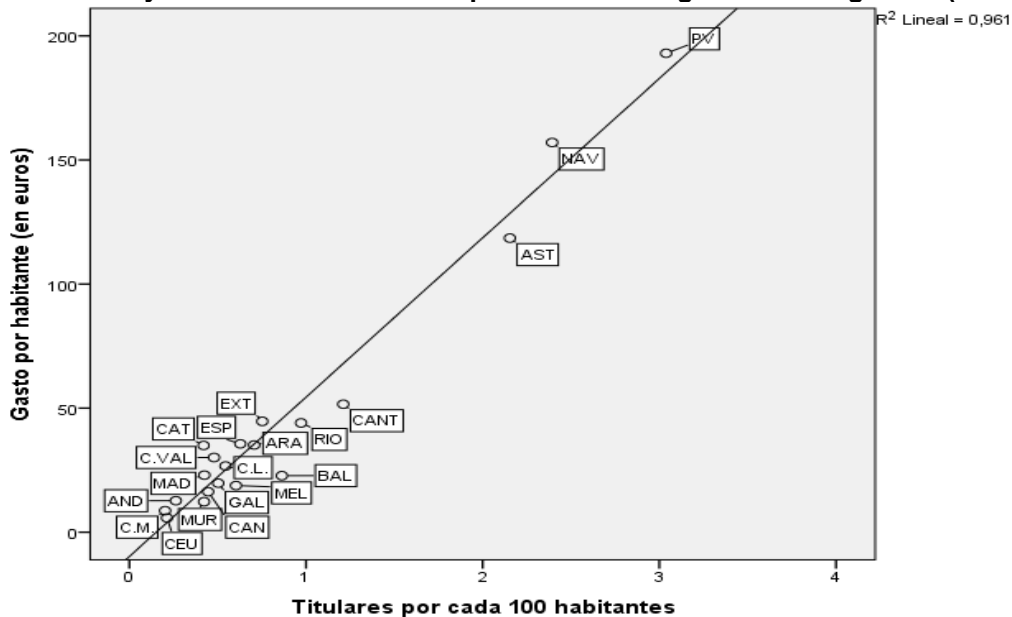
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y SIIS

En relación a las rentas mínimas existentes en otras Comunidades Autónomas españolas, se ha puesto a menudo de manifiesto las importantes diferencias que existen entre el modelo vasco de garantía de ingresos y los existentes en otras CCAA –con la salvedad de Asturias y de Navarra–, tanto en lo que se refiere al porcentaje de población cubierto como en lo que se refiere al gasto realizado. En efecto, como se ve en el gráfico siguiente, con datos correspondientes a 2019, Euskadi destaca tanto en lo que se refiere al gasto por habitante como al porcentaje de la población cubierto por este tipo de prestaciones. Sólo Asturias y la Comunidad Foral de Navarra realizan un gasto y/o cubren a un porcentaje de la población similar.

² Este umbral equivale al 40% de la renta mediana equivalente de cada región o país.



Gasto por habitante y tasa de cobertura de las prestaciones de garantía de ingresos (2019)



Fuente: Informe sobre las Rentas Mínimas (2019).

Las prestaciones que conforman el modelo vasco de garantía de ingresos también permiten equilibrar los sesgos territoriales que caracterizan el modelo estatal de prestaciones por desempleo y de Seguridad Social. En efecto, como se observa en la siguiente tabla, si bien el gasto por habitante en pensiones contributivas de la Seguridad Social es muy elevado en Euskadi –debido básicamente al historial de cotizaciones contributivas vinculado al modelo productivo vasco–, el gasto por habitante que la Administración General del Estado realiza en prestaciones asistenciales (pensiones no contributivas, prestaciones no contributivas por desempleo, prestación por hijos a cargo, etc.) es en Euskadi muy inferior al gasto por habitante que se realiza en el conjunto de España. El gasto asociado al sistema vasco de garantía de ingresos permite por tanto compensar el menor gasto realizado por el Estado en este tipo de prestaciones asistenciales en Euskadi.

Gasto anual en euros por habitante en diversas prestaciones económicas en el País Vasco y España. 2020

	España	País Vasco	
	En euros por habitante	En euros por habitante	España=100
Pensiones contributivas (INSS)	2.578,9	3.957,0	153,4
Incapacidad permanente	241,1	294,5	122,1
Jubilación	1.852,6	2.944,8	159,0
Viudedad	442,5	665,8	150,5
Orfandad	36,0	42,7	118,7
Favor familiar	6,6	9,3	140,5
Pensiones no contributivas (IMSERSO)	48,0	27,9	58,1
Prestaciones LISMI, (IMSERSO)	0,2	0,1	75,5
Prestaciones por desempleo (SPEE)	630,4	489,8	77,7
Nivel contributivo	460,4	406,1	88,2
Nivel asistencial	170,0	83,7	49,2
Asignación económica por hijo a cargo (INSS)	88,5	61,4	69,4
Rentas mínimas (CCAA)*	37,6	201,0	535,2
Total	3.383,53	4.737,1	140,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística sobre Distribución geográfica de las Prestaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Informe de Rentas Mínimas del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. *El gasto en rentas mínimas hace referencia al gasto ejecutado en 2019. Se computan para la CAPV, de acuerdo a la fuente utilizada, 422 millones de euros. El resto de la información se refiere al gasto en diciembre de 2020, multiplicado por 12.

2.4. Un modelo eficaz en cuanto a la prevención de la pobreza

Finalmente, cabe poner de manifiesto el impacto que el modelo vasco de garantía de ingresos ha tenido en lo que se refiere a la prevención de las formas más graves de pobreza en Euskadi. En ese sentido, como se indicaba en el anterior Documento de Bases elaborado en 2017, todos los datos ponen de manifiesto que el sistema articulado en torno a la RGI, las AES y la PCV ha contribuido a la estabilidad económica a largo plazo de la población vasca, con una significativa reducción de los indicadores de pobreza estructural. Los datos disponibles muestran efectivamente que el sistema de garantía de ingresos ha resultado eficaz en la prevención de la pobreza severa en Euskadi y que ha permitido mantener tasas de bienestar similares, e incluso superiores, a muchos de los países del centro y el norte de Europa.

El modelo vasco de garantía de ingresos ha sido capaz, además, de prevenir y contener el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en Euskadi, sin comprometer la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía vasca y sin generar un efecto adicional de atracción de población en situación de necesidad. La política de garantía de ingresos ha permitido, en este sentido, que el proceso de movilidad descendente que ha afectado a Euskadi durante la crisis no se tradujera en un sustancial incremento de las situaciones más graves de pobreza. La protección social que garantiza el sistema vasco de garantía de ingresos ha contribuido, además, a que Euskadi sea la única comunidad autónoma del Estado español en el que las tasas de fecundidad no se han reducido durante la última crisis económica. Así pues, lejos de haber comprometido el futuro de Euskadi, el sistema vasco de prestaciones es uno de los factores que explican la mejor posición socioeconómica comparada de la comunidad vasca y su capacidad para seguir avanzando hacia el bienestar.

El primer aspecto que debe ponerse de manifiesto, en el corto plazo, es la capacidad de reducción de la pobreza que tiene la RGI en Euskadi: en 2018, como consecuencia de la percepción de estas prestaciones, la tasa de pobreza real pasa en Euskadi del 9,1% al 6,1%, lo que supone una capacidad de reducción de la pobreza del 35,7%. En términos absolutos, más de 70.000 personas salen de la pobreza debido a la percepción de estas ayudas. Como se observa en la tabla, casi 200.000 personas, el 9,1% de la población vasca, estaría –si se tienen en cuenta únicamente sus ingresos propios y los que se obtienen de los sistemas estatales de protección social– en situación de pobreza real si no existiera la RGI. El 69% de ese grupo –es decir, el 6,4% de la población– accede a la RGI: de ellos, casi la mitad salen de la pobreza mientras que en torno un 40% (el 3,4% de la población) se mantiene en situación de pobreza. Su situación, en cualquier caso, mejora sustancialmente gracias a la percepción de esta ayuda, reduciéndose notablemente la distancia entre sus ingresos y el umbral de pobreza, que pasa del 74% al 16%. En definitiva, la RGI reduce tanto la extensión –en un 38%– como la intensidad –en un 73%– de la pobreza en Euskadi.

Impacto de las prestaciones vascas de garantía de ingresos en relación a la reducción de la pobreza en Euskadi (2018)

	Población	% población total	% colectivo riesgo
Población en riesgo de pobreza antes de RGI	197.185	9,1	100
Accede a RGI pero no sale de la pobreza	70.348	3,3	35,7
Accede a RGI y sale de la pobreza	66.219	3,1	33,6
No accede a RGI	60.618	2,8	30,7
% de reducción de la pobreza a consecuencia de la RGI	35,7		
% de reducción de la intensidad de la pobreza derivada de la RGI	73,0		

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPDS 2018.

Los datos señalados se basan en todo caso en datos de encuesta y se refieren al conjunto de la población vasca. Los datos derivados de esas fuentes estadísticas pueden ser complementados con los datos de gestión del Servicio Vasco de Empleo – Lanbide, específicamente centrados en la población perceptora de la prestación.

La tabla siguiente indica, para diversas composiciones familiares, el porcentaje de unidades perceptoras que estarían en situación de pobreza severa³. Los datos de la tabla indican que el 82,8% de las personas que acceden a la RGI están en situación de pobreza severa con sus propios ingresos, con tasas que oscilan entre el 55% de las unidades encabezadas por personas mayores de 65 años y el 96% en el caso de las familias de cuatro o más miembros. Tras la percepción de la RGI y, en su caso, la PCV, la tasa de pobreza severa se reduce al 9,8% de esta población, lo que supone una reducción cercana al 90%. La mayor capacidad de reducción de la pobreza severa se obtiene en los hogares unipersonales y los encabezados por mayores de 65 años –erradicándose casi por completo en estos casos las situaciones de pobreza severa–, mientras que se mantienen en niveles todavía altos –con menores porcentajes de reducción de las situaciones de necesidad– entre las familias de tres o más miembros y las familias con hijos a cargo.

Capacidad de reducción de la pobreza de las prestaciones del sistema vasco de garantía de ingresos por características sociodemográficas básicas (2019)*

		Tasa de pobreza sin prestaciones	Tasa de pobreza con prestaciones	Reducción de la tasa de pobreza (%)
Total general		82,8	9,8	88,2
Modalidad	Renta Básica	85,4	10,3	87,9
	Complemento de ingresos de trabajo	71,9	7,9	89,0
Territorio Histórico	Araba	85,5	14,2	83,4
	Bizkaia	84,1	9,3	88,9
	Gipuzkoa	77,9	8,4	89,2
Sexo de la persona titular	Hombre	86,4	10,2	88,2
	Mujer	80,3	9,6	88,0
Presencia de menores en el hogar	No	80,6	3,1	96,2
	Sí	88,1	25,7	70,8
Tamaño	1 miembro	78,3	0,0	100,0
	2 miembros	84,4	5,3	93,7
	3 miembros	92,2	20,8	77,4
	4 o más miembros	96,5	64,0	33,7
Edad de la persona titular	Menor de 45	87,5	12,4	85,8
	45 a 64	88,8	10,5	88,2
	Mayor de 65	55,2	1,3	97,6
Nacionalidad de la persona titular	Española	79,1	9,2	88,4
	Extranjera	92,3	11,4	87,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide. Las prestaciones incluyen tanto la RGI como la PCV, en su caso.

Además de resultar herramientas eficaces para la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, las Rentas de Inclusión Social implican un estímulo de la demanda agregada que impulsa la actividad económica y genera empleo. La actividad económica desencadenada por estas prestaciones implica asimismo unos mayores niveles de recaudación de impuestos, lo cual hace que el coste efectivo de estas prestaciones se reduzca de forma sustantiva. De acuerdo a los trabajos que analizan estas prestaciones a nivel autonómico, el coste real de las mismas acabaría siendo entre un 16-17 % inferior a lo estipulado en los montantes presupuestarios. Con todo, cabe poner de relieve que más del 60 % de la recaudación adicional provendría de impuestos indirectos (IVA, impuestos especiales, etc.). Al contrario que en el caso de los impuestos directos, las haciendas forales tienen menor control y competencias en lo que atañe a esas figuras impositivas, lo cual puede reducir el margen

³ También en este caso, el umbral de pobreza severa equivale al 40% de la renta mediana correspondiente a cada composición familiar.



de maniobra en lo tocante a la financiación. Del mismo modo, desde una perspectiva autonómica, cabe apuntar que parte de esa actividad adicional revierte en los sectores productivos de otras CCAA (y el extranjero), implicando también un beneficio para sus correspondientes sistemas tributarios.

3. Objetivos generales y principios básicos de la reforma propuesta

A partir de los datos señalados, y teniendo en cuenta tanto el contexto socioeconómico actual como los trabajos de diagnóstico que en torno al Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social que se han venido realizando en los últimos años, los principales objetivos que se plantean con esta reforma son los siguientes:

- Adaptar el modelo vasco de garantía de ingresos a la aplicación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en el conjunto del Estado español y facilitar el ejercicio de las competencias de gestión de esa prestación por parte de la administración autonómica vasca.
- Mejorar la capacidad del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social para la prevención y la reducción de la pobreza económica, ampliando la cobertura del sistema y mejorando la suficiencia de las cuantías garantizadas, especialmente en los casos –como las familias con tres o más miembros y/o con menores a cargo– en los que el modelo actual ha resultado menos eficaz en términos de reducción de la pobreza severa.
- Mejorar la atención a las necesidades y colectivos que hoy no están adecuadamente cubiertos, evitando la desigualdad en el acceso al sistema.
- 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.
- Normalizar, simplificar y agilizar la gestión de las prestaciones económicas –tanto desde el punto de vista de las personas usuarias como de la propia administración gestora–, así como clarificar los derechos y las obligaciones de las personas beneficiarias en su relación con la Administración. Se plantea para ello la introducción en esta Ley de una serie de mecanismos y garantías que, por una parte, permitirán una gestión más ágil y flexible, y, por otra, una mayor seguridad jurídica para las personas usuarias del sistema, mejorando al tiempo las herramientas de identificación y control.
- En aplicación del principio de doble derecho en el que se basa el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, ofrecer a las personas en situación o riesgo de exclusión social servicios y programas eficaces para su inclusión social y laboral, fundamentalmente mediante el trabajo coordinado de los Servicios Sociales y de Empleo. Se pretende en ese sentido:
 - o Profundizar en el concepto de doble derecho, reforzando tanto el acompañamiento laboral de los servicios de empleo como el acompañamiento social de los servicios sociales, ambos necesarios en los procesos de activación de las personas perceptoras de la RGI.
 - o impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias de la RGI, 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 Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y la Inclusión, mejorando las herramientas de coordinación interadministrativa, facilitando la participación del Tercer Sector de acción social y clarificando las funciones que –más allá de la gestión de las prestaciones económicas– tienen los diversos niveles de la administración en lo que se refiere al acceso de las personas perceptoras de estas prestaciones a los servicios y apoyos que requieren en el ámbito de los Servicios Sociales, el Empleo, la Educación, la Salud o la Vivienda.
- 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.

En ese marco, los principios en los que se basa en sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión seguirán siendo los siguientes:

- Doble derecho. Se reconoce el derecho subjetivo a las prestaciones públicas de naturaleza económica, cuyo objeto es hacer frente a las necesidades básicas de la vida y a los servicios dirigidos a garantizar apoyo personalizado en orden a la integración e inclusión social y laboral.
- Universalidad y derecho subjetivo. Todas las personas que reúnan los requisitos y condiciones exigidos en esta Ley, y en aquellas a las que remite, tendrán acceso a las prestaciones reguladas en las mismas.
- Igualdad y equidad. Las administraciones públicas vascas garantizarán, en el marco de sus competencias, el acceso a las prestaciones y ayudas previstas en esta Ley en condiciones de igualdad, con arreglo a criterios de equidad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales, y de forma homogénea en todo el territorio de la comunidad autónoma.
- Solidaridad. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión promoverá la colaboración y corresponsabilidad de toda la ciudadanía en la consecución de los objetivos de inclusión social, de autonomía y participación social de ciudadanas y ciudadanos.
- Integración de la perspectiva de género. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión contribuirá, en coherencia con el conjunto de las políticas públicas vascas, al objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres y, en particular, de prevenir y paliar la mayor incidencia de la pobreza en la población femenina.
- Protección de la infancia. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión contribuirá, en coherencia con el conjunto de las políticas públicas vascas, a prevenir y paliar la incidencia de la pobreza en infancia.
- Rentabilización del empleo. 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.
- Transversalidad de la política para la inclusión social. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión garantizará la intervención, cuando sea preciso, de otros sistemas sectoriales, como el de servicios sociales, sanidad, educación y vivienda, a fin de procurar una inclusión real y efectiva de las personas beneficiarias.



- Atención personalizada, flexible, integral y continua. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión ofrecerá una atención personalizada, temprana y flexible, ajustada a las necesidades particulares de las personas beneficiarias, en tanto las mismas persistan y basada en el diagnóstico integral de su situación.
- Calidad y optimización de recursos. El funcionamiento del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión responderá a criterios de calidad, de aprovechamiento óptimo de los recursos y de mejora continua de los procedimientos. A tal efecto, se implantarán instrumentos que garanticen el trasvase de información y la comparabilidad de los datos y que permitan el seguimiento, la evaluación y control de los resultados.
- Coordinación e implicación de todas las administraciones vascas. En el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, las administraciones públicas vascas actuarán de acuerdo a los principios de coordinación y cooperación.
- Participación. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión promoverá la participación de las personas usuarias, de las entidades sociales y del conjunto de la ciudadanía en los procesos de inclusión social y/o laboral.
- Evaluación, transparencia y rendición de cuentas. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión establecerá los mecanismos necesarios para la difusión y el conocimiento por parte de la ciudadanía de las principales magnitudes del sistema, así como para la evaluación de sus herramientas y procedimientos, desde una perspectiva basada en la evidencia.

4. Componentes esenciales del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión.

Desde la última reforma, en 2011, de la legislación vasca en materia de inclusión social y garantía de ingresos se han producido tres cambios normativos fundamentales en relación a la articulación del sistema que esa legislación regula:

- La aprobación de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que establece el derecho subjetivo a la vivienda y arbitra la posibilidad subsidiaria de que la respuesta a la exigencia del derecho sea suplida por una prestación económica, diferente de la Prestación Complementaria de Vivienda establecida por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.
- La aprobación del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que desarrolla el Sistema Vasco de Servicios Sociales, consolida el derecho subjetivo de las personas que acrediten una situación de necesidad a los servicios del Catálogo que esa Ley establece y, además, determina las funciones y características de los centros de servicios sociales orientados a la ciudadanía en general y particularmente a las personas en riesgo o situación de exclusión social⁴.
- La aprobación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, que, de acuerdo a su exposición de motivos, se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora

⁴ A saber: el Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación, el Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, el Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales, los Servicios de atención diurna y de acogida nocturna, la Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión, el Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social, el Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social y los Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación.



para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial⁵.

Junto al resto de los cambios sociales, económicos e incluso sanitarios que se han producido a lo largo de los doce años de vigencia de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, la entrada en vigor de estas tres normas obliga a replantear los componentes esenciales del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, añadiendo entre esos componentes básicos el propio Ingreso Mínimo Vital, así como los centros y recursos orientados a la inclusión social en el ámbito de los Servicios Sociales, mientras se eliminan las referencias a la Prestación Complementaria de Vivienda, cuya tramitación y financiación corresponde al Departamento competente en ese área.

A partir de esas consideraciones, la propuesta que se presenta en este documento mantiene la articulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión en torno a dos componentes esenciales –las prestaciones económicas y las ayudas de emergencia social, por una parte, y los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, por otra–, si bien introduce algunos cambios tanto en lo que se refiere a la compatibilidad entre prestaciones –de cara a clarificar la complementariedad y subsidiariedad de la RGI en relación al IMV– y a reforzar la intervención de los Servicios Sociales y de los Servicios de Empleo en relación a las personas usuarias del sistema.

4.1. Prestaciones económicas y ayudas de emergencia social

La propuesta de reforma que se recoge en este documento introduce una distinción entre las prestaciones económicas y las ayudas, que llevan aparejado un diferente régimen jurídico. A partir de esa distinción, las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión son las siguientes:

- Renta de garantía de Ingresos.
- Ingreso mínimo vital.

La Renta de Garantía de Ingresos presenta las siguientes características básicas:

- Es complementaria y tiene naturaleza subsidiaria respecto de los recursos económicos de que disponga la persona titular y las personas integrantes de la unidad de convivencia, así como de cualesquiera prestaciones económicas públicas previstas en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud.
- Es intransferible, por lo que no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión total o parcial, de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.
- No podrá ser objeto de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos la legislación estatal civil y procesal.

⁵ La puesta en marcha de un Ingreso Mínimo Vital (IMV) en España supone un avance de calado para el conjunto del país y da una respuesta –todavía parcial– al déficit estructural del sistema estatal de protección social para reducir la pobreza severa. Como señalan las personas que durante años vienen analizando y desarrollando las políticas para la inclusión social en España, el nuevo IMV supone sin duda un importante avance en la política social impulsada por el Estado, ya que, por primera vez desde la aprobación de la actual Constitución en 1978, el Gobierno de España acuerda destinar una partida económica significativa, alrededor de 3.000 millones de euros anuales, a políticas de renta mínima o renta garantizada, asumiendo el Estado una función de liderazgo en la lucha contra la pobreza que se ha echado en falta durante décadas. Debe también destacarse que el diseño de la medida incluye aspectos innovadores en el marco español –pero que ya estaban en gran medida presentes en el modelo vasco de garantía de ingresos– como la compatibilidad con los ingresos laborales, formas laxas de condicionalidad o la gestión de la prestación económica desde dispositivos ajenos a los Servicios Sociales.

- Está condicionada a la obligación de participar en actividades de inclusión laboral o social en los términos establecidos en esta Ley.
- La reforma de la Ley añade además a la RGI la característica de indefinida, ya que su duración se prolongará mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones para el acceso a la misma, eliminando cargas innecesarias a sus titulares como la necesidad de su renovación periódica. Los efectos del carácter indefinido de la prestación están debidamente calibrados a través del mecanismo de actualización trimestral de la cuantía de la prestación y del procedimiento de control, que permitirán tener datos actualizados acerca del cumplimiento de los requisitos de acceso y de las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la prestación.

Las características del Ingreso Mínimo Vital –que pasa a formar parte del elenco de prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión– son las establecidas en su normativa reguladora.

Por su parte, las ayudas de emergencia social se destinan a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, ordinarios o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social

En lo que se refiere a la estructura y la articulación de las diferentes prestaciones, una de las novedades que introduce la Ley es la supresión de las modalidades de la renta de garantía de ingresos (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 (monoparentalidad, discapacidad, dependencia, etc.) resultando un modelo prestacional más sencillo y comprensible para sus destinatarios y destinatarias.

4.2. Régimen transitorio de la prestación complementaria de vivienda

De acuerdo a lo establecido en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, la Prestación Complementaria de Vivienda deja de ser considerada como parte del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, por corresponder el desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda que se recoge en esa Ley al sistema de vivienda.

En todo caso, hasta la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias que desarrollen la citada Ley, en relación con el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda y el establecimiento del sistema de prestaciones económicas que, con carácter subsidiario, satisfaga aquel derecho, seguirá siendo de aplicación la prestación complementaria de vivienda, prevista en el Título II, capítulo I, Sección 2ª de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, correspondiendo a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo su reconocimiento, tramitación, modificación y extinción.

4.3. Compatibilidad entre prestaciones

Las prestaciones económicas que integran el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión serán compatibles entre sí, de acuerdo con lo establecido en esta ley y en la normativa reguladora del ingreso mínimo vital. De acuerdo a este principio, el reconocimiento de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión se efectuará conforme a los siguientes criterios:

- Preferencia de los trámites dirigidos al reconocimiento y percibo de la prestación del ingreso mínimo vital.
- Subsidiariedad y complementariedad de la renta de garantía de ingresos, a cuyo efecto se computará la cuantía reconocida del ingreso mínimo vital.

En todo caso, la cuantía de la renta de garantía de ingresos no podrá variar por eventuales modificaciones, suspensiones o extinciones del ingreso mínimo vital que traigan causa de incumplimientos culpables de las obligaciones impuestas a las personas titulares y beneficiarias de esta última prestación.

4.4. Servicios

En relación a la normativa actualmente vigente, la reforma propuesta apuesta por identificar con mayor detalle el conglomerado de herramientas que se ponen a disposición de las personas para el logro del objetivo de la inclusión laboral y social. En ese sentido, en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, tendrán la consideración de instrumentos orientados a la prevención de la exclusión y a la inclusión social y laboral los siguientes:

- Las herramientas de valoración de situación y de necesidades.
- El Plan Integrado y Personal de Inclusión.
- Los servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad.
- Los servicios de apoyo y mejora de la inclusión social.
- Otras medidas específicas de intervención en el marco del Plan Integrado y Personal de Inclusión.

5. Diseño general de las prestaciones económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos

5.1. Requisitos de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos

5.1.1. Límites de edad

La reforma que se propone en este documento mantiene la edad ordinaria de acceso a la prestación en los 23 años, con determinadas salvedades. Entre otras, podrán acceder a la prestación a partir de los 18 años las personas que acrediten:

- Ser pensionista.
- Haber iniciado trámites de separación o divorcio, o instado la cancelación de la inscripción del correspondiente registro de parejas o uniones de hecho.
- Tener personas menores, con discapacidad o con dependencia a cargo.
- Haber abandonado el domicilio habitual debido a determinadas circunstancias extraordinarias.
- Haber sido víctimas de trata de seres humanos, de explotación sexual, de violencia de género o doméstica, así como ser persona refugiada o tener reconocido el derecho a la protección subsidiaria
- Estar en situación de orfandad absoluta.
- Residir en domicilio distinto al de los progenitores durante un periodo mínimo previo de un año.
- Haber estado sujetas, en algún periodo inmediato anterior a la mayoría de edad, al sistema de protección de menores, de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad o que hayan participado en programas de preparación para la vida independiente previstos en la legislación de protección del menor.

5.1.2. Periodo previo de constitución de la unidad de convivencia

Al objeto de simplificar el acceso a la prestación, el requisito de vivir de forma independiente se aplica a partir del momento de la solicitud de la prestación, no exigiéndose por tanto un periodo mínimo de constitución previa, salvo en el caso de las personas de entre 23 y 29 años de edad, quienes deberán acreditar vivir de forma independiente con, al menos, un año de antelación a la fecha de la solicitud.

5.1.3. Ejercicio previo de derechos

Al objeto también de simplificar el acceso a la prestación, la exigencia del ejercicio previo de derechos vinculados se aplica 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, vigente hasta el momento como requisito-obligación. Con esta supresión se pone fin a una injustificada forma de discriminación indirecta de las mujeres, al concentrarse el ejercicio de aquellos derechos significativamente en reclamaciones de pensiones de alimentos y ser las mujeres las titulares de las unidades de convivencia en las que en su mayoría viene concurriendo esta circunstancia. El mantenimiento de este requisito-obligación incidía negativamente en el acceso de la mujer a la prestación por causa de un incumplimiento imputable al otro progenitor.

No hay, por otra parte, efectos perversos anudados a esta medida. Ni los hijos e hijas del progenitor incumplidor verán agravada su situación gracias, precisamente, a la prestación económica del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, ni se producirá menoscabo alguno en las arcas públicas, al introducirse un mecanismo corrector en el cálculo de rendimientos que evitará cualquier riesgo de pasividad en el ejercicio de aquellos derechos.

5.1.4. Empadronamiento y acreditación de la residencia

La reforma que se propone en este documento mantiene, en lo esencial, las disposiciones relativas al empadronamiento y acreditación de la residencia establecidas en la propuesta de reforma presentada en 2018 en el Parlamento Vasco, contemplándose requisitos más laxos para determinados colectivos caracterizados por un mayor nivel de necesidad. Se cumple de esta manera el objetivo fundamental del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y de Inclusión y se atiende, al tiempo, al mandato de la Proposición no de Ley 95/2016 del Parlamento Vasco, sobre modificación de la normativa que regula las ayudas sociales, aprobada el 15 de diciembre de 2016, que instaba al Gobierno Vasco a promover un pacto social de amplio consenso que, entre otros contenidos, respondiera “a las nuevas situaciones de pobreza generadas por la crisis, revisando las unidades de convivencia y la de cada uno de sus miembros, de manera que se mejore su protección y evitando que se puedan cronificar situaciones de emergencia social”.

En ese sentido, los elementos básicos de la propuesta en relación al empadronamiento y la residencia efectiva son los siguientes:

- El acceso a la RGI requiere estar empadronado/a y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi de forma continuada durante, al menos, los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud. En caso de no cumplir ese periodo, deberán acreditar hallarse empadronadas y haber 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.
- A diferencia de lo establecido en la normativa anterior y en la propuesta planteada en 2018, los periodos previos de cotización a la Seguridad Social dejan de tenerse en cuenta en lo que se refiere a los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación.



- Se entenderá que una persona tiene su residencia efectiva en la Comunidad Autónoma de Euskadi cuando sus estancias fuera de la misma no hayan superado los noventa días dentro de cada año natural. No se establecen desarrollos reglamentarios posteriores con relación a la acreditación de la residencia efectiva.
- En la línea de los cambios introducidos en la anterior propuesta de reforma, el periodo de empadronamiento previo se reducirá a dos años en el caso de las unidades con menores a cargo, y a un año en el caso de las personas víctimas de violencia de género o doméstica.
- No se exigirá un periodo mínimo de empadronamiento y de residencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, bastando su acreditación a la fecha de presentación de la solicitud, a las víctimas de trata de seres humanos, de explotación sexual, a las personas refugiadas, y aquellas que tengan reconocido el derecho a la protección subsidiaria o a las que hubieran admitido a trámite la solicitud de asilo o protección internacional, siempre que procedan del sistema europeo de reubicación de refugiados u otro de análoga configuración
- En el caso de las víctimas de violencia de terrorismo y de personas miembros de las colectividades vascas no deberá acreditarse un tiempo mínimo de empadronamiento mínimo y bastará la acreditación del empadronamiento y de la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el momento de la solicitud.

5.1.5. Niveles de renta y patrimonio

Para acceder a la renta de garantía de ingresos, las personas solicitantes deben formar parte de una unidad de convivencia cuyos miembros no tengan en su conjunto recursos para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas, entendiéndose como tal:

- Que no disponen de bienes inmuebles, dinero, títulos, valores, vehículos y, en general, cualquier otro bien por valor equivalente mayor a cinco veces la cuantía de la Renta máxima garantizada para la Renta de Garantía de Ingresos que pudiera corresponder en función de la composición de la unidad de convivencia durante un año.
- Que no disponen de rendimientos mensuales superiores a la cuantía de la Renta máxima garantizada para la Renta de Garantía de Ingresos que pudiera corresponder en función de la composición de la unidad de convivencia.

5.1.6. Otros aspectos relacionados con los requisitos de acceso

La ley incorpora otros elementos relevantes en relación con los requisitos de acceso:

- No podrán acceder a la renta de garantía de ingresos las personas que se hallen internas en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado y aquellas que sean usuarias, con carácter permanente, de una plaza de un servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, financiada en su integridad con fondos públicos.
- Salvo causa debidamente justificada, las personas titulares que estén casadas o mantengan un vínculo análogo al conyugal y no hayan iniciado trámites de separación o divorcio, o instado la cancelación de la inscripción del correspondiente registro de parejas o uniones de hecho o sea víctima de violencia de género o doméstica, deberán residir en el mismo domicilio que sus cónyuges o parejas.

5.2. **Determinación de las unidades de convivencia para el acceso a las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos**

La determinación de las unidades de convivencia para el acceso a las prestaciones de garantía de ingresos constituye una cuestión esencial, con aproximaciones muy diversas en función de las prestaciones y/o de los territorios. Así, mientras en el caso de las rentas mínimas de inserción muchas CCAA han optado por establecer límites máximos en lo que se refiere al número de prestaciones que pueden percibirse en un mismo domicilio, y por la consideración de las unidades de convivencia en función de sus lazos familiares o de parentesco, en el caso de las Pensiones No Contributivas se ha optado por una aplicación más individualizada, que tiene en cualquier caso en cuenta las economías de escala que se producen dentro de los hogares, aplicando determinados criterios de minoración cuando se percibe más de una prestación de este tipo en el mismo domicilio o unidad familiar.

Es también importante señalar en relación al diseño del IMV que, tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, no se establece un límite máximo al número de unidades de convivencia establecidas en un mismo domicilio. De ello se deriva que el establecimiento de un número máximo de unidades cubiertas por la RGI en cada domicilio implicaría que las personas que pertenecen a unidades no cubiertas por la RGI debido a la superación de ese límite podrían estarlo por el IMV, y/o que existiría una discordancia esencial entre la determinación de la unidad de convivencia a efectos de la RGI y del IMV. El IMV también contempla que, cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos de parentesco previstos, podrán ser titulares del ingreso mínimo vital aquella o aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión certificada por los servicios sociales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la reforma que se plantea en este Documento de Bases tiene en cuenta los siguientes elementos:

- la no imposición en el IMV de un máximo de prestaciones por domicilio;
- la necesidad de establecer unas mayores posibilidades de individualización y de opción personal en la elección de la fórmula aplicada a cada UCI, en la línea de los mecanismos aplicados para la imposición sobre la renta, donde las personas pueden optar por la tributación conjunta o individual;
- la necesidad de hacer más atractiva la agrupación de personas sin vínculos familiares en una única UCI, frente a la constitución de unidades unipersonales;
- la necesidad de simplificar en la mayor medida posible los elementos que requiere de una comprobación por parte de la administración gestora de la prestación.
- la necesidad de constituir unidades de convivencia excepcionales para recoger determinadas situaciones de carácter extraordinario y para garantizar el tratamiento autónomo de las personas pensionistas y de quienes de ellas dependen.
- la conveniencia de reducir el grado de consanguinidad y de afinidad que determina la consideración de la unidad de convivencia, en atención a los cambios sociodemográficos operados en los últimos años;

5.2.1. Criterios para la determinación de las unidades de convivencia ordinaria

A partir de esos criterios, las principales características del sistema que se propone para la determinación de la unidad de convivencia son los siguientes:

- La unidad de convivencia se constituye por la persona o personas residentes en un domicilio, unidas entre sí por relación hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad, de adopción, acogimiento familiar permanente o preadoptivo, así como las unidas por vínculo matrimonial o análogo al conyugal.



- Se entiende por relación análoga a la conyugal, el vínculo afectivo mantenido por dos personas mayores de edad o menores emancipados que, sin relación de parentesco en línea recta o en línea colateral dentro del segundo grado, sin estar casadas o, en caso de estarlo, hallarse separadas de hecho, convivan de modo estable y notorio en un mismo domicilio. La inscripción en alguno de los registros de parejas de hecho de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre parejas o uniones de hecho, la formalización de la relación en documento público o su prueba mediante cualquier otro medio admitido en derecho, determinarán la existencia de relación análoga a la conyugal.
- Además, salvo prueba en contrario, se presumirá la existencia de relación análoga a la conyugal cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - o Convivencia al menos de dos años, ininterrumpidos o no, dentro de los cuatro últimos.
 - o Descendencia común de las personas convivientes.
- Las personas que, residiendo en un mismo domicilio, no tienen los lazos de parentesco señalados previamente pueden constituir, de forma ordinaria y con el acuerdo de todas ellas, una UC, en los mismos términos que las personas unidas por lazos de parentesco. De esta forma, cuando en un mismo domicilio residan personas sin vínculos de parentesco o análogos podrán constituir unidades de convivencia unipersonales o una única unidad de convivencia que agrupe a todas o algunas de las personas residentes, exigiéndose en tal caso el consentimiento de todas las personas que la integran.

5.2.2. Criterios para la determinación de las unidades de convivencia excepcionales

Con independencia de la relación de parentesco que pudiera existir con las personas que residan en el mismo domicilio, podrán constituir unidades de convivencia excepcionales las personas se hallen en alguna de las circunstancias siguientes:

- Ser víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual.
- Ser víctima de violencia de género o de violencia doméstica.
- Ser pensionista⁶.
- Haber iniciado trámites de separación o divorcio, instado la cancelación de la inscripción del correspondiente registro de parejas o uniones de hecho.
- Haber tenido o adoptado al primer hijo o hija o haber acogido a una persona con discapacidad igual o superior al 45% o calificación de dependencia de, al menos, el grado II.
- Haber abandonado el domicilio habitual en virtud de un procedimiento de ejecución hipotecaria, por sentencia firme de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas, por no poder hacer frente a los pagos del arrendamiento sin incurrir en riesgo de exclusión social, en virtud de declaración de inhabitabilidad o por problemas de accesibilidad de la vivienda debidamente acreditados.
- Otras que se definan reglamentariamente, que habrán de estar vinculadas a situaciones de especial vulnerabilidad, exclusión o necesaria convivencia en el mismo domicilio.

En sintonía con la regulación del IMV, la duración de las unidades de convivencia excepcionales no podrá exceder de tres años, salvo en el caso las unidades formadas por personas pensionistas.

⁶ A los efectos de esta ley, tendrá la consideración de pensionista, la persona beneficiaria de una pensión contributiva de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, de seguro obligatorio de vejez e invalidez, de una pensión no contributiva de invalidez o jubilación, de una pensión de orfandad en aquellos casos en que las personas beneficiarias sean mayores de edad incapacitadas en grado de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, así como las personas mayores de edad, causantes de una prestación familiar por hijo a cargo.

5.2.3. Compatibilidad de más de una UC en un mismo domicilio

- Siguiendo el precedente establecido por la normativa que regula el IMV, no se establece en el marco de la RGI un número máximo de prestaciones por domicilio.
- Al objeto de recoger las economías de escala que se derivan de la convivencia en un mismo domicilio, cuando en un mismo domicilio resida más de una unidad de convivencia perceptora de la prestación de renta de garantía de ingresos, se aplicará un índice corrector para el cálculo de la cuantía a cada una de ellas, de acuerdo con las siguientes reglas:
 - o Dos unidades de convivencia por domicilio: 85% de la cuantía base y de cada uno de los complementos.
 - o Tres unidades de convivencia por domicilio: 80% de la cuantía base y de cada uno de los complementos.
 - o Por cada unidad de convivencia añadida a partir de la cuarta, se reducirá un 5% el porcentaje aplicable a la cuantía base y de cada uno de los complementos.

5.3. Consideración de los recursos globales de la unidad familiar

El informe de la Comisión Técnica para la reforma de la RGI realizado en 2016 ponía de manifiesto que algunas limitaciones establecidas para el acceso a la prestación a las personas que superan un nivel de patrimonio determinada pueden estar dificultando el acceso a la prestación a personas que, si bien superan esos límites patrimoniales, tienen ingresos regulares de muy baja cuantía que impiden satisfacer sus necesidades básicas. También puede impedir el acceso a la prestación la posesión de inmuebles de muy bajo valor y de difícil liquidación (lonjas, viviendas en núcleos rurales o poco poblados...) que no aportan beneficio económico alguno a sus propietarios. El informe añadía también, sin embargo, que en la medida en que se trata de una prestación subsidiaria de otras de carácter más general, parece lógico que se exija a las personas demandantes que recurran en primer lugar a sus propios recursos y/o a su patrimonio, en la medida en que pueda ser liquidable y resultar suficiente, de acuerdo con la normativa legal establecida, antes de recurrir al sistema de garantía de ingresos.

Para corregir estas disfunciones, se planteaba la necesidad de diferenciar el valor y/o la capacidad de liquidación de esos inmuebles, al objeto de no impedir el acceso a la RGI a personas que objetivamente precisan recurrir al sistema de garantía de ingresos. Más concretamente, se proponía la aplicación de fórmulas que permitan el acceso a la RGI a las personas que –disponiendo de bienes inmuebles de muy escaso valor o difícil realización y que no constituyan la vivienda habitual– estén en situación objetiva de necesidad, mediante la puesta en práctica un sistema de minoración parcial de la prestación vinculado al valor catastral de los bienes en cuestión, considerando un porcentaje de ese valor catastral como renta de la unidad de convivencia y reduciendo por tanto, en esa proporción, la cuantía de la prestación a la que inicialmente se tiene acceso. El sistema permitirá en cualquier caso que, en determinados casos, el valor que se tenga en consideración para la minoración de la prestación sea cero, no reduciéndose por tanto en tales casos el importe de la misma.

Siguiendo esas orientaciones y en la línea de la reforma presentada ante el Parlamento en 2018, esta propuesta da un nuevo tratamiento a la determinación de los recursos para el acceso a las prestaciones, en particular en lo referente al cómputo del patrimonio, de forma que se proteja mejor a aquellas personas en situación de necesidad.

5.3.1. Rentas contempladas y exentas

En lo que se refiere a las rentas que se tienen en cuenta y que se mantienen exentas de cada a la determinación de la cuantía, los criterios básicos serán los siguientes:



- El cómputo de los rendimientos incluirá los procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, del patrimonio, de pensiones o de cualquier otro título.
- La renta de garantía de ingresos es subsidiaria y complementaria del Ingreso Mínimo Vital, por lo que la percepción de esta prestación se computará a efectos de la determinación de los recursos económicos de la UC para el cálculo de la cuantía de la RGI.
- Con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán excluidos determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, de acuerdo a lo establecido en el apartado 5.9.
- Se contemplarán también como ingresos, en los términos que se determinen reglamentariamente:
 - o las cantidades que se hubieran obtenido de haberse hecho valer los derechos de contenido económico de los que fueran titulares, siempre que aquellos se refieran a pensiones y prestaciones públicas. Cuando se trate de otros derechos, las cantidades que se hubieran obtenido en caso de haberlos hecho valer se computarán una vez transcurridos seis meses desde la fecha de solicitud de la prestación.
 - o Las cantidades que se determinen cuando se disponga de patrimonio inmobiliario de difícil realización, en virtud de herencia, legado o donación y se sobrepase alguno de los límites establecidos en el artículo anterior determinantes de la situación de necesidad económica.
 - o Las cantidades que se establezcan cuando se detecte un quebranto económico injustificado originado sobre el patrimonio de algún miembro de la unidad de convivencia.

5.3.2. Consideración del patrimonio

En cuanto a la consideración del patrimonio, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- A efectos de cómputo del patrimonio se incluirá el conjunto de bienes muebles e inmuebles sobre los que se ostente un título jurídico de propiedad, posesión o usufructo.
- Quedarán exceptuados de la valoración del patrimonio, la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual y el inmueble usado para la actividad laboral, salvo que la vivienda en propiedad fuera de valor excepcional, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- Asimismo, quedará exceptuado de la valoración del patrimonio el ajuar doméstico, salvo que en el mismo existan bienes de valor excepcional en los términos que se determinen reglamentariamente.
- En el caso de que existiera patrimonio recibido mediante herencia, legado o donación, y, en su caso, se sobrepasasen los límites establecidos, y siempre que concurra una situación objetiva de necesidad, el citado patrimonio podrá ser considerado patrimonio de difícil realización, en los términos y con los efectos que se determinen reglamentariamente.

5.4. Fijación de la cuantía de la RGI y formas de cálculo

En lo que se refiere a las cuantías de la prestación, los trabajos técnicos elaborados de cara a la anterior reforma señalaban que en la práctica, el modelo de prestaciones vasco, incluyendo RGI y PCV, se ajusta razonablemente, en sus cuantías y en sus escalas de equivalencia, a las necesidades formuladas por la población a la hora de establecer los umbrales de pobreza, de acuerdo a la metodología que desarrolla la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). Algunos de los análisis realizados indican no obstante que una parte de las personas perceptoras

de la prestación consideran excesivamente baja la cuantía de la misma. Al mismo tiempo, es fácilmente constatable que –debido a las escalas de equivalencia y los topes establecidos– las cuantías de la RGI resultan en su actual definición especialmente insuficientes para las unidades familiares con tres o más miembros, entre las cuales destacan las familias con hijos/as, lo que tiene como consecuencia una menor capacidad de protección frente a la pobreza en lo que se refiere a estas familias.

Por otra parte, no puede olvidarse que el Ingreso Mínimo Vital ha establecido unas cuantías básicas para todo el territorio estatal –cuya cuantía se vincula por otra parte a la de las Pensiones No Contributivas (PNC)– y que, si bien esa cuantía actúa como suelo para el conjunto de las CCAA, puede y debe ser complementada por parte de los sistemas autonómicos de garantía de ingresos, muy especialmente en las Comunidades Autónomas que, como en el caso de Euskadi, registran niveles de precios más elevados.

Aunque se introducen algunas modificaciones de importancia, el sistema para la determinación de las cuantías que se plantea en este Documento de Bases recoge en lo esencial el planteado en la propuesta de reforma presentada en 2018 ante el Parlamento Vasco, en la medida en que se articula a partir de una cuantía base común para todas las unidades de convivencia y un sistema de complementos individuales. En este caso, ese sistema de complementos tiene en cuenta a la persona titular y al conjunto de personas que adicionalmente conforman la UC – independientemente de su edad y de la misma cuantía para todas ellas–, así como las características o necesidades específicas de las personas que componen la UC (monoparentalidad, discapacidad, etc.), mediante la aplicación de una serie de complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia.

Por último, debe hacerse también referencia a la problemática de los cobros y pagos indebidos, que se derivan en parte de la dificultad administrativa que supone ajustar mensualmente los importes de la prestación a los ingresos variables de las UC. Al objeto de simplificar la gestión de la prestación, y en la línea de lo apuntado en el informe de la Comisión Técnica de 2017⁷, se plantea un mecanismo de actualización trimestral de las cuantías, compatible con la consideración de los ingresos del mes en el que se realiza la solicitud a la hora de establecer el derecho de acceso a la prestación y el importe de la prestación durante los tres primeros meses.

A partir de esos elementos, el mecanismo para la determinación de las cuantías que se plantea en este documento tiene los siguientes objetivos:

- Mejorar los niveles de protección actualmente vigentes y complementar el nivel de protección garantizado por el IMV, para dar respuesta a las mayores necesidades de gasto existentes en la CAPV.
- En la línea de la reforma presentada en 2018, mejorar específicamente la protección que se presta a las familias con más miembros y, particularmente, a aquellas en las que existen menores. Frente a la opción adoptada en 2018, se plantea un complemento individual de la misma cuantía para todas las personas adicionales al o la titular, independientemente del número de miembros de la UC o de su edad.
- Prestar un nivel adicional de protección a las UC formadas por personas pensionistas, a las familias monoparentales, las personas con discapacidad y las personas que son víctimas de la violencia de género.

⁷ En ese sentido, la Comisión proponía “valorar la posibilidad de introducir cambios en la fórmula utilizada para la determinación de los requisitos de acceso a la RGI, de forma que puedan establecerse periodos específicos –preferentemente, de carácter trimestral– de vigencia de las condiciones y requisitos de acceso, de forma que los cambios que se puedan producir en el periodo que concurre entre cada revisión no afecten a la cuantía de la prestación –ni al derecho a recibirla– y no generen, por tanto, cobros indebidos”.



- Establecer, tanto en lo que se refiere a la determinación de la cuantía inicial que corresponde a cada UCI y como a la actualización periódica de la prestación, un administrativamente más ágil, que simplifique los procedimientos de gestión y evite la generación de pagos y cobros indebidos.

5.4.1. Mecanismo para la determinación de las cuantías y complementos

A partir de esos criterios, los mecanismos para la determinación de las cuantías y complementos se definen de la forma siguiente:

- La renta máxima garantizada que corresponde a una unidad de convivencia viene determinada por la suma de las cuantías correspondientes a la cuantía base, a los complementos individuales por cada miembro de la unidad de convivencia y a los complementos vinculados a la unidad de convivencia.
- La cuantía base es una cantidad fija que expresa el gasto mínimo que se dedica en un domicilio a la satisfacción de las necesidades básicas. Sirve para determinar, junto con los complementos individuales y los vinculados a la unidad de convivencia, la renta máxima garantizada aplicable a la prestación de garantía de ingresos, así como para fijar la cuantía de las ayudas de emergencia social
- La cuantía base asciende en el momento de entrada en vigor de la Ley a la correspondiente a la renta garantizada mensual que corresponde a un beneficiario individual del ingreso mínimo vital. A su vez, esta cuantía corresponde al 100% del importe anual de las pensiones no contributivas fijado en los presupuestos generales del Estado, dividido entre doce. En el momento actual (marzo de 2021), la cuantía asciende a 470 euros mensuales.
- Los complementos individuales cuantifican el reparto de los gastos de la unidad de convivencia en función del número de personas mayores y menores de edad que la integran. Se aplicarán de acuerdo con las siguientes reglas:
 - o Titular: 50% de la cuantía base.
 - o Por cada persona beneficiaria adicional, independientemente de su edad: 30% de la cuantía base.
- Se aplicará un incremento del 25% a la cuantía base en el caso de las unidades monoparentales y/o en las que se integren personas con discapacidad superior al 45% y/o personas víctimas de la violencia de género. En las unidades en las que se integren pensionistas, se aplicará un complemento del 40%, pudiéndose acumular tales incrementos en los casos en los que las situaciones señaladas se den de forma simultánea, con la salvedad del complemento de pensionista, que será incompatible con el de discapacidad en aquellos casos en que solo la persona pensionista tenga declarada la discapacidad.
- A diferencia de lo propuesto en la anterior proposición de Ley, no se establecen en esta reforma coeficientes de implicación activa vinculados al cumplimiento de las obligaciones asumidas al solicitar la prestación.

A partir de esos elementos, la tabla siguiente recoge las cuantías establecidas en la propuesta actual, en la anterior propuesta de reforma y en la actual definición de las prestaciones, teniendo únicamente en cuenta los complementos asociados a la monoparentalidad y a los hogares conformados por personas pensionistas.

	Propuesta 2018	Situación actual	Propuesta 2021
Persona adulta sola	660	706	705
Dos personas adultas	824	907	846



Persona adulta + 1 menor	885	958	964
Dos personas adultas + 1 menor	946	1.003	987
Persona adulta + 2 menores	971	1.054	1.105
Dos personas adultas + 2 menores	1.032	1.003	1.128
Dos personas adultas + 3 menores	1.093	1.003	1.269
Persona adulta pensionista	785	810	893
Dos personas adultas (una pensionista)	978	1.013	1.034
Tres personas adultas (una pensionista)	978	1.094	1.175

5.4.2. Actualización de las cuantías máximas

La actualización de la cuantía base señalada se realizará anualmente a través de la Ley de Presupuestos de la CAV.

5.4.3. Determinación de la cuantía inicial y periodos contemplados para la actualización de la prestación

La renta de garantía de ingresos que corresponde mensualmente a una unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la renta máxima garantizada para esa composición familiar y el conjunto de las rentas e ingresos disponibles de todas las personas integrantes de la unidad de convivencia. Se aplicarán para ello las reglas siguientes:

- En la resolución de reconocimiento de la prestación se tendrá en cuenta el conjunto de las rentas e ingresos disponibles durante el mes de la solicitud, así como la renta máxima garantizada a dicha fecha.
- La cuantía de la prestación se actualizará con periodicidad trimestral. En la actualización se tendrán en cuenta el conjunto de las rentas e ingresos disponibles durante el trimestre anterior, así como la renta máxima garantizada correspondiente al mismo periodo. La diferencia se dividirá por tres, siendo el cociente la cuantía mensual de la renta de garantía de ingresos aplicable durante el trimestre siguiente.
- Así calculada, la cuantía no se modificará, independientemente de que se modifiquen las circunstancias o los ingresos familiares, hasta cumplidos los tres meses de la anterior actualización, cuando se procederá a una nueva actualización y se establecerá la cuantía aplicable durante el siguiente trimestre.
- La variación de los ingresos computables surtirá efectos a partir de la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente. No obstante, cuando aquella variación diera lugar a la suspensión o extinción de la renta de garantía de ingresos por pérdida temporal o definitiva de los requisitos de acceso a la misma, se aplicarán las normas establecidas para la suspensión y extinción de la prestación.
- La unidad de convivencia considerada para la determinación de la cuantía de la renta de garantía de ingresos será la existente a las fechas de la solicitud y de revisión de la cuantía de la prestación.
- El cambio en las circunstancias personales de quienes integran la unidad de convivencia o de su composición, que comporte aumento o disminución de la prestación de renta de garantía de ingresos, tendrá efectos a partir de la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente de la cuantía de la prestación.

5.4.4. Cuantías máximas

No se plantean en la actual propuesta topes máximos para la percepción de la RGI. La razón de no establecer topes en la cuantía de la prestación se justifica por las siguientes razones:

- La superación de cualquier límite se relaciona, casi exclusivamente, con el tamaño de la UC y con los complementos adicionales que se plantean. El objetivo de proteger a las familias de mayor tamaño es incompatible con la imposición de topes derivados del número de miembros de la UC y es contradictoria con la práctica seguida en otros ámbitos como el fiscal, donde la acumulación de beneficios en función del número de descendientes no tiene límites.
- La opción por la agrupación voluntaria de personas sin lazos de parentesco en UC no unipersonales aconseja no limitar la relación entre tamaño de la UC y cuantía de la prestación.

Sí se plantea, sin embargo, un límite relativo a la percepción combinada de la RGI y de las AES. En ese sentido, la suma en cómputo anual de los ingresos de la unidad de convivencia, de las prestaciones y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión concedidas a una misma unidad de convivencia, no podrá exceder del 200% de la renta máxima garantizada aplicable a la renta de garantía de Ingresos que correspondería, con carácter anual, a una unidad de convivencia de las mismas características que la de la persona titular.

5.5. Aspectos relacionados con la tramitación y la gestión de la prestación

5.5.1. Declaración responsable y efectos

Al objeto de agilizar los procedimientos de tramitación e instrucción de la Renta de Garantía de Ingresos, se propone favorecer el recurso a las declaraciones responsables de las personas solicitantes de la prestación.

La introducción de las declaraciones responsables supone una importante novedad de esta ley y refleja el máximo reconocimiento de la confianza en las personas destinatarias del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, así como la asunción por estas de una responsabilidad plena vinculada a la trascendencia de los efectos de esa 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.

A partir de esas consideraciones, la normativa que regulará el procedimiento de acceso a la RGI establecerá que las personas solicitantes de la renta de garantía de ingresos podrán acompañar a la solicitud una declaración responsable en la que manifiesten expresamente, bajo su responsabilidad, que cumplen los requisitos establecidos en esta Ley para el reconocimiento de aquella prestación, que disponen de la documentación que así lo acredita, que la pondrán a disposición del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide cuando les sea requerida, y que se comprometen a mantener el cumplimiento de las citadas obligaciones durante el tiempo de percepción de la prestación. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo reconocerá la prestación con efectos desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de control e inspección que tiene atribuidas.

5.5.2. Reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas y prescripción de las responsabilidades asociadas

La reforma que se plantea en este Documento de Bases contemplará los siguientes elementos en relación al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas y prescripción de las responsabilidades asociadas:

- La obligación de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, en consonancia con lo establecido en la normativa de la Hacienda General del País Vasco, contados desde la fecha de su cobro o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida.
- El deber de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos será ejecutivo una vez sea firme en vía administrativa la resolución que lo declara.
- El reintegro se llevará a efecto por compensación, descontando la cuantía adeudada del importe del pago de las prestaciones reconocidas, por resultar más ajustada a la situación de vulnerabilidad económica en que se hallan muchas de las personas deudoras que continúan siendo titulares o beneficiarias de las prestaciones.
- Cuando no exista derecho a la prestación o el importe a percibir sea inferior a la cuantía del reintegro, la notificación de la resolución firme declarando el deber de reintegrar una cuantía indebidamente percibida o del acto reclamando la deuda no satisfecha, dará inicio al procedimiento de recaudación de acuerdo con el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, sin perjuicio de que puedan practicarse sucesivas compensaciones.
- Las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, así como quienes en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta, responderán solidariamente del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

5.5.3. Tramitación por medios electrónicos y utilización de sistemas de inteligencia artificial

La Ley regula el derecho de las personas beneficiarias de la prestación a relacionarse con la administración que la gestiona por medios electrónicos desde la mayor sensibilidad, 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.

A partir de esa idea, la Ley establece que todas las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos tendrán derecho a relacionarse con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo por medios electrónicos, garantizando en todo caso la igualdad de derechos con independencia del medio utilizado.

Reglamentariamente podrá establecerse la obligación de determinadas personas titulares o beneficiarias de la prestación de renta de garantía de ingresos de relacionarse con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo a través de medios electrónicos, a cuyo fin se fijarán los requisitos que aquellas habrán de cumplir, que garantizarán, al menos, la suficiencia de la formación de las personas obligadas, el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos que resulten necesarios.

Los procedimientos para el ejercicio de potestades vinculadas al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión se sustanciarán por medios electrónicos en los términos previstos en la normativa del procedimiento administrativo común.

Por otra parte, la ley prevé la utilización de sistemas de inteligencia artificial en el control de las prestaciones, desde la constatación 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. Se trata de una regulación inédita en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Euskadi y, también, en el del resto de España.

Así, en el ejercicio de la potestad de control podrán utilizarse sistemas algorítmicos u otros de inteligencia artificial, si bien su aplicación no podrá extenderse a la valoración de la esencialidad de errores, deficiencias u omisiones en la documentación aportada, a la valoración de los incumplimientos, al análisis y determinación de la existencia de causas que pudieran justificarlos o a cualesquiera otros trámites que impliquen una decisión discrecional o fundada en un análisis y valoración de las circunstancias concurrentes, que quedarán reservados a personas.

5.5.4. Elementos para la identificación individual

El Documento de Bases para la Reforma de la RGI presentado en mayo de 2017 señalaba que “la demostración de la identidad resulta crucial en un sistema como la RGI, en el que la mera identificación personal –junto con la acreditación de la carencia de ingresos– da derecho a la percepción de una prestación económica. En ese sentido, cabe señalar que la casuística que se produce –especialmente en relación con la población extranjera– en lo relativo al tipo de documentación disponible complica enormemente la gestión administrativa y abre la puerta, además, a conductas fraudulentas, lo que cuestiona poderosamente la viabilidad social de la prestación”. A partir de esa idea, en el Documento se recomendaba mejorar el control de la identificación individual, así como avanzar en la prevención de eventuales situaciones de fraude.

A partir de esas consideraciones, y en la línea de lo planteado en la propuesta de reforma presentada ante el Parlamento en 2018, en el articulado de la Ley se recoge la posibilidad de que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pueda utilizar sistemas biométricos para la identificación de las personas usuarias de sus servicios y/o beneficiarias de sus prestaciones, con el fin de facilitar su relación con la administración, en coherencia con el proceso de digitalización emprendido en esta legislatura y acorde con el proyecto de modernización impulsado desde la Unión Europea.

Más concretamente, la Ley introduce una modificación de la Ley 3/2011 de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en virtud de la cual se establece que Lanbide utilizará certificados electrónicos para la identificación y firma de documentos –en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común– así como, en su caso, otros procedimientos de autenticación o sistemas biométricos para la identificación de las personas usuarias de sus servicios y beneficiarias de sus prestaciones, atendiendo a las especificaciones derivadas de la legislación de protección de datos.

5.5.5. Deber de comparecencia

Las personas titulares y las beneficiarias de la prestación de renta de garantía de ingresos podrán ser citadas a comparecencia en las oficinas del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide a fin de comprobar la residencia efectiva en la Comunidad Autónoma de Euskadi o el cumplimiento de cualquier otro requisito u obligación establecida en esta Ley. Se trata de una medida proporcionada, que encuentra justificación en el deber de colaboración de las personas titulares y beneficiarias y en la necesidad de establecer un mecanismo eficaz que permita comprobar, en concurrencia con otros, el requisito de la residencia efectiva, de singular relevancia en aquellos supuestos en los que existan indicios sólidos de una percepción indebida de la prestación.

En la citación para comparecencia se hará constar la oficina del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide en que aquella habrá de hacerse efectiva, la fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla. En todo caso, si la persona obligada no comparece en el lugar, fecha y hora indicados, se entenderá, salvo causa justificada debidamente acreditada, que no está residiendo en la Comunidad Autónoma de Euskadi en la fecha indicada, debiendo el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide citarla para nueva comparecencia, que tendrá por objeto la comprobación de la residencia efectiva y del cumplimiento de los requisitos u obligaciones que se determinen.



5.5.6. Deber de suministro de información de entidades del sector público

En el marco del deber de colaboración entre administraciones públicas establecido en la legislación de régimen jurídico del sector público y del sector público vasco, las autoridades, titulares de órganos de las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes del sector público estarán obligados a suministrar al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide cuanta información resulte trascendente para el reconocimiento, modificación, conservación, suspensión o extinción de las prestaciones, así como la que sea precisa para el ejercicio de la potestad de comprobación y control, de inspección o de la potestad sancionadora, siempre que esté referida al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en esta Ley.

Este deber de colaboración se dirige a hacer efectivo el derecho de las personas interesadas a no aportar documentos que se encuentren en poder de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración.

5.5.7. 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. Se trata de una distinción avalada por la jurisprudencia, que desliga su naturaleza de la estrictamente sancionadora, aunque una resolución sancionadora pueda conllevar la extinción de la prestación. En cualquier caso, se incorporan a este modelo de suspensiones y extinciones modificaciones de importancia, especialmente, en lo referido a la suspensión de la renta de garantía de ingresos.

- Por una parte, se introduce un mecanismo de protección de las unidades de convivencia, inédito hasta la fecha, de gran relevancia para aquellas unidades integradas por menores de edad y que consiste en la suspensión parcial del pago de la prestación en caso de incumplimientos de determinadas obligaciones. De este modo, la suspensión solo afectará a los complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia y al complemento individual, caso de que la persona responsable del incumplimiento sea la titular de la prestación, o al último de los complementos citados, si el incumplimiento es imputable a una de las personas beneficiarias.

Esta regla se excepciona cuando la causa de la suspensión es la negativa a suscribir el PIPEI, la falta de colaboración para su elaboración o la dejación del deber de suscripción, que suspende la totalidad de la prestación por el grave menoscabo que estas omisiones culpables provocan en la finalidad a la que se dirige el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, al frustrar cualquier objetivo y posibilidad de inserción.

- De otra, se delimitan con claridad los supuestos que dan lugar a la suspensión de la prestación y los que provocan su extinción.

A partir de esas consideraciones, la propuesta de reforma que se presenta en este documento establece el siguiente esquema para la regulación de las suspensiones y extinciones, en conexión con el régimen sancionador descrito en el apartado sexto de este documento:

- La suspensión del derecho a la prestación de la renta de garantía de ingresos deja sin efecto total o parcialmente el derecho subjetivo reconocido. La suspensión puede ser total o parcial, en función de las causas que la motiven. En tales casos, afectará a los complementos individuales correspondientes a las personas en las que concurren las causas de suspensión, manteniéndose la cuantía base siempre que se mantenga al menos una persona beneficiaria.
- Cuando existan indicios suficientes de la concurrencia de causas de suspensión o 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 o de parte de la renta de garantía de ingresos para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en los procedimientos citados.



- La suspensión del derecho a la renta de garantía de ingresos conllevará la suspensión del pago de la prestación. Si la suspensión se mantiene durante más de un año, el derecho a la prestación quedará extinguido. Desaparecidas las causas que motivaron la suspensión del derecho o cumplido el plazo de la suspensión acordada, el derecho a la prestación se reanudará a instancia de parte, siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento
- La extinción de la prestación se producirá, entre otras, por las siguientes causas:
 - o Fallecimiento de la persona titular
 - o Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos
 - o Suspensión del derecho a la prestación más de un año
 - o Tres resoluciones de suspensión por incumplimiento de una misma obligación en el periodo de dos años
- Los procedimientos de suspensión y extinción sólo afectarán a la cuantía correspondiente al Ingreso Mínimo Vital que corresponda, en su caso, a cada UC en los casos en los que se incumplan de forma específica los requisitos y obligaciones asociados a esa prestación en la normativa que la regula.

5.6. Derechos de las personas en sus relaciones con el Servicio Vasco de Empleo – Lanbide

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo-Lanbide garantizará la efectividad de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas reconocidos por la legislación sobre procedimiento administrativo común. Asimismo, garantizará el derecho a una buena administración en los términos establecidos en la legislación del sector público vasco. Cabe recordar al respecto que este derecho ha venido adquiriendo en la jurisprudencia un protagonismo notable en los últimos años, alumbrando un cuerpo doctrinal en torno al mismo que obliga a reconsiderar los modos de actuación de la administración a partir de una suerte de principio vertebrador de cuidado y diligencia debidas, que va más allá de la mera observancia del procedimiento y de sus trámites.

A partir de esas consideraciones, Lanbide:

- Garantizará el derecho a la tutela administrativa efectiva, entendida como la posibilidad de obtener una decisión sobre las cuestiones sometidas a su consideración
- En especial, atenderá a la incidencia que la decisión pueda tener en el proceso de inclusión de la persona interesada o en el agravamiento de la situación de exclusión, sin que su consideración pueda amparar decisiones contrarias al ordenamiento
- Actuará observando el deber de cuidado y la debida diligencia, ponderando y considerando todos los intereses y hechos relevantes implicados, velando por la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a las personas interesadas
- Facilitará a las personas interesadas información jurídica relevante que se halle en su poder y que pudiera afectar a la decisión que finalmente se adopte en el seno del procedimiento
- Garantizará el acceso de la persona interesada al expediente, pondrá en su conocimiento las pruebas, informes, documentos, etc. que se incorporen al mismo y le dará audiencia, siempre que aquel conocimiento pudiera ser relevante para el eficaz ejercicio del derecho de defensa.
- Las resoluciones de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo expresarán con claridad y en lenguaje comprensible, los hechos y fundamentos jurídicos relevantes que sustentan la decisión.



- Además de adoptar las decisiones dentro del plazo legalmente establecido, evitará cualquier dilación desproporcionada en el cumplimiento de trámites y plazos, quedando proscribas las conductas negligentes y dilatorias que demoren indebidamente el curso del procedimiento.
- En la resolución de los procedimientos, tendrá en cuenta los factores relevantes, excluyendo de su consideración los que no lo fueran.
- Ejecutará los actos administrativos desfavorables únicamente cuando los mismos sean firmes en vía administrativa, sin que el mero transcurso del plazo para resolver un recurso administrativo, obligatorio o potestativo, permita la ejecución del acto recurrido.

5.7. Obligaciones de las personas titulares y beneficiarias

5.7.1. Obligaciones de las personas titulares

La reforma que se plantea en este documento se basa en la necesidad de establecer un marco claro y conciso de obligaciones, que, por una parte, facilite la gestión de la prestación y, por otra, permita a las personas usuarias conocer con claridad las obligaciones que comporta la percepción de la prestación, garantizando el buen uso de la misma y el uso eficiente de los recursos públicos. La reforma propuesta introduce en su sentido cambios relevantes 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 de titulares y beneficiarias, sin mayor justificación que el control de ciertas conductas o gastos desde un escrutinio necesariamente discrecional.

Más concretamente, las obligaciones básicas que las personas titulares y beneficiarias están obligada a respetar son las siguientes:

- Proporcionar información precisa y veraz en las declaraciones responsables y en la acreditación de los requisitos y mantenimiento de la prestación, así como garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.
- Estar registrado en Lanbide en los términos que reglamentariamente se determinen.
- Colaborar en la valoración inicial de situación y de necesidades
- Colaborar en la elaboración y suscribir el Plan Integrado Personal de Inclusión, así como cumplir los compromisos y obligaciones recogidos en el mismo
- Estar disponibles para el empleo o para servicios previos al empleo, figurar inscritas como demandantes de empleo o de servicios previos al empleo en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y participar en las estrategias de mejora de la empleabilidad que aquel ponga en marcha.
- Asimismo, salvo causa justificada, no podrán rechazar una oferta de empleo, un curso de formación para el empleo, ni su participación en un proceso de selección para el empleo, propuestos por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Tampoco podrán cesar voluntariamente de su actividad laboral, causar baja voluntaria en un puesto de trabajo, ser despedidas por causa disciplinaria, ni acogerse a una situación de excedencia voluntaria o a una reducción de jornada.
- Reintegrar el importe de las cantidades indebidamente percibidas.
- Comparecer ante la Administración, colaborar cuando sea requerida para ello y facilitar la práctica de controles e inspecciones que pueda realizar Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

- Poner en conocimiento de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo las circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos y obligaciones de las personas titular y beneficiarias o que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación

La Ley establece además que podrá eximirse del cumplimiento de las obligaciones de negociación y suscripción del Programa Integrado y Personal de Inclusión, así como de estar disponibles para el empleo de servicios previos al empleo y figurar inscritas como demandantes de empleo en el Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a aquellas personas titulares o beneficiarias de la renta de garantía de ingresos que estén cursando estudios reglados y sean menores de 28 años o estén percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva, una pensión de jubilación contributiva o hayan cumplido los 65 años de edad.

5.7.2. Derogación de la obligatoriedad de realizar actividades en beneficio de la comunidad

El informe de la Comisión Técnica para la reforma de la RGI elaborado en 2016 recomendaba modificar en la normativa que regula el Sistema de Garantía de Ingresos la obligación impuesta a las personas perceptoras de la RGI en edad activa de mantenerse disponibles para la realización de actividades en beneficio de la comunidad, adaptando tales disposiciones a la normativa general y garantizando que no se imponen a los perceptores de la prestación obligaciones distintas o adicionales de las que se establecen para el conjunto de la ciudadanía. Por su parte, el Documento de Bases para la Reforma de la RGI elaborado en 2017 **destacaba** el escaso o nulo desarrollo que ha tenido esa disposición, debido, entre otras razones, a su difícil ajuste en el marco normativo vigente y al propio contrasentido que implica la obligación de mantenerse disponible para participar en actividades articuladas por organizaciones de voluntariado⁸.

En esa línea, al igual que la propuesta presentada en 2018 en el Parlamento, en esta propuesta de reforma se mantiene la eliminación del artículo 19.1.i bis, introducido mediante la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que establece la obligación de “mantenerse tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, cuando de forma extraordinaria sea requerido por la Administración, a través de organizaciones de acción voluntaria del territorio”.

5.7.3. Compromiso de la administración de ofrecer alternativas formativas o laborales

El Documento de Bases para la reforma de la RGI presentado en 2017 planteaba que el riesgo que supone la permanencia por periodos excesivamente largos en el cobro de la prestación y, en general, la problemática que implica la permanencia en la prestación durante largos periodos de tiempo, con el riesgo inherente de convertir el cobro de la RGI en una forma estable de vida. En ese sentido, el Documento de Bases para la reforma de la RGI presentado en 2017 ya planteaba que el riesgo que supone la permanencia por periodos excesivamente largos en el cobro de la prestación y, en general, la problemática que implica la permanencia en la prestación durante largos periodos de tiempo, con el riesgo inherente de convertir el cobro de la RGI en una forma estable de vida. Tal cuestión resulta esencial en el diseño y gestión de las rentas mínimas garantizadas, se señala en el documento, no tanto porque se observe una cronificación diferencial del colectivo frente a otros grupos de personas en situación de desempleo –que si se da es como consecuencia de factores objetivos de riesgo que diferencian a este grupo de los demás–, sino porque en una sociedad con tendencia a la desaparición del trabajo menos cualificado, el riesgo de exclusión estructural del mercado de trabajo va en aumento.

⁸ En ese sentido, un informe elaborado a instancias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales en 2013 ponía de manifiesto el difícil encuadre legal de esta disposición, en la medida en que según el ordenamiento jurídico el término “trabajos en beneficio de la comunidad” es de naturaleza estrictamente penal, ya que está contemplado como penas sustitutivas de arrestos o multa. El informe también ponía de manifiesto las dificultades operativas que implicaba el desarrollo de este tipo de actividades, con personas no específicamente formadas para ello. El informe señalaba también el riesgo de que este tipo de obligaciones puedan ser entendidas en términos exclusivamente contraprestacionales, e incluso punitivos, y subrayaba la idea de que la prestación económica no debería vincularse a obligaciones específicas aplicadas a las personas beneficiarias que, con carácter general, no se aplican a otras personas.



A partir de ese diagnóstico, al igual que la propuesta presentada en 2018 en el Parlamento, en esta propuesta de reforma se mantiene el compromiso de la administración de ofrecer alternativas formativas o laborales a determinados perfiles de personas perceptoras, con el objetivo de materializar el derecho a la inclusión laboral y a la generación de oportunidades de empleo a los perceptores con mayores dificultades de activación.

De esta forma, se incluye entre las obligaciones del Servicio Vasco de Empleo Lanbide la de 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.

5.8. Aspectos específicos relativos a la percepción del complemento de la RGI para personas pensionistas

Como se ha señalado previamente, las personas pensionistas tienen en el marco de la RGI un tratamiento diferenciado, en la medida en que tanto las cuantías como los mecanismos para la determinación de las unidades familiares difieren de los que se aplican al conjunto de la población. Los elementos principales que se tendrán en cuenta para la determinación de la RGI en su modalidad de complemento de pensiones son los siguientes:

- Tal y como se ha señalado previamente, las personas pensionistas podrán constituir unidades de convivencia excepcionales, aún en los casos en los que convivan con personas con las que mantienen lazos de parentesco.
- A los efectos de esta ley, tendrá la consideración de pensionista, la persona beneficiaria de una pensión contributiva de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, de seguro obligatorio de vejez e invalidez, de una pensión no contributiva de invalidez o jubilación, de una pensión de orfandad en aquellos casos en que las personas beneficiarias sean mayores de edad incapacitadas en grado de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, así como las personas mayores de edad, causantes de una prestación familiar por hijo a cargo
- La cuantía base de la prestación correspondiente a las unidades de convivencia conformadas por personas pensionistas se incrementará en un 40 % adicional.
- Las personas pensionistas no estarán obligadas a suscribir un programa integral y personalizado de inclusión.

5.9. Aspectos relativos a los estímulos al empleo

Como se señalaba en el Documento de Bases para la reforma de la RGI presentado en mayo de 2017, una de las principales particularidades del modelo vasco de garantía de ingresos, con relación a los modelos establecidos hasta ahora en otras Comunidades Autónomas del Estado español, es la existencia de un sistema de bonificación del empleo, que actúa como un complemento salarial.

Articulado mediante los llamados estímulos al empleo, el mecanismo forma parte del Sistema de Garantía de Ingresos desde sus inicios (la primera regulación se remite a la Ley 2/1990 de Ingreso Mínimo de Inserción) y busca, fundamentalmente, garantizar que todas las personas que ocupan un puesto de trabajo obtengan –a igual situación familiar o de convivencia– unos ingresos totales superiores a aquellos que perciben la prestación y no trabajan, incentivándose así el acceso al empleo. En el contexto actual, parece clara la necesidad de mantener y reforzar este tipo de mecanismos. La necesidad de mantener y reforzar esta figura puede justificarse en base a los siguientes elementos interrelacionados:



- Los buenos resultados que el sistema ha cosechado, en la medida en que, de acuerdo a los estudios realizados, ha contribuido a reducir considerablemente la pobreza en el empleo, sin provocar una reducción general de los salarios y sin perjudicar –al contrario– los niveles generales de empleo. Cabe recordar en ese sentido que Euskadi es una de las muy escasas comunidades autónomas en las que la tasa de desempleo ha sido durante esta crisis muy inferior a la registrada en las crisis de los años 80 y 90. –
- La necesidad de garantizar con carácter estructural y permanente que el acceso a un puesto de trabajo, aunque sea con una baja remuneración, sea siempre más ventajoso desde el punto de vista económico que la inactividad. Este efecto puede también ser conseguido reduciendo de forma general el importe de la prestación y situándolo a un nivel muy inferior a los niveles salariales más bajos, lo que, sin embargo, limitaría drásticamente la capacidad de reducción de la pobreza que actualmente tiene la RGI en Euskadi, tanto en términos de incidencia como de intensidad. Se considera por tanto que este efecto incentivador debe buscarse no mediante la reducción del nivel básico de la prestación, sino mediante una complementación permanente de los salarios considerados insuficientes.
- La constatación de que, en el actual contexto socioeconómico, los puestos de trabajo a los que por regla general tienen acceso la mayor parte de las personas que perciben la RGI se caracteriza por su precariedad, con salarios bajos, jornadas parciales y contrataciones temporales y discontinuas. En un contexto de crecimiento de este tipo de empleos, resulta necesario articular medidas que incentiven el acceso de las personas receptoras de la RGI al mercado de trabajo y que, además, den una respuesta a la creciente problemática de los bajos salarios. En todo caso, es también necesario destacar que el sistema de garantía de ingresos no es el único que debe abordar esa problemática (ni siquiera el que prioritariamente debe hacerlo) y que deben también articularse otras medidas de carácter predistributivo (salario mínimo, negociación colectiva, etc.) para alcanzar esos objetivos.
- La necesidad de potenciar en el marco de la RGI los comportamientos más orientados a la inclusión laboral.
- El menor gasto prestacional que implican este tipo de modalidades, que, al complementar los ingresos salariales de la unidad de convivencia, tienden a ser de cuantía mucho más baja que las demás modalidades, que en general se acercan en mayor medida – salvo en el caso de las personas pensionistas– a la cuantía máxima.

A partir de ese diagnóstico, la reforma que se plantea en este Documento de Bases mantiene el espíritu de la reforma presentada ante el Parlamento en 2018, en el sentido de que, en un contexto de mayores dificultades para la inserción laboral, es necesario un modelo de inclusión que garantice que la incorporación al mercado de trabajo sea siempre una opción más atractiva y rentable que la simple percepción de las prestaciones económicas. Esto obliga a replantear el sistema de estímulos al empleo, uno de los mecanismos más significativos y eficaces del modelo vasco de garantía de ingresos y aconseja volver al planteamiento original, establecido en 1998, con un sistema de estímulos al empleo sin límites temporales.

Más concretamente, los principales elementos que plantean de cara a la definición de los estímulos al empleo son los siguientes:

- Se reintroduce el carácter indefinido de este mecanismo, eliminándose de forma explícita el carácter temporal para la percepción de los estímulos al empleo planteada en el artículo 20.3.b de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social
- En la línea de lo señalado previamente, se establece un sistema de actualización trimestral de las cuantías a percibir, a partir de la diferencia entre la cuantía de RGI garantizada a cada unidad familiar y los ingresos mensuales medios obtenidos por la UC durante el trimestre inmediatamente anterior.



- Reglamentariamente se establecerá la fórmula adoptada para la consideración de los ingresos laborales de cara a la consideración de la cuantía de la RGI, que mientras tanto seguirán regulados por lo dispuesto en Orden de 14 de febrero de 2001.

5.10. Aspectos relativos a las Ayudas de Emergencia Social

En se sentido, las AES se articulan como prestaciones no periódicas, de carácter subvencional, 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.

La reforma que se plantean en este documento mantiene, en lo esencial, las disposiciones relativas a las Ayudas de Emergencia Social recogidas en la propuesta presentada ante el Parlamento en 2018. En esa línea, 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 renta de garantía de ingresos.

6. Potestad de inspección y régimen sancionador

6.1. Potestad de inspección, comprobación y control

Los elementos que en el marco de esta Ley regulan la potestad inspectora siguen los parámetros clásicos de vigilancia y control de la normativa y suponen una contribución decisiva a la preservación de los fundamentos del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, así como 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.

Con ese objetivo, la Ley establece que el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide ejercerá la potestad de inspección en relación al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en esta Ley y en la normativa del ingreso mínimo vital, sin perjuicio del desempeño de la función inspectora que, en relación con el sistema de Seguridad Social, corresponde a los funcionarios y funcionarias de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con la legislación ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

6.2. Plan anual de asistencia, inspección y control

La inspección es un servicio esencial en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que culmina el conjunto de medidas que garantizarán su sostenibilidad y legitimidad. A partir de esa idea, la Ley establece que el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide y el departamento competente en materia de Trabajo aprobarán anualmente, de forma conjunta, un Plan de asistencia, inspección y control de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, que tendrá por objeto 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.

La actividad inspectora se orientará a verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder a las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y las obligaciones que impone esta ley y la normativa reguladora del ingreso mínimo vital para las personas titulares y beneficiarias de las mismas, así como al asesoramiento para asegurar su cumplimiento.

El Plan anual de asistencia, inspección y control definirá, además, una estrategia de mejora permanente de los servicios de información y de asistencia a las personas titulares o beneficiarias de las prestaciones o a cualquier potencial solicitante, que priorizará el uso de las nuevas tecnologías, garantizando en todo caso el derecho a la no exclusión digital y la suficiencia de la asistencia e información por medios analógicos



6.3. Inspección de Lanbide

El desarrollo de la actividad inspectora se llevará a cabo por inspectores e inspectoras de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que estarán adscritos al órgano que tenga atribuido el ejercicio de la potestad inspectora de acuerdo con los Estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Los inspectores y las inspectoras del Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tendrán la consideración de agentes de la autoridad en ejercicio de la actividad inspectora. La Inspección de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tendrá las siguientes funciones

- Vigilancia y comprobación del cumplimiento de la presente ley y sus normas de desarrollo.
- Comprobación de reclamaciones o de denuncias de hechos que puedan ser constitutivos de infracción.
- Propuesta de adopción de medidas de suspensión cautelar.
- Propuesta de incoación de procedimiento sancionador.

6.4. Régimen sancionador

El régimen sancionador que se contempla en esta Ley incorpora tres novedades fundamentales:

- la eliminación de las sanciones de multa para las infracciones más graves, si bien se anuda a las mismas, en proporcionada correspondencia con la gravedad de la infracción, la extinción de las prestaciones y ayudas, 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.
- la previsión de un catálogo de sanciones para aquellas personas responsables que no sean en el momento de la comisión de la infracción titulares o beneficiarias de las mismas.
- la introducción de la posibilidad de que las personas responsables mayores de dieciséis años y menores de dieciocho puedan sustituir las sanciones impuestas, siempre con su expreso consentimiento, por prestaciones de interés social que se prolongarán en periodos ajustados a la minoría de edad.

A partir de esas consideraciones, la propuesta recogida en este documento redefine las infracciones que pueden dar pie a las sanciones –manteniendo la diferenciación entre leves, graves y muy graves–, basando el régimen sancionador en apercibimientos y suspensiones. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. El cuadro siguiente recoge las infracciones correspondientes a cada uno de los grados establecidos

Infracciones leves	- Son infracciones leves, las acciones u omisiones dirigidas a obtener o conservar la renta de garantía de ingresos o las ayudas de emergencia social cuando, de dichas actuaciones u omisiones se derive una cuantía indebidamente percibida sea superior al 50% de la que le correspondería en cuantía mensual.
Infracciones graves	- Las acciones u omisiones dirigidas a obtener o conservar la renta de garantía de ingresos o las ayudas de emergencia social cuando de dichas acciones u omisiones se hubiera derivado una percepción indebida de la prestación o de las ayudas citadas que, en cuantía mensual, fuera superior al 50% e igual o inferior al 100 % de la que le correspondería - Ocultar a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o al ayuntamiento respectivo la información y documentación precisas en orden a acreditar el



	<p>cumplimiento de los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación y a realizar la actualización periódica de la cuantía de la renta de garantía de ingresos, así como no facilitar la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agravar la situación económica de las personas titulares o beneficiarias de las prestaciones o ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión - La obstrucción a la labor que lleve a cabo personal de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o del ayuntamiento respectivo, que tenga atribuidas funciones inspectoras - La comisión de una tercera infracción leve, cuando hubiera sido sancionada dentro de los dos años anteriores
Infracciones muy graves	<ul style="list-style-type: none"> - Las acciones u omisiones dirigidas a obtener o conservar la renta de garantía de ingresos o las ayudas de emergencia social, a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ello, cuando de dichas acciones u omisiones se hubiera derivado una percepción indebida de alguna de las prestaciones en cuantía mensual superior al 100% de la que le correspondería - Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan o prolongar indebidamente su disfrute, aportando datos o documentos falsos. - La falsedad de cualquier dato o información incorporada a una declaración responsable - La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre personal de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en el ejercicio de funciones de control e inspección de las prestaciones a que se refiere esta ley, así como la reincidencia en las conductas de obstrucción calificadas como graves - La comisión de una tercera infracción grave

- Las infracciones leves se sancionarán con el apercibimiento a la persona infractora y con una sanción de multa igual a la cuantía indebidamente percibida.
- Las infracciones graves se sancionarán con la extinción de la renta de garantía de ingresos, con la imposibilidad de cobro de las ayudas de emergencia social y, en su caso, devolución de las percibidas, así como con la imposibilidad de acceder a las mismas durante un periodo de hasta un año y seis meses, cuando la sanción se impusiera en su grado mínimo; hasta un año y nueve meses, si se impusiera en su grado medio y hasta dos años, si lo fuera en su grado máximo.
- Las infracciones muy graves se sancionarán con la extinción de la renta de garantía de ingresos, con la imposibilidad de cobro de las ayudas de emergencia social y, en su caso, devolución de las percibidas, así como con la imposibilidad de acceder a las mismas durante un periodo de hasta dos años y seis meses, cuando la sanción se impusiera en su grado mínimo; hasta dos años y nueve meses, si se impusiera en su grado medio y hasta tres años, si lo fuera en su grado máximo.
- Si, dentro de los cinco años anteriores a la comisión de una infracción muy grave, la persona infractora hubiera sido sancionada por una infracción muy grave que sea firme en vía administrativa, se extinguirán la renta de garantía de ingresos, se declarará la imposibilidad de cobro de las ayudas de emergencia social o la devolución de las percibidas y la imposibilidad de acceder a la prestación y ayudas durante un periodo de cinco años.

En relación a la propuesta de reforma planteada en 2018, se mantiene en la presente propuesta la consideración como personas responsables de las posibles infracciones aquellas que no siendo beneficiarias ni solicitantes de la prestación colaboren con las mismas, a título de dolo o de culpa, en las actuaciones tipificadas como infracciones en la presente Ley, de forma que sin ellas la infracción no habría podido cometerse. Las personas que incurran en estas acciones

serán objeto de sanción económica y de prohibición de acceder a la renta de garantía de ingresos y a las ayudas de emergencia social durante un periodo determinado.

7. Instrumentos orientados a la inclusión social y laboral

Como se indicaba en el documento de la Comisión Técnica para la reforma de la RGI elaborado en 2016, uno de los debates conceptuales básicos en relación al diseño del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos se refiere a la articulación que debe darse entre el derecho a la prestación económica y el derecho a los apoyos para la inclusión social y laboral. Como se sabe, la normativa que actualmente regula la RGI parte de la filosofía del ‘doble derecho’, que reconoce tanto el derecho a disponer de medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse en cuantía suficiente del empleo o de los diversos regímenes de protección y asistencia social, como el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social. De acuerdo a la Ley 18/2008, “el modelo de doble derecho establece una nueva relación entre prestación económica y actividades de inclusión, reconociendo la existencia de dos lógicas diferenciadas, aunque vinculadas, en la medida en que se establece también la participación obligatoria en los convenios de inclusión, diseñados para articular los apoyos que cada persona puede requerir a lo largo de su itinerario de inclusión”.

Frente a esta idea del doble derecho, se ha planteado la idea de que los dispositivos para la garantía de ingresos y la exclusión social deben, en realidad, garantizar dos derechos distintos, desvinculados entre sí. Si bien en estos planteamientos no se cuestiona el carácter condicional de la prestación –que sigue estando destinada a las personas o unidades convivenciales con ingresos inferiores a un umbral determinado y que carecen de ingresos propios suficientes por razones ajenas a su voluntad–, sí se cuestiona la participación obligada en los convenios de inclusión, y en las actividades que se derivan de ellos, en la medida en que se considera que el derecho a recibir unos apoyos para la inclusión, en tanto que derecho, debe en todo caso tener carácter voluntario. Desde esta óptica, una vez establecidos unos requisitos de acceso y unas obligaciones claras –entre ellas, la de no rechazar un puesto de trabajo considerado adecuado–, la participación en las actividades de inclusión debería desvincularse de la percepción de la prestación y plantearse en de forma voluntaria, reduciendo así el nivel de condicionalidad de la prestación.

Ante esta discusión, y en la línea de lo planteado por la Comisión Técnica para la reforma de la RGI en 2016, este Documento de Bases apuesta por mantener y reforzar el concepto de doble derecho, en la línea de lo ya establecido en la Ley 18/2008. Así, si bien es obvio, como la propia Ley reconoce, que cada uno de los dos derechos responde a lógicas diferenciadas, debe subrayarse la existencia de un vínculo entre ambos derechos, que se materializa básicamente en la participación obligada en los convenios de inclusión. La cuestión clave es, por tanto, la de tratar de combinar el derecho incondicional a la protección económica, en situación objetiva de necesidad, con un modelo de apoyo que trate de garantizar la autosuficiencia personal por las vías normalizadas que, hoy por hoy, siguen siendo las del acceso al mercado de trabajo para personas en edad activa.

A partir de estas consideraciones, la reforma de la RGI que se propone plantea los siguientes elementos en lo que se refiere a las herramientas para la inclusión social y laboral:

- Desarrollo de un modelo inicial de triaje, que permite la posterior realización de un diagnóstico de necesidades de las personas usuarias, en función de su perfil, bien por el Servicio Vasco de Empleo- Lanbide, bien por los Servicios Sociales.
- Rediseño del convenio de inclusión activa, que pasa a denominarse Programa Integral y Personal de Inclusión. 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.



- Asignación de un profesional de referencia, en función del perfil de las personas usuarias, en el Servicio Vasco de Empleo Lanbide o en los Servicios Sociales. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo asignará un técnico o una técnica de referencia que se encargará del impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del Programa Integrado y Personal de Inclusión. En los casos en que la elaboración del Programa Integrado y Personal de Inclusión ponga de manifiesto la necesidad de priorizar la inclusión social, el profesional o la profesional de referencia se situará en los servicios sociales.
- Articulación de otros derechos conexos a la percepción de la prestación.

7.1. Herramientas de triaje y diagnóstico de necesidades

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo aplicará a todas las personas beneficiarias de la RGI una herramienta de triaje dirigida a detectar las necesidades laborales y/o sociales y los sistemas que han de intervenir en su diagnóstico. La valoración de situación se realizará en el plazo de dos meses, contados a partir de la fecha de reconocimiento de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión o, en su defecto, desde la fecha de solicitud.

A partir de ese triaje:

- Cuando la herramienta de triaje así lo determine, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo realizará, en idéntico plazo al señalado en el artículo anterior, un diagnóstico de las necesidades de inclusión laboral de las persona o personas destinatarias. El diagnóstico laboral lo realizará el profesional o la profesional de referencia con la participación activa de las personas destinatarias y consistirá en una entrevista en profundidad, en una encuesta de empleabilidad y en el establecimiento de la prescripción del programa de activación de empleo que corresponda.
- Cuando sea precisa la intervención del Sistema Vasco de Servicios Sociales, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo remitirá a la persona usuaria a los servicios sociales para la realización del diagnóstico social de acuerdo con lo dispuesto en su propia normativa.

7.2. Finalidad y características de los planes integrales y personalizados de inclusión

El Programa Integrado y Personal de Inclusión es un servicio de inclusión participado en el que las partes suscribientes asumen compromisos en orden a prevenir el riesgo de exclusión o, en su caso, revertir la situación de exclusión y procurar la plena inclusión laboral y social de las personas destinatarias. Tendrá una vigencia de dos años, será objeto de seguimiento a fin de introducir las modificaciones que resulten precisas para la consecución del objetivo de inclusión de las personas destinatarias y podrá prorrogarse por periodos de vigencia de idéntica duración.

Las personas titulares y beneficiarias de la prestación de garantía de ingresos estarán obligadas a negociar y suscribir el Programa Integrado y Personal de Inclusión cuando se cumpla un año desde la fecha de reconocimiento de la prestación. No tendrán obligación de suscribir este programa las que se hallen en alguna de las siguientes circunstancias:

- Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años. -
- Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva, una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad, ser beneficiaria mayor de edad de una pensión de orfandad en aquellos casos en que las personas beneficiarias sean mayores de edad incapacitadas en grado de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.
- Estar afectada por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 % o tener reconocida una situación de dependencia de, al menos, grado II.

El Programa Integrado y Personal de Inclusión integrará

- El plan de atención personalizada elaborado por los servicios sociales, en su caso.
- En función del resultado del diagnóstico laboral, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, definirá un itinerario personalizado de inserción laboral, un acuerdo personal de empleo, en su caso, y ofrecerá orientación e intermediación para el empleo.
- Cuando así resulte de la valoración inicial de situación y de necesidades, la intervención de los sistemas de vivienda, sanidad o educación

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 social o, en su defecto, en el plazo de dos meses desde la fecha de elaboración del diagnóstico social y/o laboral

7.3. Establecimiento de referentes en los sistemas de Empleo y de Servicios Sociales

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo asignará un técnico o una técnica de referencia que se encargará del impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del Programa Integrado y Personal de Inclusión.

En los casos en que la elaboración del Programa Integrado y Personal de Inclusión ponga de manifiesto la necesidad de priorizar la inclusión social, el profesional o la profesional de referencia se situará en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

7.4. Programas y servicios de inclusión laboral y social

Los programas y servicios de inclusión laboral y social están integrados por:

- Servicios de apoyo para mejorar la empleabilidad. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo garantizará los siguientes servicios de apoyo a la empleabilidad:
 - o Identificación actualizada de las competencias relevantes en el mercado de trabajo.
 - o Asesoramiento y orientación profesionales.
 - o Formación individualizada, impulso a trayectorias profesionales personalizadas y formación en capacidades digitales y otras capacidades transversales.
 - o Tutoría, evaluación y validación de competencias, sin perjuicio de las que correspondan al departamento competente en materia de educación.
 - o Asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo a la iniciativa empresarial
- Programas y servicios de las administraciones públicas vascas orientados a la inclusión laboral. En el ámbito de sus respectivas competencias en materia de formación y empleo, las administraciones públicas vascas adoptarán medidas orientadas a favorecer y facilitar la incorporación al mercado laboral de personas o grupos que, por sus características, no puedan o tengan dificultades para acceder al mismo en condiciones de igualdad. Estas medidas podrán incluir formación ocupacional, intermediación laboral, acompañamiento y apoyo a la incorporación laboral o empleo con apoyo, entre otros.
- Programas y servicios de las administraciones públicas vascas orientados a la inclusión social. En el ámbito de sus respectivas competencias en materia de inserción social, las administraciones públicas vascas adoptarán medidas orientadas a favorecer y facilitar el acceso a los servicios y prestaciones orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión que se establecen en la normativa de servicios sociales

7.5. Derechos conexos asociados a la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos



En el marco de la transversalidad de la política para la inclusión social y de acuerdo con lo que disponga la normativa sectorial respectiva, las administraciones públicas vascas promoverán el reconocimiento a las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones, ayudas y servicios del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión de los siguientes derechos:

- Vivienda en el marco de los procedimientos establecidos en la normativa de desarrollo de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.
- Conciliación de la vida laboral y familiar, garantizando la disponibilidad de plazas en centros públicos que impartan el primer ciclo de educación infantil.
- Ayudas al estudio y becas en todas las etapas educativas.
- Prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Acceso a servicios municipales de ocio, cultura y deporte.

8. Gobernanza del sistema

8.1. Herramientas de coordinación interadministrativa y para la participación social

La reforma de la normativa que se plantea en este documento mantiene los elementos esenciales de la propuesta planteada en 2018 en relación a las herramientas de coordinación interadministrativa y para la participación social. En ese marco:

- La Comisión Interinstitucional para la Inclusión se constituye como máximo organismo de colaboración entre las Administraciones Públicas vascas con el fin de asegurar la coordinación interinstitucional en las diversas actuaciones derivadas de la presente Ley, integrándose en ella la Comisión Interdepartamental establecida por la normativa actualmente vigente.
- El Consejo Vasco para la Inclusión se constituye como un órgano de carácter consultivo y de participación, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de Garantía de Ingresos e Inclusión, en el que estarán representados el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las de personas usuarias, las del Tercer Sector Social que intervengan en materia de inclusión y las de profesionales que trabajen en el campo de la inclusión social.
- El Plan Vasco para la Inclusión recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las Administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión. Tendrá carácter quinquenal.

También es relevante desde el punto de vista de la coordinación interadministrativa la introducción en la Ley de una disposición adicional en virtud de la cual, en el plazo de un año desde la publicación de la ley, los departamentos competentes en materia de garantía de ingresos y de servicios sociales garantizarán la interoperabilidad e interconexión de sus sistemas y aplicaciones a fin de que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo realice las peticiones de diagnóstico social a los servicios sociales de base exclusivamente por medios electrónicos y de que los servicios sociales transmitan a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, exclusivamente por medios electrónicos, los datos del diagnóstico social y del plan personalizado que hayan de integrarse, en su caso, en el Programa Integrado y Personal de Inclusión.

8.2. Vinculación entre el sistema de garantía de ingresos y las herramientas tributarias

Diversos trabajos han puesto de manifiesto el recurso a las herramientas fiscales –exenciones, desgravaciones y deducciones, en general vinculadas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)– es una de las tendencias que está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias, en el marco de una creciente integración de las políticas sociales y fiscales. Esos mismos trabajos han puesto de manifiesto la relativa singularidad del modelo establecido al respecto en la CAPV, que recurre tanto a las prestaciones directas como a las deducciones fiscales para dar una respuesta a necesidades similares. Se trata, de acuerdo al Plan Vasco de Apoyo a las Familias actualmente vigente, de “un modelo atípico en Europa, de carácter selectivo y en cierto modo dual, en el que las familias de rentas medias y altas se benefician de desgravaciones fiscales y de una presión fiscal baja, y las de rentas bajas, o sin ingresos, del sistema de rentas mínimas, abierto a toda la población, pero estrictamente condicionado a la percepción de unos ingresos máximos”. Se trata además de un modelo regresivo, en la medida en que las familias de rentas muy bajas no se benefician, al menos íntegramente, de estos beneficios fiscales.

Se han planteado en nuestro entorno diversas propuestas para mejorar esta situación y, mediante una mayor integración de las políticas sociales y fiscales, dar una respuesta más integral y racional a las necesidades del conjunto de la población. En esa línea, el Documento de Bases para la reforma de la RGI elaborado en 2017 planteaba la posibilidad de trasladar al Consejo Vasco de Finanzas la propuesta de analizar la conveniencia o no de introducir en el marco fiscal general deducciones fiscales anticipadas de carácter reembolsable u otras medidas que permitan alcanzar una mejor integración de las políticas fiscales y de garantía de ingresos. Esta posibilidad se introdujo en la disposición adicional sexta de la reforma presentada ante el Parlamento Vasco en 2018.

La propuesta que se plantea en este Documento de Bases mantiene la misma apuesta por la integración de las políticas sociales y fiscales y mantiene en los mismos términos la disposición adicional quinta establecida en la reforma presentada en 2018, en virtud de la cual “en el plazo de un año a partir de la aprobación de esta Ley, el Gobierno Vasco remitirá al Consejo Vasco de Finanzas un estudio con el análisis acerca de la conveniencia o no de introducir en el marco fiscal general deducciones fiscales anticipadas de carácter reembolsable u otras medidas que permitan alcanzar una mejor integración entre las políticas fiscales y de garantía de ingresos”.

8.3. Evaluación, transparencia y rendición de cuentas

En numerosas ocasiones se ha señalado que una de las principales carencias de las políticas de intervención social se relaciona con las dificultades para articular de forma eficaz los esfuerzos que se necesitan en el ámbito de la gestión del conocimiento: investigación, evaluación, innovación, formación, observación y análisis de las dinámicas sociales, etc. En ese sentido, frente a la idea de que las principales dificultades en el ámbito de la intervención social se relacionan con la falta de medios económicos o materiales, se ha argumentado que la principal carencia en el ámbito de los servicios sociales y/o para la inclusión social se relaciona con las dificultades para desarrollar o articular un “ecosistema de conocimiento” suficientemente sólido, que permita un conocimiento suficiente de las necesidades sociales y una práctica profesional basada en la evidencia.

Aunque en otros ámbitos de las políticas sociales –como la salud o la educación– se han establecido diversos organismos orientados a la evaluación, la investigación o la innovación, no existe en Euskadi un organismo de este tipo en el ámbito de la garantía y la inclusión social, pese a la importancia económica y social de las políticas que en este ámbito se desarrollan. En ese contexto, las actividades de investigación, evaluación, innovación, difusión, análisis e interpretación de la realidad en este ámbito se realizan de una forma en gran medida desarticulada, con la intervención de muy diversos agentes: Gabinete Técnico de Lanbide, Órganos Estadísticos de los Departamentos afectados, EUSTAT, universidades, fundaciones y otras entidades del Tercer Sector... Si bien el trabajo que estas entidades realizan es de gran calidad –referente en muchos aspectos a nivel estatal–, esta red adolece de carencias y limitaciones importantes, entre las que destaca la falta de articulación y de planificación estratégica.

El resultado de todo ello es un desarrollo limitado de las actividades de evaluación e innovación, un nivel de transparencia mejorable en lo que se refiere a la información relacionada con los elementos del sistema de garantía de ingresos, y un sistema de identificación y análisis de las necesidades sociales excesivamente dependiente de iniciativas particulares y esfuerzos individuales. También se plantean carencias en lo que se refiere a la formación de los profesionales, la transmisión de contenidos a los medios de comunicación o la difusión de la evidencia científica. En ese contexto, se ha planteado en numerosas ocasiones la necesidad de consolidar las políticas de garantía de ingresos e inclusión social mediante la creación de una plataforma que permita 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 evaluación, investigación, innovación y desarrollo en este ámbito⁹.

A partir de estas consideraciones, la Ley contempla la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión. Este Órgano se plantea como un órgano administrativo especializado que tiene como ámbito de competencia la evaluación, la promoción de la innovación y de la investigación en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, como instrumentos de desarrollo y mejora continua de las capacidades de intervención en la prevención y erradicación de la exclusión. Sus principales características son las siguientes:

- El Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión se crea como órgano unipersonal. El titular o la titular se nombrará de entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de quince años de ejercicio profesional en materias de análisis y evaluación de las políticas de inclusión.
- Se adscribe, sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión.
- Se trata de un órgano independiente, que actuará en el desarrollo de sus funciones con plena independencia funcional y objetividad. La persona titular y el personal adscrito al citado órgano no podrán solicitar o aceptar instrucciones de entidades públicas o privadas.
- La designación de la persona titular del Órgano se realizará por el Gobierno Vasco mediante decreto acordado en Consejo de Gobierno a propuesta motivada de la persona titular del departamento competente en materia de garantía ingresos e inclusión, previo informe favorable del Consejo Vasco para la Inclusión.
- La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará la disponibilidad de los medios personales y materiales que el Órgano para Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión precise para su adecuado funcionamiento.

8.4. Entrada en vigor de la Ley

Al objeto de permitir la adaptación de los procedimientos organizativos y administrativos pertinentes, la presente ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

⁹ El documento de bases para la reforma de la RGI presentado en 2017 ya ponía de manifiesto la necesidad de adoptar modificaciones tendentes a mejorar la disponibilidad de datos relativos a la gestión y el impacto de la RGI. De acuerdo a aquel informe, aunque Lanbide ha mejorado, respecto al modelo anterior, el sistema de información establecido en relación con las personas perceptoras de la RGI, ofreciendo datos comunes sobre diferentes aspectos relacionados con la gestión de la prestación, "se constata en ese sentido la posibilidad de mejorar la disponibilidad de datos e, incluso, diseñar un programa específico de investigaciones y/o evaluaciones, que permitiera sacar mayor partido a los datos de los que dispone Lanbide y obtener un mejor conocimiento de las dinámicas internas de la RGI (flujos de entrada y salida, patrones de utilización, perfiles de usuarios, etc.), complementando así la información estadística de la que se dispone".