



**SRA. VICEPRESIDENTA SEGUNDA DEL GOBIERNO Y  
CONSEJERA DE TRABAJO Y EMPLEO**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euzkadi, en la sesión del día 6 de abril de 2022, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 27/2022, relativa al **anteproyecto de Ley del Sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión (Ref.: DNCG\_LEY\_651/21\_03)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresan el parecer de la Comisión las vocales Sra. Saiz Ruiz de Loizaga y Sra. Pérez Ovejero.

**PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

**VOCALES:**

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.  
D.<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.  
D. Iñaki Calonge Crespo.  
D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jesús Urkiola Mendibil.  
D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Lourdes Pérez Ovejero.  
D.<sup>a</sup> Mirari Erdaide Gabiola.  
D.<sup>a</sup> Jaione Juaristi Sánchez.

**SECRETARIA SUPLENTE:**

D.<sup>a</sup> Deiane Agirrebaltzategi Sánchez.

**DICTAMEN N.º 51/2022**

ANTECEDENTES.....	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO .....	7
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN .....	19
CONSIDERACIONES .....	20
I Marco constitucional y estatutario de la iniciativa .....	20
A) En relación con el Estado .....	20
B) En relación con los territorios históricos y los municipios .....	28
II Procedimiento de elaboración .....	34
III Análisis del contenido del anteproyecto de ley .....	47





A)	Consideraciones generales .....	47
	Aspectos generales y resumen de las innovaciones del anteproyecto .....	47
	Ensamblaje del IMV en el SVGII .....	50
	Prestaciones en materia de vivienda. Supresión de la PCV. Disposición transitoria segunda del anteproyecto .....	53
	Ayudas de Emergencia Social (AES) .....	58
	Administración electrónica y sistemas de inteligencia artificial .....	62
	Remisión normativa y deslegalización .....	66
B)	Observaciones al articulado .....	70
	Título I Disposiciones generales .....	70
	Capítulo I del título II Prestaciones económicas y ayudas del SVGII. Disposiciones generales.....	73
	Capítulo II del título II. Renta de Garantía de Ingresos.....	74
	Capítulo III del título II. Ayudas de Emergencia Social (artículos 51 a 59).....	85
	Capítulo IV del título II. Régimen económico de las prestaciones económicas del SVGII (artículos 60 a 65).....	86
	Capítulo I del título III. Procedimientos. Disposiciones generales .....	88
	Capítulo II del título III. Procedimiento de reconocimiento de la RGI .....	91
	Capítulo III del título III Procedimiento de actualización de cuantía y procedimiento de control (artículos 81 a 85).....	94
	Capítulo IV del título III. Protección de datos de carácter personal y suministro de información.....	97
	Capítulo I del título IV. Potestad de inspección (artículos 89 a 95).....	100
	Capítulo II del título IV. Potestad sancionadora .....	104
	Título V. Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social.....	107
	Título VI. Planificación y desarrollo del SVGII .....	114
	Título VII. Régimen competencial y financiación del SVGII.....	118
	Título VIII. Cooperación, coordinación y participación.....	121
	Título IX. Evaluación del SVGII .....	122
	Disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta. Disposición final segunda .....	125
	Disposición adicional sexta. Transferencia directa de las cantidades asignadas para AES a diputaciones o entidades de carácter supramunicipal .....	125
	Disposiciones transitorias cuarta y quinta. Régimen transitorio de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y régimen transitorio del Consejo Vasco para la Inclusión .....	128
	Disposición derogatoria .....	129
C)	Técnica normativa .....	130
	Consideraciones comunes a varios preceptos .....	131
	Observaciones sobre la exposición de motivos .....	138



Observaciones sobre la parte dispositiva y la final.....	140
CONCLUSIÓN.....	146

## **ANTECEDENTES**

1. El 10 de febrero de 2022 ha tenido entrada en la Comisión la Orden del 9 de febrero anterior de la Vicelehendakari segunda y Consejera de Trabajo y Empleo por la que se solicita a esta comisión que dictamine el anteproyecto de Ley del Sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión (en adelante, SVGII).
2. Junto con la citada orden de remisión y el texto del anteproyecto sometido a consulta, en el expediente recibido figuran los documentos relevantes que se enumeran a continuación:
  - a) Resolución de 20 de enero de 2021 de la Viceconsejera de Empleo y Juventud por la que se acuerda una consulta previa, que tuvo lugar desde el 22 de enero hasta el 19 de febrero de 2021.
  - b) Certificación del Secretario de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social sobre el acuerdo adoptado en la sesión de 18 de febrero de 2021 de aprobación de los criterios para la elaboración del anteproyecto.
  - c) Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo de 4 de marzo de 2021, de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto.
  - d) Documento intitulado “El impacto y retorno económico de las rentas de inclusión social”, elaborado por SiiS, Servicio de Información e Investigación Social (Centro de Documentación y Estudios) el 30 de abril de 2021.
  - e) Informe de impacto en función del género (emitido y adjuntado al expediente el 5 de mayo de 2021).
  - f) Informe de impacto en la empresa (también emitido el 5 de mayo de 2021).
  - g) Memoria técnica justificativa del anteproyecto (14 de mayo de 2021).
  - h) Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo de 14 de mayo de 2021, de aprobación previa del anteproyecto y apertura de un periodo para alegaciones, que fue publicada en el Boletín Oficial del País



Vasco (en adelante, BOPV) del 25 de mayo siguiente. Fue objeto de corrección de errores el 31 de mayo siguiente.

- i) Información pública mediante anuncio de la orden de aprobación previa en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE) y en la página web del Departamento de Trabajo y Empleo.
- j) Escrito de alegaciones de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios del Departamento de Salud (24 de mayo de 2021).
- k) Escrito de alegaciones de la Asociación para la defensa social de jóvenes y adolescentes, Belaunaldi Galdua (27 de mayo de 2021).
- l) Informe elaborado por la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales (28 de mayo de 2021).
- m) Escrito de alegaciones del Departamento de Economía y Hacienda (31 de mayo de 2021).
- n) Escrito del Departamento de Cultura y Política Lingüística en el que manifiesta que no formula observaciones sobre el anteproyecto (1 de junio de 2021).
- o) Escrito del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo en el que manifiesta que no presenta alegaciones al anteproyecto (2 de junio de 2021).
- p) Informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Trabajo y Empleo, de 4 de junio de 2021.
- q) Informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos (en adelante, AVPD) suscrito el 7 de junio de 2021.
- r) Informe de Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea/Instituto Vasco de la Mujer (en adelante, Emakunde), de 14 de junio de 2021.
- s) Escrito de alegaciones de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos (en adelante, EUDEL), de 16 de junio de 2021.
- t) Memoria económica a efectos de control económico-normativo (17 de junio de 2021).



- u) Escrito de alegaciones del sindicato ESK-Ezker Sindikalaren Konbergentzia (18 de junio de 2021).
- v) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (6 de julio de 2021).
- w) Informe de evaluación del impacto del anteproyecto en la infancia y adolescencia y en la familia, emitido el 19 de julio de 2021 por la Dirección de Empleo e Inclusión.
- x) Escrito del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, relativo a la falta de alegaciones sobre el anteproyecto (20 de julio de 2021).
- y) Certificación del secretario del Consejo Vasco para la Inclusión Social de 20 de julio de 2021, relativa al informe sobre el anteproyecto aprobado en la sesión del 2 de julio previo.
- z) Certificación de la Secretaria de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi (de 20 de julio de 2021) relativa al informe sobre el anteproyecto aprobado en la reunión del 16 de julio anterior.
- aa) Propuesta conjunta de las tres diputaciones forales relativa a la derogación del Fondo de Bienestar Social (de 27 de julio de 2021).
- bb) Segundo borrador del anteproyecto, de 27 de julio de 2021.
- cc) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de 29 de julio de 2021, adjunta al segundo borrador.
- dd) Memoria económica complementaria, a efectos de control económico-normativo, suscrita el 30 de julio de 2021.
- ee) Escritos de respuesta a las alegaciones del Departamento de Salud, a las del Departamento de Economía y Hacienda, a las del sindicato ESK-Ezker Sindikalaren Konbergentzia, del Consejo Vasco para la Inclusión Social y de la Mesa de Diálogo Civil (13 de agosto de 2021).
- ff) Escritos de respuesta a las alegaciones de EUDEL y a las de la AVPD (16 de agosto de 2021).
- gg) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, fechado el 7 de septiembre de 2021 y remitido con oficio del 9 de septiembre siguiente.



- hh) Solicitud del Director de Empleo e Inclusión de constitución de la Comisión Bilateral prevista en la Ley 2/2016 (14 de septiembre de 2021).
- ii) Acta (suscrita el 8 de octubre de 2021) de la reunión de la Comisión Bilateral celebrada el 7 de octubre de 2021, relativa al anteproyecto.
- jj) Respuesta del Director de Empleo e Inclusión al informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (8 de octubre de 2021).
- kk) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de 8 de octubre de 2021 (adjunta el tercer borrador del anteproyecto).
- ll) Tercera memoria económica asociada al tercer borrador (8 de octubre de 2021).
- mm) Cuarto borrador del anteproyecto de ley (15 de octubre de 2021).
- nn) Dictamen 11/2021 del Consejo Económico Social Vasco (en adelante, CES), de 11 de noviembre de 2021.
- oo) Escrito del Departamento de Trabajo y Empleo de 12 de noviembre de 2021, en el que efectúa consideraciones al informe del CES.
- pp) Cuarto borrador BIS del anteproyecto de ley (15 de noviembre de 2021).
- qq) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de 16 de noviembre de 2021 (adjunta el cuarto borrador).
- rr) Consideraciones del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales respecto al modelo competencial relativo a las ayudas de emergencia social y planteamiento de reforma (9 de diciembre de 2021).
- ss) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de 15 de diciembre de 2021 (adjunta al cuarto borrador BIS).
- tt) Propuestas del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales para adaptar el articulado de las ayudas de emergencia social (de 20 de diciembre de 2021).
- uu) Informe de la Oficina de Control Económico (en adelante, OCE) fechado el 28 de enero de 2022.
- vv) Solicitud de informe a la Dirección de Función Pública (31 de enero de 2022).



- ww) Informe de la Dirección de Presupuestos (2 de febrero de 2022).
- xx) Consideraciones del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales sobre los aspectos relativos a las ayudas de emergencia social expresados en el informe de la OCE (3 de febrero de 2022).
- yy) Consideraciones del Departamento de Trabajo y Empleo al informe de la OCE (8 de febrero de 2022).
- zz) Cuarta memoria económica (8 de febrero de 2022).
- aaa) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de 8 de febrero de 2022 (adjunta el quinto borrador). Y quinto borrador BIS del anteproyecto de ley (de 8 de febrero de 2022)

3. El 30 de marzo último han tenido entrada en la Comisión: (I) el certificado del secretario y de la secretaria de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, relativa al acuerdo del pleno de la Comisión Mixta de Transferencias celebrado el 16 de marzo de 2022, sobre el establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital; (II) el informe 014/2022, de 29 de marzo, de la Dirección de Función Pública, relativo al anteproyecto; y (III) las consideraciones del Departamento de Trabajo y Empleo en relación con ese informe de la Dirección de Función Pública.

## **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO**

4. El anteproyecto consta de exposición de motivos, 147 artículos agrupados en nueve títulos, seis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.
5. La exposición de motivos se estructura en cinco epígrafes. El epígrafe I realiza una exposición sobre la normativa europea que sirve de referente a los sistemas de garantías de ingresos con que cuenta la práctica totalidad de los países de la Unión Europea (UE), y que provoca que las rentas garantizadas sean una parte esencial del modelo de protección social europeo, con un impacto positivo en la reducción de la pobreza (sobre todo si es extrema) y un impacto macroeconómico reseñable. Explica que el modelo vasco de garantía de ingresos es coherente con las orientaciones de las instituciones europeas, inicialmente, a través de la normativa que desarrolló el “Plan de Lucha contra la pobreza” — mediante decretos reguladores del ingreso mínimo familiar y las ayudas de



emergencia social; y posteriormente, el ingreso mínimo de inserción, regulado en ley—.

6. El recorrido normativo desemboca en el actual sistema de prestaciones públicas, la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social (en adelante, LGIIS), modificada en 2011, que sitúa en el organismo autónomo Servicio Vasco de Empleo-Lanbide (en adelante, Lanbide) la gestión de la garantía de ingresos. El sistema implantado en la LGIIS —al que la ley proyectada viene a sustituir— se sustenta en: la renta de garantía de ingresos (RGI), la prestación complementaria de vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES).
7. El epígrafe II resalta los efectos positivos de las prestaciones vascas de garantía de ingresos para proteger de la pobreza extrema y, en todo caso, reducir los niveles generales de pobreza y exclusión social en la CAE, como revelan las evaluaciones y análisis del SVGII, además de evidenciar que la percepción de la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes la perciben, así como que la participación en programas de activación de las personas receptoras de la RGI incrementa las posibilidades de acceder a un empleo.
8. Seguidamente señala que, según la “Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, la tasa de pobreza grave de la CAE se mantenía en 2020 por debajo de las correspondientes a la UE”, y otros informes, la CAE se encuentra entre las comunidades autónomas con tasas de exclusión más bajas. Pese a ello, se indica que “el crecimiento económico posterior a la crisis financiera de 2008 no ha impedido que la pobreza y la exclusión social crezcan en Euskadi”, debido al desigual incremento de los ingresos de los diferentes grupos de renta. Y enumera los factores que, en términos generales, han contribuido al incremento del volumen de personas necesitadas de protección, como, por ejemplo: el aumento del desempleo, el crecimiento del número de personas paradas de larga duración, la falta de recursos de las personas migrantes, la feminización del riesgo de exclusión, la discapacidad o la situación de pensionistas con escasos recursos económicos.
9. En el epígrafe III alude al cambio derivado de la crisis sociosanitaria y socioeconómica provocada por la pandemia de COVID19 —con referencia a la publicación del CES “Aproximación al impacto del COVID19 en Euskadi”—, cuyo impacto, sin embargo, ha sido moderado por efecto de los expedientes de regulación temporal de empleo, que han permitido mantener la protección de las personas trabajadoras. Expone que “Quizá esto explique, al menos en parte, que no se hayan apreciado cambios reseñables en el número de familias beneficiarias del Sistema de Garantía de Ingresos”.





10. Junto con lo anterior apunta que la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV), que nace como prestación económica de Seguridad Social en su modalidad no contributiva dirigida a la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, obliga a replantear y a rediseñar el conjunto del SVGII por dos razones esenciales: porque, por una parte, “se plantea como una prestación ‘suelo’, un mínimo común que ofrece la oportunidad de que el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión extienda su protección a todas aquellas personas domiciliadas en Euskadi que se hallen en situación de necesidad”; y, por otra, la asunción por la CAE de la gestión del IMV (en virtud de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV) hará posible “una gestión integrada del conjunto de las prestaciones económicas que conforman el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, dando una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía”. La gestión autónoma de ambas prestaciones —y la necesidad de seguir desarrollando las políticas activas de empleo y los servicios sociales que las personas beneficiarias de estas prestaciones puedan requerir— obliga a un ajuste normativo, financiero y organizativo importante para facilitar “una gestión más eficiente, ágil y racional de un sistema conformado por una prestación de configuración estatal y otra genuinamente autónoma, con requisitos, obligaciones y criterios de acceso propios”. El anteproyecto se encamina a la adaptación del sistema a esa coyuntura.
11. El epígrafe IV describe el doble objetivo de la ley, relativo a “mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas que ofrece el sistema de garantía de ingresos, y mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades para desenvolverse en la vida laboral y social, a servicios sociales y de empleo de calidad”; y afirma que encuentra amparo en las competencias que tiene atribuida la CAE en materia de asistencia social. A renglón seguido señala que el proceso de elaboración de la ley toma como punto de partida otros instrumentos y trabajos previos. Y, por último, enumera los criterios básicos que han servido de guía en dicha elaboración, a partir del modelo puesto en marcha en la CAE tras la crisis de los años 80.
12. La exposición de motivos termina con el epígrafe V, que efectúa una exhaustiva descripción del contenido de la ley y repasa en las novedades que introduce en relación con la normativa ahora vigente.
13. La parte dispositiva comienza con el título I (“Disposiciones generales”), comprensivo de los artículos 1 a 9, en los que: identifica el objeto de la norma, que es la regulación del SVGII, y establece la finalidad a que el mismo se dirige (artículo 1); define el SVGII y establece su estructura organizativa (artículo 2); indica y define los principios que informan el SVGII (artículo 3); determina que, de conformidad con esos principios, el SVGII garantizará un modelo de atención



profesional personalizada, cuyas características expresa (artículo 4); indica los componentes que integran el SVGII (artículo 5); define las prestaciones económicas del SVGII (la RGI y el IMV) y el destino de las AES (artículo 6); enuncia los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social (artículo 7); define las personas titulares, las personas beneficiarias y las personas perceptoras de las prestaciones económicas y de las AES, así como las titulares de los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social (artículo 8); y recoge los derechos de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones económicas, ayudas, instrumentos y servicios del SVGII (artículo 9).

14. El título II (“Prestaciones económicas y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”) agrupa los artículos 10 a 65 y se estructura en cuatro capítulos.
15. El capítulo I (“Disposiciones generales”) abarca los artículos 10 a 13, en los que se regula: la naturaleza de las prestaciones económicas y de las AES (artículo 10); la compatibilidad de tales prestaciones y ayudas del SVGII (artículo 11); la vinculación a los servicios de inclusión del reconocimiento de las prestaciones económicas del SVGII, en los términos que apunta (artículo 12); y la definición de domicilio a efectos de la RGI y de las AES (artículo 13).
16. El capítulo II regula la RGI, que intitula el capítulo, comprensivo de los artículos 14 a 50, agrupados en cinco secciones.
17. La sección 1ª (“Definición, personas titulares y beneficiarias”) la conforman los artículos 14 a 24, en los que se contemplan las siguientes materias: la definición de la RGI (artículo 14); sus características (artículo 15); los requisitos generales para ser titular de la RGI (artículo 16); los requisitos para ser titulares de la RGI que han de reunir determinados colectivos, como las personas refugiadas, así como las víctimas de trata de seres humanos, las de violencia de género, las de explotación sexual, las de violencia doméstica, las personas que hayan estado sujetas al sistema de protección de menores, o al sistema de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad o que hayan participado en programas de preparación para la vida independiente (artículo 17); los requisitos para ser titulares de la RGI que han de reunir las víctimas del terrorismo, así como los miembros de las colectividades y centros vascos en el exterior de la CAE (artículo 18); los requisitos para ser titulares de la RGI que han de reunir las personas huérfanas absolutas, las integrantes de unidades de convivencia excepcionales, las personas con discapacidad, las unidas por vínculo matrimonial o análogo y las personas de entre 18 y 23 años (artículo 19); la fecha en que han de cumplirse los requisitos exigidos para ser titular de la RGI y la forma de acreditar dicho cumplimiento (artículos 20); la obligación de las



personas titulares de la RGI de residir en el mismo domicilio que sus cónyuges o parejas mientras se encuentren unidas por matrimonio o relación análoga a la conyugal, salvo causa justificada de residencia en distintos domicilios cuando se produzca alguna de las circunstancias que menciona (artículo 21); el reconocimiento de la prestación solo a una persona en los casos de concurrencia de varias que puedan ostentar la condición de titular en una misma unidad de convivencia (artículo 22); los supuestos y tramitación de cambio de titulares de la prestación (artículo 23); los requisitos para ser personas beneficiarias de la RGI (artículo 24).

18. La sección 2ª regula las unidades de convivencia en los artículos 25 —que establece la definición de tales unidades—, 26 —referido a las unidades de convivencia excepcionales, en las que no concurren los requisitos del artículo precedente— y 27 —determina lo que se entiende por relación análoga a la conyugal a efectos de lo dispuesto en los dos artículos previos—.
19. La sección 3ª regula las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la RGI en los artículos 28 —detalla sus obligaciones—, 29 —sobre el deber de comparecencia de las personas titulares y beneficiarias en las oficinas de Lanbide en los supuestos que indica— y 30 —en el que se exime de ciertas obligaciones a las personas que se hallen en alguna de las circunstancias que refleja—.
20. La sección 4ª regula la determinación de la cuantía de la RGI en los artículos 31 a 40, con los siguientes contenidos: la renta máxima garantizada que corresponde a una unidad de convivencia (artículo 31), que se calcula con la suma de determinadas cuantías que se subsumen en categorías reguladas en los artículos 32 —cuantía base— y 33 —complementos individuales por cada miembro de la unidad de convivencia y complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia—; las reglas que rigen la determinación de la cuantía de la RGI y su actualización (artículo 34); el índice corrector para determinar la cuantía de la RGI cuando resida en el mismo domicilio más de una unidad de convivencia (artículo 35); la consideración global de los recursos de la persona solicitante y del resto de las personas integrantes de la unidad de convivencia (artículo 36); definición de situación de necesidad económica (artículo 37); determinación de los rendimientos computables a efectos de la fijación de la cuantía de la prestación (artículo 38); determinación del patrimonio computable (artículo 39); la aplicación de estímulos al empleo mediante la compatibilidad del reconocimiento de la RGI con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de las personas solicitantes y beneficiarias de la prestación, en los términos que prevé (artículo 40).



21. La sección 5ª regula la suspensión y extinción del derecho a la prestación en los artículos 41 a 50, relativos a: los efectos de la suspensión de la RGI, que se concretan en los artículos siguientes, y las determinaciones del contenido que ha tener la resolución de suspensión (artículo 41); los supuestos de suspensión de la prestación por pérdida temporal de los requisitos exigidos para su reconocimiento (artículo 42); la suspensión por residencia efectiva fuera de la CAE (artículo 43); la suspensión por ocupación de una plaza de carácter temporal de un servicio residencial de carácter social, sanitario o sociosanitario, financiado en su integridad con fondos públicos (artículo 44); la suspensión por incumplimiento de obligaciones (artículo 45); los efectos de la suspensión del derecho a la prestación y las reglas por las que se rige la duración de la suspensión (artículo 46); los supuestos y régimen de la suspensión cautelar de la prestación (artículo 47); las causas de extinción de la prestación (artículo 48); los efectos generales de la extinción (artículo 49); y los efectos de la extinción de la prestación cuando en la unidad de convivencia se integren personas menores de edad (artículo 50).
  
22. El capítulo III regula las AES en los artículos 51 a 59, referidos a: la definición de las AES, como prestación social de carácter asistencial, destinadas a personas que disponen de un nivel de recursos insuficiente para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de riesgo o exclusión social (artículo 51); sus características y el régimen de compatibilidad con la prestación económica de vivienda (artículo 52); los requisitos de acceso a las ayudas (artículo 53); el régimen de concurrencia de prestaciones y personas beneficiarias convivientes en una misma vivienda o alojamiento (artículo 54); obligaciones de las personas beneficiarias (artículo 55); la renta máxima garantizada, con valor y componentes idénticos a los previstos en los preceptos relativos a la RGI (artículo 56); determinación de la cuantía de las ayudas (artículo 57); la resolución de concesión de la ayuda (artículo 58); y las revisiones periódicas por el órgano competente, con el fin de comprobar el mantenimiento de las causas que motivaron la concesión (artículo 59).
  
23. El capítulo IV, rubricado “Régimen económico de las prestaciones económicas y ayudas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”, comprende los artículos 60 a 65, que abordan: el nacimiento del derecho a la RGI y el pago —que será mensual— de las prestaciones económicas del SVGII, y los mecanismos para llevarlo a cabo (artículo 60); la forma de realizarse el pago de las AES (artículo 61); la caducidad del derecho a la percepción de las prestaciones económicas y AES, según los supuestos (artículo 62); límite económico de las prestaciones y ayudas económicas (artículo 63); el régimen de reintegro de las prestaciones y



ayudas económicas indebidamente percibidas, a declarar y exigir por Lanbide (artículo 64); las disposiciones rectoras de la prescripción de la obligación de reintegro (artículo 65).

24. El título III (“Procedimientos”) se divide en cuatro capítulos, que integran los artículos 66 a 88.
25. Dentro del capítulo I (“Disposiciones generales”), el artículo 66 atribuye a Lanbide la competencia para el reconocimiento y control de las prestaciones económicas del SVGII, y la competencia respecto a las AES se reconoce al ayuntamiento del municipio de la persona solicitante; el artículo 67 enuncia los principios informadores de los procedimientos para el ejercicio de potestades vinculadas al SVGII; el artículo 68 recoge los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas reconocidos por la legislación del procedimiento administrativo común, y que Lanbide y los ayuntamientos han de garantizar; el artículo 69 contempla el derecho de las personas titulares y beneficiarias del SVGII a relacionarse por medios electrónicos, así como su garantía de efectividad por parte de Lanbide; el artículo 70 prevé que Lanbide tramite por medios electrónicos los procedimientos para el ejercicio de potestades vinculadas al SVGII; y el artículo 71 hace lo propio respecto a las comunicaciones y notificaciones, que se efectuarán por medios electrónicos en la forma y con los límites que prevé.
26. El capítulo II aborda el “Reconocimiento de las prestaciones económicas” y se divide en dos secciones, en las que se ubican los artículos 72 a 80.
27. La sección 1<sup>a</sup> comienza por el artículo 72, que contempla cuestiones concernientes a la tramitación del inicio del procedimiento de reconocimiento de la RGI. Le siguen otras fases procedimentales reguladas en los artículos 73 —sobre subsanación de deficiencias o complemento de documentación—, 74 —relativo a la instrucción del procedimiento— y 75 —resolución de Lanbide—. El artículo 76 dispone que el reconocimiento del IMV, la verificación de los requisitos para acceder a la prestación y los aspectos procedimentales se registrarán por lo dispuesto en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV. El artículo 77 prevé el régimen de los modelos normalizados de solicitud de las prestaciones del SVGII.
28. La sección 2<sup>a</sup> se ocupa de las declaraciones responsables, reguladas en los artículos 78 —referido a las declaraciones responsables que se pueden acompañar a la solicitud de la RGI—, 79 —sobre los efectos de dicha



declaración— y el 80 —concerniente a las declaraciones responsables que se pueden acompañar a la solicitud del IMV—.

29. El capítulo III regula la “Actualización de la cuantía y control de prestaciones económicas”, en los siguientes artículos: 81 —sobre la actualización trimestral de la cuantía de la RGI, que se efectuará conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente, siguiendo lo previsto en ese artículo—, 82 —sobre el objeto e inicio del procedimiento de control para comprobar el cumplimiento por la persona titular e integrantes de la unidad de convivencia de los requisitos y obligaciones previstos en la normativa—, 83 —establece las formas de finalización del procedimiento de control y sus efectos—, 84 —conforme al cual, el control del IMV, del cumplimiento de sus requisitos de acceso y mantenimiento y su cuantía, se realizará por Lanbide con arreglo a lo dispuesto en la ley que lo regula— y 85 —referente a la posibilidad de utilizar sistemas de inteligencia artificial en el control de las prestaciones económicas, en la forma que prevé—.
30. El capítulo IV regula la “Protección de datos de carácter personal y suministro de información”, con remisión a su normativa específica, en lo que afecta al deber de suministro de información a Lanbide para la gestión del IMV. Comprende el artículo 86 —dispone que corresponde a Lanbide garantizar el respeto a la legislación de protección de datos y la confidencialidad de los relativos a las personas solicitantes, titulares, beneficiarias y, en su caso perceptoras de las prestaciones del SVGII, con las prescripciones que se establecen—, el artículo 87 —aborda el deber de suministro a Lanbide de la información que se indica, exigible a las entidades del sector público— y el artículo 88 —sobre el mismo deber, atribuido en este caso a las personas físicas o jurídicas privadas y a las entidades sin personalidad—.
31. El título IV, bajo la rúbrica de “Potestad de inspección y potestad sancionadora”, abarca los artículos 89 a 104, que se reparten en dos capítulos.
32. El capítulo I trata la “Potestad de inspección” (artículos 89 a 95) con los siguientes contenidos: el ejercicio de la potestad de inspección por Lanbide —y por el Gobierno Vasco respecto a las AES—, sin perjuicio del desempeño de la función inspectora en relación con el sistema de Seguridad Social correspondiente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 89); el plan anual de asistencia, inspección y control, que deben aprobar Lanbide y el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo (artículo 90); el alcance de la actividad inspectora (artículo 91); la Inspección de Lanbide, integrada por inspectoras e inspectores adscritos al órgano que tenga atribuido el ejercicio de la potestad



inspectora en los estatutos de Lanbide y que tendrán la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de la actividad inspectora (artículo 92); las funciones atribuidas a la Inspección de Lanbide (artículo 93), sus facultades (artículo 94); y las obligaciones de auxilio y de colaboración con la labor inspectora (artículo 95).

33. El capítulo II regula la potestad sancionadora en los artículos 96 a 104, en los que se distribuyen estas materias: las infracciones, su definición, clasificación y la atribución de la potestad sancionadora a Lanbide —si versan sobre la RGI— y a los ayuntamientos —respecto a las AES—, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente (artículo 96); las personas responsables de las infracciones y los supuestos de exención de responsabilidad, así como los de responsabilidad solidaria (artículo 97); la relación de infracciones leves, graves y muy graves (artículos 98, 99 y 100, respectivamente); las sanciones correspondientes a cada tipo de infracciones, con reglas especiales en atención a determinadas categorías de personas responsables (artículo 101); las sanciones en caso de que los responsables sean menores de edad (artículo 102); las circunstancias a considerar para la graduación de las sanciones (artículo 103); y el régimen de prescripción de infracciones y sanciones (artículo 104).
34. El título V, intitulado “Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social”, cuenta con cuatro capítulos, en los que se incluyen los artículos 105 a 125.
35. El capítulo I comprende los artículos 105 a 109, en los que se desgranar las disposiciones generales, referidas a: la obligación de Lanbide de poner a disposición de las personas usuarias del SVGII los instrumentos y servicios orientados a su plena inclusión laboral y social (artículo 105); los requisitos de acceso a los servicios de inclusión laboral y a los de inclusión social (artículo 106); las personas profesionales de referencia para las personas destinatarias de los servicios de inserción laboral, que serán asignadas por Lanbide, y los de inserción social, adecuados a la legislación de servicios sociales (artículo 107); la confidencialidad y protección de datos que han de garantizar las administraciones públicas vascas que participen o pongan a disposición los servicios indicados (artículo 108); la participación de las entidades del Tercer Sector Social de Euskadi, que podrán ser reconocidas como colaboradoras en los procesos de inclusión laboral y social, tanto en provisión de servicios como en el ejercicio de las funciones que se mencionan (artículo 109).
36. Dentro del capítulo II (“Herramientas de diagnóstico social y laboral”) el artículo 110 regula la valoración inicial de situación y necesidades; el artículo 111, la valoración y diagnóstico social, con la intervención de los servicios sociales y, si



procede, de los sistemas vascos de educación, vivienda y salud; y, por último, el artículo 112, el diagnóstico laboral a realizar por Lanbide, a través de las personas profesionales de referencia.

37. El capítulo III (artículos 113 a 123) se refiere al “Programa Integrado y Personal de Inclusión”, cuya definición y duración se plasman en el artículo 113. Seguidamente, el artículo 114 regula la relación de dicho programa con las prestaciones económicas del SVGII, mediante la atribución a las personas titulares y beneficiarias de la RGI de la obligación de negociarlo en los términos y con las excepciones y especificidades que se contemplan, y admite la posibilidad de que las personas beneficiarias del IMV puedan también negociarlo y suscribirlo; el artículo 115 dispone que las partes intervinientes en el programa son Lanbide y las personas destinatarias; el artículo 116 detalla el contenido del programa; el artículo 117 establece la asignación de una persona que actuará como profesional de referencia para el impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del programa; el artículo 118 afecta a los aspectos asociados a la firma del programa; el artículo 119 enuncia las obligaciones de las partes intervinientes en el programa; el artículo 120 regula el seguimiento y evaluación del programa; el artículo 121 aborda la suspensión temporal de la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos derivados del programa; el artículo 122 establece las causas de resolución del programa; y el artículo 123 dispone que el intercambio de información que sea preciso llevar a cabo entre profesionales de referencia de Lanbide y de los otros sistemas implicados —servicios sociales, vivienda, salud o educación— se realizará preferentemente por medios electrónicos.
38. El capítulo IV se ocupa de los programas y servicios de inclusión laboral en el artículo 124 —reconoce a las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones y ayudas económicas del SVGII el derecho a acceder a servicios de apoyo para mejorar su empleabilidad en el marco del “Programa Integrado y Personal de Inclusión”— y en el 125 —dedicado a la relación de las medidas que conforman los programas y servicios de las administraciones públicas vascas orientados a la inclusión laboral y social—.
39. El título VI (“Planificación y desarrollo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión”) agrupa los artículos 126 a 131. El artículo 126 contiene las disposiciones generales sobre la programación de la planificación por las distintas administraciones públicas vascas; el artículo 127 enuncia los principios a los que se ajustará esa planificación; el artículo 128 regula el plan vasco de inclusión y su contenido; el artículo 129 dispone que el plan vasco de inclusión se ejecutará mediante los programas para la inclusión que elaboren las distintas





administraciones vascas en el ámbito de su competencia; el artículo 130 se refiere a los instrumentos técnicos comunes —de valoración, diagnóstico e intervención personalizada— del SVGII que aplicarán las administraciones públicas vascas para garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención en el ámbito de la inclusión; y el artículo 131 prevé la formación de los agentes y profesionales que intervienen en el SVGII y la promoción de la investigación.

40. El título VII (“Régimen competencial y financiación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”) aglutina los artículos 132 a 136, divididos en dos capítulos.
41. El capítulo I (artículos 132 a 135) se ocupa del régimen competencial. El artículo 132 detalla las competencias del Gobierno Vasco; el 133, las de las diputaciones forales; el 134, las de los ayuntamientos; y el 135, las de Lanbide.
42. El capítulo II, con un artículo único, el 136, regula la financiación del SVGII y determina sus fuentes.
43. El título VIII (“Cooperación, coordinación y participación”) consta de dos capítulos en los que se ubican los artículos 137 a 141.
44. El capítulo I aborda la coordinación y cooperación en los artículos 137 —recoge el deber de cooperación y coordinación entre las administraciones públicas—, 138 —regula la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, como organismo de cooperación institucional entre las administraciones públicas vascas en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas a que se refiere la ley— y 139 —enumera las funciones de la citada comisión—.
45. El capítulo II (“Consulta y participación”) regula el Consejo Vasco para la Inclusión como órgano de carácter consultivo y de participación (artículo 140) y establece sus funciones (artículo 141).
46. El título IX, con la rúbrica “Evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión” (artículos 142 a 147), desglosa su contenido en dos capítulos: el capítulo I, conformado por el artículo 142, en el que se regula la evaluación de funcionamiento, de resultado, de calidad y de impacto de las estructuras de gestión y de los componentes del SVGII; y el capítulo II, que crea y regula el órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión, establece su régimen jurídico (artículo 143), postula su independencia (artículo 144), establece sus funciones (artículo 145), así como el estatuto personal de la persona titular del órgano (artículo 146) y prescribe que se garantizará la



disponibilidad de los medios personales y materiales que precisa el órgano para su funcionamiento (artículo 147).

47. En la parte final del anteproyecto, las disposiciones adicionales primera a sexta se refieren a: la concreción de la cuantía base —regulada en el artículo 42— a la fecha de entrada en vigor de la ley (disposición adicional primera); los mandatos a cumplir en un año desde la publicación de la ley, relativos a la interoperabilidad e interconexión del SVGII y el de servicios sociales (disposición adicional segunda); la aprobación de la herramienta de triaje prevista en el artículo 110.2 de la ley (disposición adicional tercera); la remisión por el Gobierno Vasco al Consejo Vasco de Finanzas de un estudio sobre medidas para la integración entre las políticas fiscales y las de garantía de ingresos (disposición adicional cuarta); la previsión de inicio de actividad del órgano de evaluación, que crea la ley, el día siguiente a la publicación del nombramiento de su titular (disposición adicional quinta); y la transferencia de fondos por el Gobierno Vasco a las diputaciones y entidades supramunicipales que asuman la gestión de las AES (disposición adicional sexta).
48. La disposición transitoria primera establece el régimen transitorio de las solicitudes de la RGI y de las AES; la disposición transitoria segunda, el de la PCV, hasta la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias que desarrollen la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda —y dos años después—, en relación con el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda y el establecimiento de las prestaciones económicas de carácter subsidiario; la disposición transitoria tercera, el de los estímulos al empleo hasta la entrada en vigor del reglamento que regule los motivos que incentiven el acceso y permanencia en el empleo; la disposición transitoria cuarta, el de la normativa aplicable a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión prevista en el anteproyecto, en la que se convierte la actual Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social; la disposición transitoria quinta, el del Consejo Vasco para la Inclusión, en que se convierte el actual Consejo Vasco para la Inclusión Social; la disposición transitoria sexta, el del Fondo de Bienestar Social de la CAE. Por último, la disposición transitoria séptima establece las reglas para la aplicación gradual de los artículos 25; 26; 27; 34.1.b), 2, 3 y 4; y 81 de la ley, relativos todos ellos a la RGI.
49. La disposición derogatoria afecta a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley y, de manera específica, a: a) la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social; b) la disposición transitoria octava de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi; c) los párrafos 2, 3 y 4 de la disposición



adicional séptima de la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022; d) el Decreto 129/1986, de 26 de mayo, por el que se regulan las pensiones del Fondo de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Euskadi a ancianos e incapacitados para el trabajo; e) el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción, en lo que se oponga a esta ley; f) el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda; g) el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, en lo que se oponga a esta ley; h) los artículos 34 a 37 del capítulo VI del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social.

50. La disposición final primera modifica y otorga nueva redacción al párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, al que añade tres párrafos sobre utilización de certificados electrónicos.
51. La disposición final segunda (“Desarrollo reglamentario”) habilita al Consejo de Gobierno para que, en seis meses a contar desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV), dicte cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.
52. La disposición final tercera efectúa una deslegalización, en virtud de la que habilita al Gobierno Vasco para modificar los artículos 16.1.b), segundo párrafo, y c); 30; 34.1.b), 2, 3 y 4; 45.3, salvo el apartado f); 48.2; 77.2 y el artículo 81 de la ley, así como para modificar a la baja el índice corrector a que se refiere el artículo 35. Asimismo, dispone que la modificación del artículo 16.1.b), segundo párrafo, y c), en ningún caso, podrá agravar las condiciones de acceso a la RGI previstas en la ley, así como que las normas que dicte el Gobierno Vasco en virtud de esta disposición habrán de justificarse, preferentemente, en conclusiones y recomendaciones incluidas en la evaluación prevista en el artículo 142.
53. Para concluir, la disposición final cuarta determina la entrada en vigor de la ley a los tres meses de su publicación en el BOPV.

## **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

54. El presente dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la



materia y objeto de los mismos”, sin que el que se somete a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.

## **CONSIDERACIONES**

### **I MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA INICIATIVA**

#### **A) En relación con el Estado**

55. Desde la perspectiva del régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), el anteproyecto comparte con la norma legal que deroga (la LGIIS) el título competencial habilitante, de manera que la iniciativa aparece como ejercicio de la competencia exclusiva que, en la materia “asistencia social”, atribuye a la CAPV el artículo 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).
56. En nuestro Dictamen 126/2008 (emitido con ocasión del anteproyecto de LGIIS) refrendamos lo expuesto en materia de asistencia social en los dictámenes previos 97/2008 (relativo al anteproyecto de ley de servicios sociales) o en el 21/2000.
57. Con carácter general, ese título competencial nuclear se completa con otras competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma atribuidas en el EAPV asociadas a la materia de asistencia social, como las de los artículos 10.13 — fundaciones y asociaciones de carácter asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco— o 10.14 —organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores y de reinserción social—; e igualmente, con el ámbito competencial delimitado en el artículo 10.39 EAPV, relativo a “desarrollo comunitario, condición femenina, política, juvenil y de la tercera edad”.
58. No obstante lo anterior, recordamos que, como puntualizamos en nuestro Dictamen 82/2018 (con ocasión del proyecto de decreto de segunda modificación del decreto regulador de las AES), “Aunque el sistema de garantía de ingresos e inclusión social ha alcanzado la entidad suficiente para ser atendida mediante una regulación específica y diferente a la que regula con carácter general los servicios sociales, no cabe duda de que, a efectos de reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, el citado título competencial del artículo 10.12 EAPV sigue siendo el prevalente a la hora de afrontar su regulación”.
59. En esa materia de asistencia social, la Constitución Española (CE) no reserva al Estado título competencial alguno —la única mención que el texto constitucional



efectúa sobre esta materia es la del artículo 148.1. 20ª, cuando admite que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social—.

60. A pesar de ello, el Estado, en ocasiones, se ha servido en la materia examinada de otros títulos competenciales, como el del artículo 149.1.17ª de la CE, que le atribuye competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas; y por medio del artículo 149.1.1ª de la CE, que le confiere competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
61. Dicho lo anterior, procede recordar lo que venimos resaltando en nuestros dictámenes antes citados —y otros que inciden en el mismo ámbito— respecto a que no existe una noción acabada de la “asistencia social”.
62. Como hemos dicho, el texto constitucional no proporciona una delimitación de tal concepto, sin que tampoco tal acotación haya sido realizada, hasta la fecha, por el Tribunal Constitucional, cuyos pronunciamientos en esta materia no han acabado de definir la noción de “asistencia social” con las suficientes dosis de seguridad, generalidad y abstracción como para extraer criterios de general aplicación —por todas, citamos las sentencias de ese alto tribunal (STC) 76/1986, de 9 de junio, 146/1986, de 25 de noviembre, 13/1992, de 6 de febrero, cuya tesis sobre la “asistencia social” se reitera en las STC 16/1996, de 1 de febrero, 68/1996, de 18 de abril y 239/2002, de 11 de diciembre—.
63. Los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con dicha materia fijan un marco de actuaciones delimitado conceptual y funcionalmente por dos áreas claramente individualizadas: la denominada “asistencia social interna” o, lo que es lo mismo, la prestada por el sistema de Seguridad Social en los casos de necesidad, consistente en el otorgamiento de prestaciones no contributivas; y la “asistencia social externa”, cuya formulación responde al conjunto de todas las facultades y funciones que configuran las competencias asumidas por las comunidades autónomas en esta materia.
64. Pero lo cierto es que la doctrina del Tribunal Constitucional ha fijado algunas de las notas características de la “asistencia social”, y se considera, en general, una expresión sinónima a la de servicios sociales, que engloba ayudas y prestación de servicios.



65. Como dice la ya invocada STC 76/1986, la materia de “asistencia social” se caracteriza, en gran medida, por ser “externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él”, pues “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social”. Añade otro rasgo característico de la asistencia social: “En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”.
66. Pero también se resalta su carácter complementario. Así, según la ya reseñada STC 239/2002 —en la que se dilucidaba si la Junta de Andalucía era competente, en base a su competencia exclusiva sobre asistencia social, para incrementar en ese territorio las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez con cargo a sus presupuestos—, “la ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE), que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto («Seguridad Social») o de las Comunidades Autónomas («asistencia social»), siempre, naturalmente, que ello se realice legítimamente, esto es, de acuerdo con las reglas de deslinde y delimitación de ambas materias”.
67. En sentencias posteriores el Tribunal Constitucional ha consolidado la doctrina sobre la “asistencia social”, compatible con una concepción amplia del contenido de esta competencia autonómica (entre otras referimos las STC 173/2012, de 15 de octubre; 226/2012, de 29 de noviembre, con voto particular en relación con la nueva interpretación que se otorgaba a la STC 13/1992; 243/2012, de 17 de diciembre; 26/2013, de 31 de enero; 52/2013, de 28 de febrero; o 154/2013, de 10 de septiembre).
68. Al análisis precedente hay que sumar el análisis competencial de una de las novedades más relevante del anteproyecto: la asunción de las funciones correspondientes a la gestión del IMV.
69. Recordamos aquí que el IMV se crea por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (en adelante, LIMV), que deroga el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, al que sustituye tácitamente.



70. El IMV se incardina en el sistema de la Seguridad Social, como una prestación económica del artículo 42.1.c) del Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, que la contempla en el ámbito de la acción protectora de ese sistema; y se configura como una prestación económica de la Seguridad Social, de naturaleza no contributiva [artículo 109.3.b) del TRLGSS, añadido por la disposición final 4.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre (anteriormente por la disposición final 4.4 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)].

71. Según prevé la disposición adicional quinta de la ley reguladora del IMV (y, con anterioridad, del Real Decreto-ley 20/2020), intitulada “Aplicación en los territorios forales”, y modificada por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre (Ley de presupuestos generales del Estado para 2022):

En razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, en relación con esta prestación, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde.

En tanto no se produzca la asunción de las funciones y servicios a que hace referencia el párrafo anterior, se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la comunidad autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del ingreso mínimo vital y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.

72. En esa disposición adicional de la LIMV se ampara la asunción por la CAPV, con referencia a su ámbito territorial, de las funciones y servicios correspondientes que en dicha ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS) en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social consistente en el IMV.

73. En virtud de esa disposición, y conforme a sus términos, se posibilita la asunción por la CAPV de actuaciones ejecutivas o de gestión, de forma que el Estado



retiene la función legislativa. La CAPV ejecutará las funciones que se atribuyen al INSS de conformidad con lo que, en cada momento, regule el Estado al respecto.

74. El punto de partida de la asunción por la CAPV de las funciones mencionadas respecto al IMV es, sin duda, el reconocimiento de la competencia establecida en el artículo 18 del EAPV en relación con el artículo 149.1.17ª de la CE.
75. Con arreglo a lo previsto en el artículo 18.2 del EAPV, compete a la CAPV, en materia de Seguridad Social: “a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social”.
76. El artículo 18 del EAPV dispone, además, en su párrafo 4 que “La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo”.
77. La correcta interpretación de la disposición adicional quinta de la LIMV, en conexión con ese precepto del EAPV, conlleva que, en la práctica, las funciones y servicios asumidos coincidirían con los que desarrolla en esa materia la Administración de la Seguridad Social.
78. Conforme a lo expuesto, el marco estatutario y constitucional de la atribución competencial en esa materia de Seguridad Social constituye, junto con la normativa aprobada por el Estado en su ámbito competencial, el bloque de constitucionalidad que delimita el alcance, y consiguiente distribución, de esa prestación no contributiva de Seguridad Social.
79. En ese marco y con arreglo a la disposición transitoria quinta del EAPV —“La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios”—, el 16 de marzo de 2022 se suscribió el “Acuerdo de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital”, que incluye el convenio como anexo.
80. Ese acuerdo ha sido publicado: en el BOPV nº 65, de 31 de marzo de 2022, mediante Resolución 34/2022, de 22 de marzo, del Director de la Secretaría del





Gobierno y de Relaciones con el Parlamento; y en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 78, de 1 de abril de 2022 —mediante “Orden TER/253/2022, de 30 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital”—.

81. En cuanto a la manera de operar la asunción por la CAPV de las funciones relacionadas, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha venido distinguiendo la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas (STC 195/1996) y ha declarado que, respecto a la primera, es evidente que, ostentando el País Vasco competencias ejecutivas, le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle.
82. Además, esa STC recuerda lo declarado en la STC 124/1989: “las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social”.
83. La reciente STC 158/2021 de 16 de septiembre —relativa a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo— no valora la disposición adicional quinta del real decreto-ley cuestionado, que es la que contiene el sistema diseñado para la CAPV y para Navarra, dado su especial sistema de financiación.
84. En esa sentencia se reitera la cita de los límites que, con carácter general, se han manifestado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en orden a no fracturar la unidad del sistema, ni la titularidad pública de los recursos y la preservación del principio de solidaridad.
85. Tales criterios se respetan en el acuerdo relativo a la asunción por la CAPV de la gestión del IMV, ya que los estrictos parámetros de condicionalidad y coordinación que se han pactado en él responden a su garantía. Se puede, así, comprobar que la gestión económica de la prestación en su integridad —incluida su ordenación y pago y otras funciones asociadas— no conlleva un perjuicio ni perturba la unidad económica del sistema ni su funcionamiento uniforme.



86. En consideración a lo expuesto, podemos concluir que el anteproyecto se incardina plenamente en el artículo 9.2 del EAPV, al ser la norma proyectada concreción de una política de los poderes públicos vascos dirigida “a la mejora de las condiciones de vida”, a “promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean efectivas y reales” y a facilitar “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”.
87. Dicho lo anterior en relación con la competencia nuclear que ampara el anteproyecto, no pueden dejar de mencionarse otras competencias que, de manera instrumental, también se activan respecto a determinadas materias que completan la regulación incluida en el proyecto.
88. Entre ellas resultan singularmente significativas las previstas en el artículo 10.6 del EAPV, que atribuye a la CAPV competencia exclusiva en las materias de “normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”. Junto a ella citamos la competencia que el artículo 10.2 otorga a la CAPV para organizar su estructura en la forma que estime más adecuada para el correcto ejercicio de sus competencias.
89. En nuestro Dictamen 41/2020, emitido con ocasión del proyecto del Decreto 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración electrónica, analizamos las citadas competencias autonómicas en materia procedimental y organizativa, en relación con el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la CE, referido a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas... que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas”.
90. Para ello hicimos uso de los principios de esa relación que resume la STC 55/2018, de 24 de mayo —que, a su vez, recoge la doctrina de otras sentencias previas—, conforme a las reglas que enunciamos seguidamente.
91. En primer lugar, el título relativo a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” permite “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas”, comprensivo de los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, con el fin de garantizar un régimen jurídico unitario para todas ellas y la consecución de intereses generales.



92. En segundo lugar, esas bases no pueden alcanzar un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo.
93. En tercer lugar, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como algo inherente a la autonomía; y comprende la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas.
94. En cuarto lugar, la competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos”, entre las que se incluyen: (I) la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto —iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos—; (II) normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” —aunque respecto a estas el Tribunal Constitucional puntualiza que “no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto”—; y (III) los principios y reglas de “procedimiento administrativo común singular”, entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1. 18ª de la CE, de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración.
95. En quinto lugar, la regulación de esos procedimientos administrativos especiales no está reservada al Estado en la CE. En principio, cuando la competencia legislativa —o, en su caso, las atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución— sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, compete a esta también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, respetando en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.
96. En sexto lugar, las bases de una materia pueden alcanzar a algún aspecto de esos procedimientos especiales cuando impongan criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de esa legislación básica, sin descender a la previsión de trámites de pura gestión.



97. Y, por último, en relación con lo anterior, las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas.
98. De acuerdo con lo expuesto, en materia procedimental la regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), no significa que las comunidades autónomas no puedan introducir —en materias sobre la que tenga competencia— trámites adicionales o distintos, o especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.
99. Así lo admiten los artículos 1.2 y 129.4, segundo párrafo, de la LPAC, si bien imponen determinadas garantías formales —los primeros han de estar previstos en ley mientras que las segundas pueden establecerse en reglamento— y materiales —cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento—, validadas por la citada STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 6).
100. Finalmente, en la medida que el anteproyecto también regula la financiación de una competencia ejecutada por los ayuntamientos, también resulta concernida la prevista en el artículo 10.4 del EAPV en relación con el “régimen local”. Esa competencia ha sido analizada por esta comisión con profundidad en diferentes ocasiones, singularmente en el Dictamen 160/2014, al cual nos remitimos.
101. En suma, la iniciativa normativa cuenta con el soporte competencial necesario para su dictado. La CAE puede regular el SVGII al tener competencia normativa en distintas materias, pudiendo aprobar tanto reglas sustantivas como procedimentales, pero, al hacerlo, deberá acomodarse a la normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18ª de la CE, y, además, atender a las atribuciones en materia de IMV.

## **B) En relación con los territorios históricos y los municipios**

102. Los territorios históricos, de acuerdo con la Ley 27/1983, de 25 de noviembre de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (en adelante, LTH), tienen, conforme al artículo 7.c).1 y 2, competencia para la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las instituciones comunes en materia de “1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco. 2. Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y



esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco”.

103. El anteproyecto no introduce cambios significativos en las competencias que actualmente tienen atribuidas las diputaciones forales, y que vienen desempeñando en el ámbito de la inclusión social de conformidad con la normativa sectorial de referencia. Su título VII establece la distribución competencial intraautonómica respecto al SVGII, con deslinde de las competencias correspondientes al Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos.
104. Asimismo, el anteproyecto refiere las concretas atribuciones de Lanbide, al que —como resume la exposición de motivos— se reserva la tramitación y gestión de las prestaciones económicas del SVGII (RGI e IMV), así como la gestión de los servicios de inclusión laboral y de apoyo a la empleabilidad, “tal y como deriva [sic] los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pues solo a nivel autonómico podrá garantizarse la necesaria homogeneidad en la definición del derecho de contenido económico y solo una gestión a idéntico nivel servirá de adecuada garantía para un reconocimiento y gestión uniformes que, de otro modo, no podría conseguirse”.
105. La acción directa, que conforme a la LTH se proyecta a las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos —dejando al margen a los municipios—, se define en el ámbito del SVGII regulado en el anteproyecto, en su artículo 132.1.a), en el mismo sentido que en la LGIIS.
106. En líneas generales, el conjunto de competencias que corresponde al Gobierno Vasco, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos en ese título VII del anteproyecto es respetuoso con el EAPV, con la LTH y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), así como con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante, LILE).
107. La LBRL establece en su artículo 25.2.e) la competencia propia de los municipios en materia de “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, y en el artículo 26.1.c) determina que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deben prestar, en todo caso, el servicio de “información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.
108. Por su parte, el apartado 13) del artículo 17.1 de la LILE reconoce como competencia propia municipal la “Ordenación, planificación y gestión de los servicios



sociales”; y el apartado 14, la “Ordenación, programación y gestión en materia de garantía de ingresos e inclusión social”.

109. En el anteproyecto se reconocen a los municipios facultades de planificación en el ámbito de la inclusión —en forma de planes de atención personalizada y la colaboración con Lanbide en el marco de los “Programas Integrados y Personales de Inclusión”, que el anteproyecto regula novedosamente— e importantes atribuciones en materia de AES.
110. Traemos aquí lo que dijimos en nuestro Dictamen 82/2018 —sobre el proyecto del Decreto 85/2018, de 5 de junio, de segunda modificación del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las ayudas de emergencia social—, que actualizaba lo informado en el Dictamen 203/2016 —respecto al proyecto del Decreto 16/2017, de 17 de enero, de modificación del Decreto 4/2011—, ambos en relación con el Dictamen 126/2005 —que analizó el anteproyecto de la LGIIS—.
111. En el Dictamen 82/2018 nos referimos a la STC 41/2016, de 3 de marzo, en relación con la competencia autonómica en materia de servicios sociales y la decisión sobre su posible descentralización o centralización, al albur de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Y allí advertimos, no obstante, del limitado efecto de ese último pronunciamiento sobre las comunidades autónomas en las que la distribución competencial de las entidades locales ya ostentaba ciertas especialidades derivadas de la actualización de los derechos forales.
112. La disposición transitoria segunda de la citada Ley 27/2013 —obligaba a que la competencia municipal de prestación de servicios sociales fuera asumida por las comunidades autónomas— fue declarada inconstitucional por la STC 41/2016, de 3 de marzo, al considerar el Tribunal Constitucional que el Estado con esa previsión se había excedido del contenido material de las bases de régimen local (art. 149.1.18ª de la CE).
113. Como señala, a ese respecto, la STC 101/2017, de 20 julio (fundamento jurídico sexto):

No puede extrañar que la Ley 27/2013 se refiera específicamente a la Comunidad foral y a los territorios históricos si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la garantía constitucional de la foralidad (disposición adicional primera CE), la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (art. 46, sobre facultades en materia de Administración local) y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en particular, el artículo 37, sobre los



territorios históricos) han podido, dentro de ciertos límites y con diferencias entre sí, atribuir competencias de las que no disponen las demás Comunidades Autónomas (nos remitimos, para Navarra, a la reciente STC 180/2016, de 20 de octubre, FFJJ 4 y 5; y para el País Vasco, a las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FFJJ 2 a 6, y 214/1989, FJ 26). En consecuencia, es posible que preceptos básicos que obligan a la generalidad de las Comunidades Autónomas supongan un exceso respecto de ese plus competencial vinculado a los «derechos históricos de los territorios forales» (disposición adicional primera CE) y sean, por tanto, inaplicables en Navarra y País Vasco. De ahí que el legislador estatal haya valorado la conveniencia de establecer cláusulas de excepción, adaptación o aplicación singularizada como las impugnadas. En términos de la STC 214/1989, FJ 26: «Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional [de la foralidad] comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado».

114. Por su parte, la disposición transitoria primera de la LILE prevé también que las entidades locales conservarán las competencias que les atribuye la legislación vigente hasta que las leyes del Parlamento Vasco o las normas forales de las Juntas Generales no dispongan otra cosa. De modo específico, la disposición transitoria octava de la LILE se refiere al régimen transitorio de las AES, hasta la elaboración de una propuesta normativa en modificación del ahora vigente Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (en adelante, SVGIIS), regido por la LGIIS, que será sustituido por el SVGII articulado en la ley ahora proyectada.
115. Esa propuesta se ha concretado en el anteproyecto de ley del SVGII ahora informado, en el que, conforme a lo avanzado, se diseña un régimen competencial y de financiación que, en lo sustancial —abstracción hecha de la adaptación de la atribución de competencias respecto a las materias innovadas en el anteproyecto— mantienen, en esencia, la distribución hasta el momento vigente.
116. Durante el procedimiento de elaboración se ha puesto de manifiesto la discrepancia entre el órgano promotor y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (en adelante, CGLE) en torno a la incidencia de la regulación proyectada en el ámbito competencial de los entes locales.
117. La CGLE expone sus objeciones en seis apartados: (I) el modelo competencial que establece el anteproyecto es continuista y olvida la existencia de la LILE; (II)



el olvido de la LILE alcanza a lo competencial; (III) no hay una regulación completa de las AES; (IV) la perspectiva financiera no es clara; (V) se establecen relaciones entre subsistemas prestacionales, sin atender a la autonomía competencial y con un uso poco riguroso que se hace del término “coordinación”; y (VI) en cuanto a la autonomía municipal, el anteproyecto no es respetuoso con las previsiones del artículo 17.1 y demás concordantes de la LILE en lo que se refiere a las competencias municipales.

118. En coherencia con lo anterior, el informe, tras resumir el contenido del anteproyecto, aprecia que en las materias del artículo 17.1 se limita a “reflejar la realidad previa, sin tener en cuenta el profundo cambio que la LILE supone a nivel institucional”.
119. A ello añade que no se ha hecho constar, como procedería (en virtud del párrafo 2 del artículo 17 de la LILE) que “se salvaguardan las facultades recogidas en los referidos apartados 13 y 14, o, en caso de limitación de competencias, motivar tal limitación de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad”.
120. En relación con lo expuesto, considera que en el anteproyecto se reservan a las AES competencias reducidas a su gestión y a su papel de colaboración como responsables de los servicios sociales, sin que se alcance a satisfacer las competencias que les atribuyen los apartados 13) y 14) del artículo 17.1 de la LILE.
121. En cuanto a las cuestiones financieras indica que no consta el anexo específico que demanda el artículo 18.3 de la LILE en relación con la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios; y las previsiones del anteproyecto (artículo 134.2 y disposición adicional sexta) no parecen tener encaje en el modelo financiero diseñado en la LILE.
122. En atención a que las alegaciones de la CGLE han obtenido respuesta del órgano promotor de la iniciativa, por lo que concierne a nuestra perspectiva de análisis —y, abstracción hecha del examen de la regulación de las AES, al que dedicaremos un apartado específico, con ocasión del análisis del contenido del anteproyecto—, constatamos que, de la lectura de los razonamientos que incluye el informe de la CGLE, lo primero que se observa es que la discrepancia se origina, en parte, por una diferente interpretación de la LILE.
123. Para la CGLE las facultades de los apartados 13) y 14) del párrafo 1 del artículo 17, en concreto, las de “Ordenación, planificación...”, en el primer caso, y las de “Ordenación, programación ...”, en el segundo, aplicadas al ámbito del SVGII, no





han sido trasladadas al anteproyecto, que, en cambio, carece de margen alguno de disposición sobre ellas. El anteproyecto vendría, así, obligado a “salvaguardar” ese ámbito competencial y, si lo limitara, habría de activarse la previsión que contempla el párrafo 2 del artículo 17 de la LILE y motivar tal limitación de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

124. En el examen de las cuestiones suscitadas, esta Comisión debe recordar que, como ha expuesto en otras ocasiones (recientemente en el Dictamen 17/2022), no aprecia que, tras la entrada en vigor de la LILE, el legislador sectorial no pueda mantener el nivel competencial local establecido por normas legales anteriores. Por el contrario, entiende que ni de los artículos 14,15,17 y 18, ni de la disposición transitoria primera, puede concluirse que dicha posibilidad esté vedada a la ley sectorial post-LILE.
125. El artículo 17.1 de la LILE no realiza una asignación acabada de las competencias municipales, sino que establece un marco material y funcional, en el que cada ley sectorial delimitará el ámbito de actuación local, respetando los principios que señala la LILE —se trata del mismo esquema seguido por la LBRL—.
126. Dicho artículo 17.1, conforme a su tenor literal, dispone que “los municipios podrán ejercer competencias propias...” en el marco de lo dispuesto en la LILE “y en la legislación que sea de aplicación”.
127. La interpretación sistemática de la norma coincide con dicho entendimiento: el conjunto de la LILE se refiere a las competencias de las entidades locales “que se establezcan por ley” (artículo 14.1); considera competencias propias las que, conforme al listado del artículo 17, “se reconozcan con ese carácter en las leyes o, en su caso, en las normas forales” (artículo 14.2). Por su parte, el artículo 15.1 define la “competencia de las entidades locales territoriales” como “el conjunto o haz de facultades y funciones que, de acuerdo con lo previsto en las leyes o en las normas forales, corresponden a aquellas en un ámbito material concreto o en un sector o institución particular”. Y, en cuanto a los términos de la atribución de las competencias propias, el artículo 18 alude expresamente a su determinación “en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral”.
128. En definitiva, la ley sectorial es la llamada por la LILE para definir el ámbito de actuación local dentro de cada uno de los ámbitos materiales que les atribuye esa ley como competencias propias. Esto es lo que hace el anteproyecto en la materia “asistencia social”, en la de “servicios sociales” y “en materia de garantía de ingresos e inclusión social”. Y, entre las diversas alternativas válidas, mantiene el modelo de la LGIIS.



129. El expediente deja constancia de que el texto remitido a informe de la CGLE fue modificado (tercer borrador) para atender algunas de las cuestiones y sugerencias formuladas, sobre todo con el fin de clarificar el espectro competencial de los municipios.
130. Sobre las nuevas obligaciones que, según el informe, se imponen a los municipios vascos, el órgano promotor ha dado puntual respuesta a cada una de las objeciones formuladas. De las razones que expone, cabe concluir que el anteproyecto no configura obligaciones que no estén ahora contempladas en la LGIIS.
131. Despejada la cuestión sobre la asignación de nuevas funciones a los municipios que, en el informe de la CGLE, justificaba la exigencia del anexo de financiación a que se refiere el 18 de la LILE, con los datos que se trasladan, se puede concluir que ese anexo no resulta necesario.
132. Por lo expuesto, se considera que el anteproyecto respeta la autonomía local, se desenvuelve dentro de los márgenes de la LILE —que admite diversos modelos de atribuciones sectoriales a las entidades locales compatibles con su delimitación de las competencias propias— y no incide en la suficiencia financiera de las competencias locales, en la medida en que mantiene el nivel competencial precedente, sin ampliar las actividades y servicios que, en el ámbito de la asistencia social e inclusión, podían desempeñar los municipios.
133. En definitiva, puede afirmarse también que el proyecto resulta respetuoso con la distribución competencial intraautonómica.

## **II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

134. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), es el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen.
135. Ahora bien, antes es obligado precisar que, como ha señalado esta Comisión (por todos, Dictamen 76/2004), aunque dicho texto legal establece el mismo iter procedimental para las iniciativas reglamentarias y para los anteproyectos de ley, esta identidad de régimen termina ahí, ya que, mientras las primeras encuentran en las leyes de las que traigan causa su fundamento y límite, los segundos no están sometidos a tan estricta vinculación.



136. La radical diferencia entre el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la iniciativa reglamentaria por el Gobierno se destaca en la STC 55/2018, de 24 de mayo, en la que se ha vuelto a recordar que “Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley”.
137. De acuerdo con esa diferente naturaleza, desde el principio de su andadura la Comisión ha hecho especial hincapié en los distintos contornos que adquiere su intervención en razón del concreto objeto —proyectos de norma de rango legal, de rango reglamentario, de actos administrativos, etc.— sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva (dictámenes 39/1999 y 84/2003).
138. En cuanto a los anteproyectos de ley, su especificidad se aprecia en que el legislador, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la CE y el EAPV, no es un mero ejecutor de las previsiones en ellas contenidas sino que goza de lo que se ha denominado libertad de configuración, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas —“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” — (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre).
139. Los anteproyectos de ley conllevan, por tanto, un mayor nivel de opción “sobre la forma de crear derecho”, que, en orden a la intervención de la Comisión, se traduce en una interpretación más restrictiva de lo que su función conlleva respecto de otros productos normativos, a fin de respetar los límites que derivan de la dimensión política de toda ley, en cuanto expresión de la voluntad popular.
140. En consecuencia, salvo en los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico excepcional (STC 35/ 1984, de 13 de marzo, o STC 176/2011, de 8 de noviembre), la valoración del iter seguido para preparar en el ejecutivo los anteproyectos de ley difiere de la que corresponde en el caso de los reglamentos. Mientras en estos, por ejemplo, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de ley no sucede lo mismo ya que sólo en los indicados casos pueden ver comprometida su validez, junto a aquellos otros en los que la carencia afecte limitativamente a la formación de la



voluntad parlamentaria (por todas, SSTC 108/1986, de 28 de julio, y 84/2015, de 30 de abril).

141. Esta sustancial diferencia hace que el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por la Comisión se concrete esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar—.
142. La precedente especificidad de la función consultiva en relación a los anteproyectos de ley no ha impedido, sin embargo, que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, la Comisión formule observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña, en aras a su mejora. Pero siempre sin olvidar que la valoración del procedimiento de elaboración por el órgano consultivo no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
143. El expediente de elaboración de la norma documenta, en primer lugar, el trámite de consulta previa que promueve la Viceconsejera de Empleo y Juventud del Departamento de Trabajo y Empleo, suscrito el 20 de enero de 2021.
144. Dicho trámite responde a los postulados básicos del artículo 133.1 de la LPAC y a los criterios establecidos en las instrucciones que recoge el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Dicha consulta pretende recabar la opinión de las personas y organizaciones potencialmente más representativas a quienes afectará la futura disposición mediante su publicación en los portales web de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El trámite se inició el 22 de enero de 2021 y se cerró el 19 de febrero de 2021.
145. Se constata la realización del trámite de propuesta de los criterios para la modificación de la LGIIS, que ha aprobado la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, de conformidad con lo prescrito en el artículo 95 de la citada Ley 18/2008.
146. Siguiendo con las pautas señaladas en la LPEDG, se constata la incorporación al expediente de la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la



Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, de 4 de marzo de 2021.

147. Consta también, una vez redactada una primera versión del anteproyecto, la Orden de aprobación previa de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo de 14 de mayo de 2021, en los términos previstos por el artículo 7.1 de la LPEDG. Asimismo, se aporta la Orden de 31 de mayo 2021 de corrección de errores de la Orden de aprobación previa de 4 de marzo de 2021 —con incorrecta numeración de los artículos 107 y 118,2 e incorrecta transposición del 88.1 en la versión en euskera—.
148. A la orden de aprobación previa se acompañan cuatro documentos: la memoria justificativa del proyecto, el informe de impacto en función del género, el informe de impacto en la empresa y el primer borrador de memoria económica.
149. La memoria explicativa del anteproyecto profundiza en los aspectos que inciden en la necesidad y oportunidad de elaborar una nueva norma.
150. En lo fundamental, indica que el conjunto de medidas que configura hoy en día el SVGIIS precisa una adaptación al actual contexto socioeconómico afectado por dos grandes crisis —la del año 2008 y la pandemia del COVID19—, que han tenido una notable incidencia y efectos negativos sobre la pobreza y la exclusión social. De ello deriva la necesidad de adecuar el diseño de la RGI ampliando la cobertura y mejorando las prestaciones, agilizando los trámites y el rigor en la concesión e incentivando la inserción laboral de las personas perceptoras que sean empleables.
151. A lo anterior se une la incorporación de la transferencia de la gestión del IMV a la CAPV y su integración en el SVGII en la medida de que esta nueva prestación no contributiva de Seguridad Social comparte objetivos parcialmente con la RGI. La nueva norma permite también solventar las disfunciones manifestadas en el sistema durante los últimos años, considerando el largo tiempo transcurrido desde la aprobación de la LGIIS.
152. La exigencia del párrafo 3 del artículo 7 de la LPEDG se encuentra cumplimentada mediante el informe jurídico que ha elaborado la Dirección de Servicios del departamento promotor de la iniciativa, que analiza con solvencia los antecedentes normativos, la competencia material y formal, el fundamento objetivo y la adecuación del contenido a la ley y al derecho; más específicamente, se puede decir que entra en el rango, el marco legal de



referencia, el procedimiento a seguir en su tramitación y los aspectos centrales de su articulado.

153. El trámite de información pública se materializó mediante el anuncio de la aprobación previa del texto legislativo en el tablón de anuncios de la Sede electrónica de la Administración Pública de la CAE y en la página web del Departamento de Trabajo y Empleo.
154. El anteproyecto ha sido sometido, asimismo, a los trámites de alegaciones y participación de otros departamentos del Gobierno Vasco y de otras administraciones públicas, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la LPEDG y 133 de la LPAC. Esta fase finalizaba el 20 de julio de 2021.
155. Como resultado del trámite de audiencia y participación se han recabado aportaciones de los departamentos de Salud y de Economía y Hacienda, y han comunicado su decisión de no presentar alegaciones el Departamento de Cultura y Política Lingüística, el de Turismo, Comercio y Consumo y el de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
156. El Departamento de Salud analiza todos aquellos preceptos en los que se articula su intervención o participación en el texto y propone diversas modificaciones al respecto en función del régimen competencial que tiene atribuido. Por su parte, el Departamento de Economía y Hacienda atiende exclusivamente a cuestiones de técnica legislativa del anteproyecto.
157. El procedimiento de elaboración de la norma da cuenta de sendos informes del Departamento de Trabajo y Empleo en el que se analizan una por una las mencionadas aportaciones y justifica la procedencia o no de ser aceptadas e incluidas en los sucesivos borradores del texto normativo.
158. También se han recibido alegaciones de Belaunaldi Galdua (Asociación para la defensa social de jóvenes y adolescentes) que presentan 73 modificaciones de muy diversa índole al borrador de anteproyecto; de Eudel que realiza varias consideraciones generales al anteproyecto vinculadas, en lo fundamental, con la adecuada atribución de recursos económicos a los municipios, respecto de la articulación y financiación de las AES y con la configuración de los requisitos para acceder a las prestaciones de vivienda, ya sea PCV o las prestaciones económicas previstas en la Ley de vivienda (en adelante, PEV), que dificultan su acceso. Finalmente, se han recibido alegaciones del sindicato ESK-Ezker Sindikalaren Konbergentzia, que cuestiona múltiples aspectos del anteproyecto y, en particular, el modo en el que se desvirtúa el carácter de derecho subjetivo



de la prestación de RGI, la forma en la que se pervierte el derecho de inclusión o el alcance excesivo de la potestad de inspección y sancionadora de Lanbide.

159. Como es la tónica habitual del procedimiento, todas y cada una de las alegaciones planteadas por las organizaciones mencionadas van acompañadas de un informe del Departamento de Trabajo y Empleo justificando la procedencia o no de aceptar las propuestas, analizando las consideraciones efectuadas.
160. Fuera del plazo para la emisión de aportaciones y alegaciones, se ha incorporado un informe conjunto de las tres diputaciones forales, en el que proponen la derogación del Decreto 129/1986, de 26 de mayo, por el que se regulan las pensiones del Fondo de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco a ancianos e incapacitados para el trabajo, en el texto de esta futura norma y su consideración a la hora de determinar las unidades de convivencia a efectos de la RGI, así como la implementación del correspondiente régimen transitorio hasta que puedan acceder a esta. Se alude, analiza y acepta esta propuesta en el informe de respuesta a las alegaciones de la OCE.
161. El Departamento de Trabajo y Empleo ha emitido un informe conjunto de evaluación de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia que debe acompañar a los anteproyectos de leyes, según lo estipulado en dos diferentes normas. Por un lado, el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, y, por otro, la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. Este informe recoge las aportaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública. Su contenido analiza todas aquellas consecuencias y aspectos en los que repercute la aprobación de la futura norma ligados al propósito de remediar las situaciones que dificulten el efectivo ejercicio de los derechos y necesidades asociadas a la infancia, la adolescencia y la familia, reforzando todas aquellas medidas que compensen la situación de exclusión en la que se encuentren.
162. En el apartado de informes preceptivos se han incorporado, entre otros, los siguientes: (I) el informe de Emakunde, (II) el informe de la Dirección de Normalización Lingüística, (III) el informe de la AVPD y (IV) el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
163. Las alegaciones de la AVPD han sido objeto de un informe de respuesta y análisis de todos los extremos planteados, donde se pone de manifiesto con completud las razones de aceptarlas o no. Cabe destacar, entre las observaciones realizadas por la AVPD, las que se relacionan con: (I) la necesidad de integrar, entre las



salvaguardas que precisa la utilización de los sistemas de inteligencia artificial en el procedimiento administrativo, el contenido del artículo 22 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD); (II) la inclusión en la ley de las garantías del tratamiento de los datos de grado y nivel de dependencia y de los certificados de discapacidad en tanto afectan a categorías especiales de datos, tal y como se recoge en el artículo 87 3 f); y (III) expresar todas las condiciones de la intervención en relación con el tratamiento de datos biométricos que prevé la disposición final primera, a la luz de la doctrina de la STC 76/2019, de 22 de mayo.

164. Mención separada merecen los informes preceptivos sectoriales emitidos por el Consejo Vasco para la Inclusión y la Mesa de Diálogo Civil antes de la redacción del segundo borrador del anteproyecto de ley.
165. Al Consejo Vasco para la Inclusión le corresponde la emisión de informe preceptivo en virtud del artículo 98 de la LGIIS, en tanto se erige como órgano consultivo y de participación adscrito al departamento competente en materia de garantía de ingresos y de inclusión. En él están representados, además del Gobierno Vasco, las diputaciones forales, los ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales y empresariales, las personas usuarias, las del tercer sector y las de profesionales vinculados al campo de la inclusión social.
166. Dicho informe es producto de la suma de cada una de las siguientes alegaciones presentadas por parte de las entidades y administraciones públicas que conforman dicha comisión, y que esta certifica haber aprobado en reunión al efecto convocada: Eudel; FEBAS/Plena Inclusión Euskadi; ELHABE-Inclusión socio laboral de personas con discapacidad; Elkartean (Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Euskadi/Euskadiko Desgaitasun Fisikoa duten Pertsonen Elkarte Koordinatzailea); REAS/Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria; Konfekoop/Confederación de Cooperativas de Euskadi; Cáritas Euskadi; Diputación Foral de Álava; Confebask/Confederación Empresarial Vasca; FEDEAFES/Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y personas con Enfermedad Mental; EAPN Euskadi/Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi; y Viceconsejería de Políticas Sociales del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.
167. Consta, así mismo, el informe de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi en su calidad de máximo órgano de carácter consultivo y de participación institucional





del Tercer Sector Social en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que crea y regula el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre. Este informe, que se aprobó en sesión extraordinaria celebrada por la Mesa, conforma su contenido anexando las alegaciones presentadas por algunas de las entidades que integran su ámbito de actuación (algunas de ellas también presentes en el Consejo Vasco de Inclusión que han reiterado sus aportaciones en este foro), cuales son: EAPN Euskadi/Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi; ELHABE-Inclusión socio laboral de personas con discapacidad; Elkartean (Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Euskadi/Euskadiko Desgaitasun Fisikoa duten Pertsonen Elkarte Koordinatzailea); FEDEAFES/Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y personas con Enfermedad Mental; FEBAS/Plena Inclusión Euskadi; GIZATEA/Asociación de empresas de inserción del País Vasco; HIREKIN/Federación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Euskadi; HIRUKIDE/Federación de familias Numerosas de Euskadi; y REAS/Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria.

168. El extenso número de alegaciones que integra la participación del Consejo Vasco para la Inclusión y la Mesa de Diálogo Civil es respondido de manera exhaustiva y detallada por el Departamento de Trabajo y Empleo en sendos informes elaborados al efecto, que han sido incorporados al expediente del procedimiento de elaboración de la norma.
169. Con fecha 29 de julio de 2021 se redactó el segundo borrador del anteproyecto, que acoge numerosas modificaciones respecto del primero, consecuencia del análisis de las múltiples aportaciones realizadas en el trámite de audiencia e información pública. La detallada especificación de los cambios, así como el estudio de su justificación pertinente y la de aquellos que no fueron aceptados engloban la memoria de procedimiento que acompaña a dicho segundo borrador (2ª parte). A esta segunda redacción se adjunta también un segundo borrador de memoria económica.
170. A continuación, el procedimiento documenta la existencia del informe preceptivo de la CGLE que evacúa el 14 de septiembre de 2021, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90.1 de la LILE en consideración al ejercicio de su función como órgano de alerta temprana y en atención a la afección de la regulación propuesta a las competencias municipales.
171. Este informe formula diversas objeciones al anteproyecto, que ponen de manifiesto una merma de la autonomía de los entes locales por la vía de cuestionar, singularmente, que se haya articulado la norma eludiendo el régimen



competencial establecido por la LILE, manteniendo un modelo continuista. Desde esta perspectiva, como ya hemos avanzado en el apartado del dictamen correspondiente al marco estatutario, se reprocha que no se califiquen las competencias reconocidas a los municipios con arreglo al artículo 14 de la LILE y, en consecuencia, que no se haya consignado una correcta inserción de las mismas entre los ámbitos competenciales propios referidos en los párrafos 13 y 14 del artículo 17 de la LILE en relación con las AES. Además, echa de menos el anexo específico previsto en el artículo 18.3 de la LILE y observa un desajuste relevante en la configuración del modelo de financiación que dispone la LILE.

172. A la vista del citado informe, el Departamento de Trabajo y Empleo instó la convocatoria de la Comisión Bilateral prevista en el artículo 90.3 de la LILE.
173. Dicha Comisión Bilateral se constituyó el 7 de octubre de 2021, de cuyos acuerdos levantaron acta, que consta en el expediente de elaboración de la norma. El acta acoge el compromiso de incluir el anexo requerido por el artículo 18.3 de la LILE en los desarrollos normativos que se aborden, así como aceptar la colaboración del CGLE en su definición y, respecto a todo ello, se acordó dar cuenta al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
174. En cualquier caso, todas las objeciones planteadas por la CGLE han obtenido debida respuesta en los argumentos que desarrolla el informe correspondiente elaborado por el Departamento de Trabajo y Empleo.
175. Con fecha de 28 de septiembre de 2021 se redactó el tercer borrador del anteproyecto de ley objeto de este dictamen, que acoge determinadas modificaciones respecto del anterior, consecuencia del análisis del informe del CGLE y del proceso de revisión continua del texto que actúa tanto sobre aspectos sustanciales como de técnica normativa. Este tercer borrador lleva anexa la tercera memoria económica del proyecto.
176. En la recta final del proceso de elaboración del presente anteproyecto de ley se recabó el informe preceptivo del CES en su calidad de ente consultivo del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco que conjuga la efectiva participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica y social del País Vasco [artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco].
177. El dictamen del CES realiza una serie de consideraciones generales al texto proyectado: remisión al contexto institucional europeo, continua vigilancia en el ajuste de las cuantías de la prestación, reclama una atención específica a las



personas trabajadoras perceptoras de RGI, la corrección o eliminación de algunos requisitos de edad y empadronamiento para el acceso a las prestaciones relacionadas; y, finalmente, señala algunas prevenciones sobre los desarrollos reglamentarios. Este dictamen traslada, así mismo, numerosas sugerencias de modificación de determinados preceptos más específicas. Como corolario de su parecer concluye con una apreciación muy positiva del avance que supone el texto de la ley y la plena justificación de la oportunidad de su tramitación.

178. En sintonía con el proceder del departamento competente en la iniciativa, obra en el expediente un informe detallado que estudia todas y cada una de las alegaciones realizadas por el CES y razona los motivos de su traslación o no al texto.
179. El 15 de noviembre de 2021, el procedimiento cuenta con la redacción de un cuarto borrador de la iniciativa legislativa proyectada acogiendo las modificaciones derivadas del dictamen del CES; dictamen al que se concede especial relevancia por el promotor, tal y como explicita en la memoria que acompaña al citado borrador cuarto a la que se incorpora la justificación ponderada de dichas aportaciones y del procedimiento seguido (3ª parte).
180. La recepción el 10 de diciembre de 2021 del informe del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en el que se analiza el informe de la CGLE en el que resultaba aludido al hilo de las reflexiones sobre la configuración de las AES, propicia la redacción de un cuarto borrador bis del texto, que se acaba fusionando con el cuarto borrador anterior, dadas las pequeñas diferencias existentes entre ambos. Esta última redacción lleva consigo una memoria sobre el procedimiento que sirve de fundamento a su elaboración (4ª parte).
181. El informe del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales desarrolla el modelo competencial de las AES en la CAPV y defiende “el modelo de acción directa de las instituciones comunes en materia de AES, con financiación desde el Gobierno vasco de la actuación de los Ayuntamientos en el marco de ese programa de acción directa”, que, entiende, debe reflejarse en este anteproyecto. Sobre esta base realiza varias propuestas de reforma del texto, que son analizadas en el documento de respuesta correspondiente emitido por el departamento promotor, incorporado al expediente del procedimiento.
182. Tal y como hemos ido constatando, se han incorporado al expediente hasta cuatro memorias sobre el procedimiento en distintas fases del mismo, coincidentes con la redacción de las cuatro versiones, dando respuesta a las cuestiones planteadas en informes y alegaciones recibidas, en los términos



previstos en el artículo 10.2 de la LPEDG. Estas memorias agotan con solvencia el propósito que las caracteriza incluyendo una explicación detallada de todas y cada una de las sugerencias y alegaciones, dando así respuesta a la demanda del legislador de una valoración resumida de todo el iter procedimental: fundamento, alternativas, opciones adoptadas, razones de estas, y valoración jurídica y económica.

183. Como requiere el artículo 10.3 de la LPEDG, el expediente da cuenta de una primera versión de la memoria económica a efectos de control económico-normativo y, posteriormente, se registran otras dos versiones que acompañan a los borradores de las redacciones segunda y tercera del texto del anteproyecto y, una última, tras ser adaptada a las indicaciones del informe de la OCE de 8 de febrero de 2022.
184. La última memoria incorpora, en lo fundamental, la tipología de gastos que conlleva la entrada en vigor de la norma, que abarca, no solo los derivados del abono mensual de las prestaciones de RGI, el IMV y las AES, sino también aquellos vinculados al mantenimiento y actualización de los sistemas de información que actualmente gestionan la prestación de la RGI y los derivados del desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información que permitan gestionar a futuro la prestación del IMV; a estos se adicionan los gastos asociados a la gestión del cambio —formación de profesionales de Lanbide y campañas dirigidas a la ciudadanía—, así como los asociados a los recursos humanos de nueva asignación —transferencia de la gestión del IMV y la función inspectora—. Cabe destacar que el impacto económico global del proyecto de Ley del SVGII se cifra en 44.192.105 euros y que no se prevén ingresos específicos relacionados con el ámbito de la futura ley. Por último, cabe indicar que se fundamenta la necesidad de la nueva disposición y se desglosan aquellos aspectos que incidan o repercutan en materias propias de la hacienda general del País Vasco y de régimen presupuestario.
185. Cabe destacar que el último anexo de la memoria económica alude al estudio “El impacto y retorno económico de las rentas de inclusión social” elaborado al inicio del procedimiento de elaboración de esta nueva disposición por el SiiS-Centro de Documentación y Estudios, en tanto permite conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.
186. El 28 de enero de 2021 se recibió el informe preceptivo de la OCE. Se trata de un documento amplio que cuestiona algunos basamentos de la norma, propone modificaciones al articulado, detecta aspectos insuficientemente motivados que



afectan a decisiones organizativas, así como a las previsiones presupuestarias de los gastos e ingresos, objeto de la memoria económica.

187. Si bien no se pretende trasladar con exhaustividad todas las objeciones que contiene el informe, sí apuntaremos las más significativas según nuestro criterio, en virtud, entre otras razones, de si han suscitado la oposición del departamento promotor.
188. A tal efecto, como reparos destacados, se da cuenta, en primer término, de la paradoja que supone la inserción del IMV en el SVGII, en tanto este forma parte del sistema de Seguridad Social, como prestación económica no contributiva, con la intención de que se propicie una reflexión al respecto y se deje un mínimo rastro de su existencia como base del cálculo para la RGI o las AES. En segundo lugar, reprocha el excesivo detalle reglamentista de la norma proyectada a tenor de los riesgos que la congelación de rango conlleva. En tercer lugar, ocupa un lugar remarcado, atribuible al ámbito competencial del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales en este caso, el conjunto de alegaciones vinculadas con la naturaleza competencial de las AES y la necesaria referencia de la LILE en la atribución de competencias propias a los municipios, así como su repercusión en los mecanismos de financiación y de compensación articulados (coincidente con lo alegado por el CGLE).
189. En lo que respecta a las características de las prestaciones, destacaremos diversas propuestas relativas a los requisitos de empadronamiento y residencia efectiva, sobre determinación de las cuantías base de la RGI —referencia al índice de precios de consumo (IPC), actualización trimestral—. También echa en falta un análisis más detallado del régimen competencial a tenor de su estrecha relación con los instrumentos de financiación del SVGII y critica el eventual coste adicional que deriva de la actualización de las cuantías de la prestación, al tiempo que atiende a diversas cuestiones relacionadas con el reintegro de cantidades indebidamente percibidas —prescripción, procedimiento—. Trata diversos aspectos atribuibles a la configuración de la potestad inspectora y sancionadora o a la participación de las entidades del Tercer Sector Social. Se detiene en el régimen transitorio definido para la PCV, así como en la incompletud de la regulación que define la financiación del SVGII. Dentro del ámbito organizativo, trata particularmente la creación del órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión y, finalmente, consigna diversas deficiencias en la memoria económica respecto del impacto presupuestario de la iniciativa, que da lugar, respecto de lo aceptado, a la posterior compleción de la memoria económica mediante una nueva versión de la misma.



190. La Dirección de Presupuestos emitió informe preceptivo el 2 de febrero de 2022, que se incorpora al expediente del procedimiento de elaboración de la disposición, y que tiene como misión evaluar su impacto presupuestario y proponer las medidas de ajuste precisas (artículo 24.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que aprueba el Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE). En tal sentido, se formulan algunas deficiencias sobre la financiación de los gastos de personal —falta de previsión de los nuevos puestos o modificación de monografías—. También señala que el presupuesto para el 2022 parte ya de una reducción de 27 millones con origen en la gestión prevista del IMV, por lo que los departamentos concernidos deberán gestionar la necesidad de financiación adicional conforme a los instrumentos establecidos —reasignaciones, remanentes de tesorería—.
191. El extenso informe de la OCE ha sido objeto de sendos documentos de respuesta por parte del departamento promotor y del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales y, en lo que concierne a este último, sobre los aspectos competenciales, naturaleza y la financiación de las AES.
192. Empezando por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, cabe consignar que su informe incluye un detallado análisis de las consideraciones vertidas por la OCE en los aspectos ya destacados, a la luz de los cuales el citado departamento propone algunas reformulaciones del texto, fundamentalmente relacionadas con: (I) la necesidad de finalizar el modelo transitorio de financiación de las AES (disposición transitoria octava de la LILE) e instaurar un modelo definitivo en la nueva disposición; y (II) con la naturaleza de prestaciones sociales de las AES, que elimine los elementos que aluden a su anterior caracterización como subvenciones.
193. Como hemos dicho, en la línea seguida durante todo el procedimiento, el departamento promotor ha unido al expediente un informe pormenorizado que da respuesta a las alegaciones y propuestas de la OCE, justificando razonadamente los motivos que determinan su admisión o rechazo. En lo fundamental, dada su extensa motivación, defiende el modelo de integración del IMV en el SVGII, el modelo de determinación y actualización de la cuantía de la RGI y el de reintegro de lo indebidamente percibido, y la necesidad de crear un órgano de evaluación *ad hoc*, puntualiza el régimen competencial y financiero, explica la congelación de rango en algunos aspectos de la regulación y analiza la debida evaluación económica y el impacto presupuestario de la futura norma, completando la memoria.



194. Este informe, junto con los emitidos con posterioridad al de la OCE, sirven de base a la redacción del quinto y último borrador del anteproyecto —10 de febrero de 2022—. A este se unen: la cuarta memoria económica fruto de las reformas sugeridas —y admitidas— por la OCE y la última memoria del procedimiento (5ª parte), compendio de todas las modificaciones anteriores y de una visión integral del procedimiento de elaboración de la norma proyectada.
195. Tanto la memoria justificativa del anteproyecto como la orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma dejan constancia de la necesidad de remitir el texto al Parlamento Vasco, tal y como exige el artículo 56.1 y 2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno. No obstante, cabe reseñar que el expediente no documenta dichas remisiones.
196. Con fecha 30 de marzo de 2022 se ha aportado la Certificación del acuerdo adoptado por el pleno de la Comisión Mixta de Transferencias celebrado el 16 de marzo de 2022, por el que se establece el convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.
197. Así mismo, también con esa fecha se ha incorporado el informe de la Dirección de Función Pública, en el que se reiteran algunas alegaciones vinculadas con la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación, con el establecimiento de su sede y con el estatuto de su titular, que no han sido aceptadas en la memoria del departamento promotor aportada con ese informe.
198. Todo ello permite a esta Comisión realizar una valoración general positiva del procedimiento de elaboración.

### **III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

#### **A) Consideraciones generales**

##### **Aspectos generales y resumen de las innovaciones del anteproyecto**

199. Como estamos reiterando, el anteproyecto sustituye, mediante su expresa derogación, a la LGIIS (modificada parcialmente por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre), reguladora ahora del SVGIIS, en el que se integran el derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, a prevenir el riesgo de exclusión y a paliar las situaciones en que esta aparezca, así como a facilitar la inclusión de quienes carezcan de recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de la ciudadanía.



200. En desarrollo de la citada LGIIS se aprobaron el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda, y el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la de la Renta de Garantía de Ingresos, con los cuales la regulación de las AES (reguladas en el Decreto 4/2011, de 18 de enero, con sus sucesivas modificaciones mediante Decreto 16/2017, de 17 de enero y Decreto 85/2018, de 5 de junio) se ha de integrar correctamente para ofrecer una visión completa y coordinada del sistema de prestaciones económicas y ayudas previstas por la LGIIS.
201. En materia de servicios sociales el texto legal vigente de referencia en la CAPV es la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales (LSS), que ha perfeccionado y desarrollado el Sistema Vasco de Servicios Sociales (en adelante, SVSS), que se suma al de garantía de ingresos e inclusión y colaboran en la intervención social con personas desfavorecidas o en riesgo de exclusión. Junto a ella, han de considerarse sus normas de desarrollo, entre las que destaca el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales; así como la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, entre otras.
202. E Igualmente ha de mencionarse la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, como dice el IV Plan Vasco de Inclusión 2016-2021, “por su directa influencia en las situaciones de exclusión e inclusión, por su vinculación con algunas de las prestaciones económicas contempladas en las leyes anteriores, y por reconocer también el derecho a la vivienda en términos de derecho subjetivo”.
203. Actualmente, en el marco de esas tres leyes se reconoce el derecho de la ciudadanía vasca —previo cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso— a las prestaciones y servicios del SVGII, a los de los servicios sociales y al disfrute de una vivienda digna y adecuada en el territorio de la CAE.
204. La regulación ahora proyectada pretende configurar de manera más completa un nuevo SVGII, que, además, integra como nueva prestación económica el IMV (regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre).
205. Un primer acercamiento a la futura norma pasa por entender que el anteproyecto conjuga buena parte de las medidas implementadas en el terreno del derecho de las personas a los recursos y la ayuda social como medio para combatir la exclusión social que han emanado de las instituciones europeas y han sido implementadas por muchos países de la Unión Europea.





206. Así mismo, el objeto principal de la futura norma es instaurar el nuevo modelo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, asentando y corrigiendo las experiencias anteriores llevadas a cabo en Euskadi, seña de identidad de nuestro autogobierno; la primera con el Ingreso Mínimo Familiar y las Ayudas de Emergencia Social (Decretos 39/89, de 28 de febrero y Decreto 64/89, de 21 de marzo, respectivamente). La segunda con el Ingreso Mínimo de Inserción regulado por primera vez en una Ley, la 4/2011, de 24 de noviembre. La última, citada LGIIS, que pone el foco en el objetivo de los mecanismos de diversa tipología que implementen una garantía de ingresos y la inclusión social.
207. La necesidad y oportunidad de abordar una nueva norma se explica con solvencia en la memoria justificativa que acompaña a la aprobación previa del anteproyecto y que se traslada más resumidamente a la exposición de motivos. Se señala, de manera muy general, la existencia de un nuevo contexto socioeconómico derivado, entre otros factores, de la crisis provocada por la pandemia, que ha provocado efectos negativos derivados “del desempleo de larga duración, de la falta de recursos personales de las personas migrantes, de la feminización del riesgo de exclusión y de la escasez de recursos económicos de algunas personas pensionistas, se unen las derivadas del crecimiento de las formas más precarias de empleo, provocando un incremento del volumen de personas necesitadas de protección”.
208. Una de las principales notas que innova y define el SVGII es la de asentarse sobre tres ejes fundamentales, que son definidos en el artículo 2.1 del anteproyecto como “el conjunto de estructuras, prestaciones y servicios necesarios para promover y desarrollar la política de inclusión”.
209. Las estructuras que la futura norma pone al servicio del nuevo sistema pretenden establecer un marco de transversalidad que trascienda a Lanbide, situado en el centro de la gestión, y que integre tanto a los servicios sociales como, cuando sea preciso, a los servicios de educación, salud y vivienda. El anteproyecto proclama dicha vocación transversal de una manera, *a priori*, programática — artículos 3 h) y 9.2—, que obtendrá reflejo real a lo largo del articulado.
210. El transcendental componente prestacional del sistema que pretende paliar la insuficiencia de recursos económicos de las personas, atiende a varias novedades relevantes.
211. El anteproyecto —artículo 6— distingue las prestaciones económicas de las ayudas de emergencia social, que ya venía haciendo básicamente la LGIIS. Sin embargo, dentro de las prestaciones económicas: (I) consolida la RGI y elimina las dos modalidades que la componían; (II) elimina la prestación complementaria



de vivienda en tanto corresponde al desarrollo de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; e (III) integra el IMV, —en los términos que dispone la LIMV y la normativa que se dicte en su desarrollo—, cuya gestión ya ha sido transferida al Gobierno Vasco.

212. Por su parte, si bien el objeto de las AES se mantiene inalterado en el anteproyecto respecto de la LGIIS, en cuanto “se destinan a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, ordinarios o extraordinarios, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social”, su naturaleza cambia radicalmente en tanto dejan de tener carácter subvencional.
213. En el terreno de los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social —artículo 7— el anteproyecto sustituye el convenio de inclusión por el Programa Integrado y Personal de Inclusión (en adelante, PIPEI); y crea *ex novo* las herramientas de valoración de situaciones y de necesidades, los servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad y los servicios de apoyo y mejora de la inclusión social.
214. Cabe subrayar, así mismo, la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión, de carácter unipersonal y especializado para dar respuesta al nuevo diseño del sistema de evaluación, basado en los siguientes pilares: la investigación sistemática, la independencia, la autonomía en la realización de las investigaciones, la difusión y la comunicación de resultados; además de la profesionalidad del equipo y relevancia de la política a evaluar.
215. En otro orden de cosas, el anteproyecto se adentra en el ámbito de los derechos, garantías y límites que corresponde implementar cuando la Administración pretende actuar, como no puede ser de otra manera, en el marco de las tecnologías y espacios digitales, particularmente, en lo que nos atañe, respecto de la utilización de los sistemas de inteligencia artificial, Administración electrónica y utilización de datos biométricos.
216. A continuación, se analizan algunos de los principales aspectos novedosos del anteproyecto que precisan mayor detenimiento, sin perjuicio de los que se abordarán posteriormente con ocasión del examen del articulado.

### **Ensamblaje del IMV en el SVGII**

217. Una vez materializada la asunción de la gestión de la prestación del IMV, tal y como hemos descrito en el apartado del dictamen relativo al ámbito competencial —mediante el “Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias



Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital”, publicado en el BOPV del 31 de marzo último y en el BOE, el 1 de abril siguiente—, el anteproyecto articula el mecanismo de ajuste de esta prestación de Seguridad Social en el SVGII a través de una solución normativa que justifica ampliamente el epígrafe III de la exposición de motivos, así como la memoria justificativa elaborada en el procedimiento, desarrollada, particularmente, en la memoria de respuesta a las alegaciones de la OCE.

218. Las funciones que asume la CAPV, en el marco de la regulación básica establecida por el Estado, son las adscritas a la gestión de la prestación no contributiva del IMV que se solicite en el territorio del País Vasco por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad de la persona solicitante:

1º Información, iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

2º Iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos.

3º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora.

4º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social.

5º Gestión presupuestaria y administrativa para la ordenación y pago a los beneficiarios de la prestación.

6º Gestión conducente al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.



7º Relación con las entidades financieras, de conformidad con la normativa propia de la Hacienda General del País Vasco, que incluirá la autorización de la apertura de cuentas, su adjudicación, así como su cancelación.

8º Las funciones de representación y defensa en juicio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social

9º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al Instituto Nacional de la Seguridad Social relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios a los que se refiere este apartado.

219. Así mismo, el convenio reserva una serie de funciones a la Administración General del Estado, las cuales, además de la legislación básica sobre el régimen económico de la Seguridad Social, tienen que ver con los medios para garantizar la unidad de criterio, las derivadas de la Tarjeta Social Digital y el control financiero posterior.
220. Completa el contenido del convenio una serie de obligaciones recíprocas y funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la CAPV, con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado.
221. Tales obligaciones son básicamente las concernientes a los protocolos de intercambio de información y de remisión de expedientes al INSS por movilidad de personas beneficiarias o por necesidades de evaluación exigidas por la LIMV. También otras que requiera el adecuado seguimiento de las funciones realizadas por la CAE o exigidas por la Comisión de Coordinación y Seguimiento, cuya creación también forma parte del acuerdo alcanzado.
222. La Comisión entiende que el anteproyecto no se inmiscuye en las facultades normativas, completamente residenciadas en la Administración del Estado en virtud del artículo 147.1.17ª de la CE, que, en el examen del articulado, confirma la remisión continua a los términos de la LIMV.
223. Tampoco observamos un riesgo predecible de las modificaciones que provengan del ejercicio por aquel de esta potestad a futuro, en tanto, sean cuales sean, son indisponibles para la CAE.



224. En definitiva, no se observa ninguna objeción solvente al hecho cierto de que esta prestación, cuya gestión y pago se inserta ya en nuestro acervo competencial, pueda integrarse al servicio de aquellas prestaciones/instrumentos de inclusión laboral y social cuya competencia normativa nos corresponde, en razón también a la identidad de objetivos que comparte nuestro modelo de prestaciones —esencialmente la RGI— con la creación del IMV, con independencia de su ubicación dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social. En palabras del artículo 2.1 de la LIMV:

El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

225. En términos generales, la Comisión no encuentra ninguna razón de peso que pueda modular o servir de crítica a la libertad de configuración del ámbito normativo que ostenta el legislador, a la luz de la competencia exclusiva que ejerce (artículo 10.12 del EAPV), cuando integra en ella atribuciones ligadas a una competencia meramente ejecutiva para ponerlas al servicio de aquella y sin rebasar los límites competenciales que le están vedados.

226. Al efectuar el análisis del articulado nos detendremos en los aspectos relacionados con la repercusión en el anteproyecto del contenido del acuerdo — y del convenio— citado, principalmente en el engarce del IMV con la prestación de RGI y con el modelo de inclusión laboral y social.

**Prestaciones en materia de vivienda. Supresión de la PCV. Disposición transitoria segunda del anteproyecto**

227. La PCV se encuentra regulada actualmente como prestación económica del SVGIIS diseñado en la LGIIS en la sección 2ª del capítulo I de su título II (artículos 29 a 43), desarrollada por el Decreto 2/2010, de 12 de enero.

228. Por su parte, la Ley 3/2015, de vivienda (LV), en su artículo 7 postula el derecho de todas las personas con vecindad administrativa en cualquier municipio de la CAE a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de la ley.



229. Las formas de satisfacer ese derecho subjetivo y los requisitos exigibles se regulan en el artículo 9, en que se prevé, en primer lugar, la puesta a disposición por parte de las administraciones públicas vascas, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso (párrafo 1).
230. En su defecto, y con carácter subsidiario, se podrá materializar esa satisfacción mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas (párrafo 2).
231. Según la exposición de motivos de la LV, se prevén esas prestaciones económicas, que hemos identificado como PEV, “consciente de la insuficiencia del parque de vivienda de protección pública y alojamientos dotacionales existente para cubrir la necesidad a corto plazo, arbitra la posibilidad subsidiaria de que la respuesta a la exigencia del derecho sea suplida por una prestación económica. Esta prestación tiene por objeto que el beneficiario pueda acceder a un arrendamiento fuera del mercado protegido”.
232. Por último, el párrafo 3 del artículo 9 detalla los requisitos que se han de cumplir íntegramente para exigir ante las administraciones públicas competentes el derecho de acceso a la vivienda, consistentes en: a) No hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado, en los términos que establece. b) Hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales en la condición de demandante exclusivamente de alquiler, con la antigüedad mínima que se establezca reglamentariamente. c) Acreditar unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establezcan reglamentariamente.
233. Además, la LV contiene una previsión en la disposición adicional segunda que resulta de gran trascendencia en cuanto a la PCV, al atribuir al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda “el ejercicio de las competencias que se reconocen a la Administración general de la Comunidad Autónoma en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en materia de prestación complementaria de vivienda”.
234. Y en su disposición transitoria cuarta diseña un régimen jurídico provisional para el establecimiento y aplicación gradual del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada desde su entrada en vigor hasta la publicación de las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9. En esa disposición se define un orden de prioridad para recibir la atención a situaciones de necesidad en materia de vivienda:



Hasta tanto no se publiquen las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9 de la presente ley, referido a los modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y desde la entrada en vigor de esta norma legal, se atenderán gradualmente las siguientes situaciones:

a) En el primer año natural a contar desde el día siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, tendrán derecho las unidades de convivencia de tres o más miembros, perceptoras de ingresos inferiores a 15.000 euros anuales y que se encuentren inscritas en el registro oficial con una antigüedad de cuatro o más años y como demandantes de alquiler.

b) En el segundo año natural desde la entrada en vigor de esta ley, tendrán derecho, además de las previstas en la letra anterior, las unidades de convivencia de dos miembros, perceptoras de ingresos anuales inferiores a 12.000 euros e inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente.

c) A partir del tercer año natural desde la entrada en vigor de esta ley, y además de las previstas en las dos letras anteriores de esta disposición, tendrán derecho las unidades de convivencia compuestas por un miembro, perceptoras de ingresos anuales en cuantía inferior a 9.000 euros e inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente.

235. Así las cosas, con posterioridad a la aprobación de la LV, las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi han contemplado (en una de sus disposiciones adicionales) la cuantía máxima de la PCV para cada uno de los ejercicios (desde el 2016), así como el régimen de la PCV hasta su extinción con la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9 de la LV.

236. Es singularmente reseñable, por ser la última previsión normativa a ese respecto, que la disposición adicional séptima de la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022, prevé en su párrafo 1 el importe máximo a percibir en concepto de PCV —dirigida a “cubrir los gastos de alquiler de vivienda o del



alojamiento habitual, en cualquiera de sus modalidades de arrendamiento, subarriendo, coarriendo, hospedaje o alquiler de habitaciones” —.

237. Y prosigue, en sus párrafos 2 a 6, con la regulación del régimen aplicable a las PCV. Según el párrafo 2, el régimen previsto para la PCV en la LGIIS, se mantendrá vigente hasta la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9 de la LV, pero puntualiza su contexto: “en relación con el establecimiento, con carácter subsidiario, de un sistema de prestaciones económicas, aplicándose transitoriamente dicho régimen y procedimiento de concesión a aquellas personas que pudieran ser beneficiarias de una prestación económica de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda”.

238. En el párrafo siguiente (el 3) dispone que, una vez se encuentren en vigor las disposiciones reglamentarias del artículo 9 de la LV referidas en el párrafo 2, se dejarán de reconocer nuevas prestaciones complementarias de vivienda con arreglo a la LGIIS.

239. Pero, el párrafo 4 apostilla que, no obstante lo anterior, se mantendrá el reconocimiento del derecho a las PCV concedidas de conformidad con lo previsto en la LGIIS con anterioridad a la entrada en vigor de aquellas disposiciones reglamentarias (en cuyo caso la gestión y pago de tales prestaciones corresponderá a Lanbide) hasta su extinción por las causas previstas en el artículo 43 de la citada ley.

240. Ese régimen a aplicar a la PCV conforme a dicha disposición adicional séptima de la Ley 11/2021 se mantendrá hasta la entrada en vigor de la ley ahora proyectada. A partir de ese momento, perderán su vigencia los referidos párrafos 2, 3 y 4 de la citada disposición adicional, tal y como prevé el apartado c) de la disposición derogatoria del anteproyecto [que también contempla, en el apartado a) la derogación de la LGIIS, y, en el apartado f), la del Decreto 2/2010].

241. A lo anterior se suma el establecimiento en el anteproyecto de un régimen transitorio (disposición transitoria segunda), que sustituye al de la meritada Ley 11/2021, y que se articula mediante dos reglas formuladas en dos párrafos:

1. Hasta la entrada en vigor de las disposición reglamentarias que desarrollen la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, 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.

2. Transcurridos dos años desde la entrada en vigor de la disposición reglamentaria a que se refiere el párrafo anterior, la prestación complementaria de vivienda se extinguirá automáticamente, sin perjuicio del acceso de las personas titulares a la prestación económica de vivienda o del reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda, de acuerdo con lo que disponga su normativa reguladora.

242. En definitiva, la disposición transitoria segunda del anteproyecto contempla, en primer lugar (párrafo 1), el régimen transitorio de la PCV hasta la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias que se dicten en desarrollo de la LV, extensible exclusivamente a las PCV (y sin la conexión que ahora establece la disposición adicional séptima de la Ley 11/2021 entre PCV y PEV, utilizando como nexo la referencia a los supuestos de la disposición transitoria cuarta de la LV, para subvenir a las necesidades que se determinan en esa ley).

243. Con arreglo a ese párrafo 1 de la disposición transitoria segunda del anteproyecto durante ese periodo transitorio, seguirá siendo de aplicación la PCV prevista en el título II, capítulo I, sección 2ª de la LGIIS; y su reconocimiento, tramitación, modificación y extinción se atribuye a Lanbide.

244. En segundo lugar, según el párrafo 2 de la disposición transitoria analizada, una vez transcurridos dos años desde la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias indicadas, desaparece automáticamente la PCV, pero advierte que esa extinción no afectará al acceso a la PEV de las “personas titulares” (no resulta claro a quiénes se refiere) o al reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de vivienda (formulado en ese orden, olvidando que la LV concibe la PEV con carácter subsidiario, para el caso de que no se produzca el acceso a la vivienda), conforme a lo que disponga su normativa reguladora (entre las que se encontrarán también, lógicamente, las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la LV).

245. Respecto al régimen transitorio así diseñado en el anteproyecto cabe puntualizar que no se encuentra completo, ya que da un salto y no deja constancia expresa de las reglas aplicables durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias mencionadas y los dos años subsiguientes hasta la definitiva extinción de la PCV.



246. Es de suponer que ese periodo se registrará conforme a una norma semejante a la del actual párrafo 4 de la disposición adicional séptima de la Ley 11/2021, que antes hemos señalado, de forma que se mantendrá el reconocimiento del derecho a las PCV ya concedidas de conformidad con lo previsto en la LGIIS, cuya gestión y pago competirá a Lanbide. Se hace preciso dejarlo así reflejado.
247. Como corolario de lo anterior, procede revisar la redacción de la citada disposición transitoria segunda del anteproyecto.
248. Asimismo, urge ofrecer una solución a la vigencia durante ese régimen transitorio, y a futuro, tras la extinción de la PCV, de la disposición adicional segunda de la LV, que ahora atribuye la competencia en materia de la PCV al departamento competente en materia de vivienda. De esa manera aparece como un elemento extraño en el régimen analizado, en atención a que Lanbide asume las competencias ejecutivas de la PCV durante todo el periodo indicado.
249. Por lo expuesto, se somete a la consideración del órgano promotor de la iniciativa la derogación expresa de esa disposición adicional segunda de la LV.
250. Por último, para completar las previsiones generales del anteproyecto relativas a las prestaciones asociadas a la vivienda, dejamos aquí constancia de que el artículo 52.2 del anteproyecto prevé que las AES serán compatibles con la PEV —prestación prevista en la LV— en las condiciones que se establezcan reglamentariamente, salvo las que se destinen a cubrir gastos de alquiler, que serán incompatibles con aquella prestación.

#### **Ayudas de Emergencia Social (AES)**

251. Las AES son concebidas por el anteproyecto como parte del SVGII y, si bien constituyen una percepción económica, son, conceptualmente, diferenciadas de las denominadas prestaciones económicas que integran el citado sistema, como son la RGI y el IMV, pero plenamente compatibles con ellas.
252. Son definidas como prestaciones sociales autonómicas de carácter asistencial que se rigen por lo dispuesto en esta ley y en su normativa de desarrollo y que fijan, como ya se ha dicho en el apartado relativo al marco estatutario, importantes atribuciones de gestión a los municipios.
253. Comparten con las prestaciones económicas del SVGII otras características que se le atribuyen, como la subsidiariedad y complementariedad de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de carácter económico, la intransferibilidad y no poder ofrecerse en garantía de obligaciones.



254. El objeto de estas ayudas, a diferencia de la RGI y el IMV, es finalista y se dirige a hacer frente a gastos específicos necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de riesgo o exclusión social de personas que carecen de los recursos suficientes para afrontarlos.
255. A pesar del objetivo finalista que las acompaña, la norma introduce una novedad reseñable por la vía de afirmar su carácter no subvencional, “quedando sujeta su concesión a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi”. Se trata de una cuestión no menor, que afecta a su adecuado ajuste en el ordenamiento jurídico y, por ende, constitucional, que aconseja poner de manifiesto una serie de apreciaciones.
256. Siendo esta una cuestión de cierta relevancia, lo cierto es que esta afirmación ha suscitado alguna alegación en el expediente, que traía al debate la STC 21/2018, de 14 de febrero, a propósito del recurso de inconstitucionalidad presentado en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Esa sentencia declaró inconstitucional y nulo el inciso que establece que no tienen la consideración de subvenciones públicas las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de esta comunidad.
257. El fundamento de derecho 4º de la citada sentencia analiza el inciso recurrido y advierte:

Como aclara la exposición de motivos de la Ley 38/2003 (apartado II), «el elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos [es] la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma».

Precisamente, «su carácter finalista» es lo que, según el propio tenor del artículo 3 de la Ley 10/2016, define las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón (y por asimilación, las prestaciones incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales). Como quiera que «afectación» y «carácter finalista» tienen en este caso análogo significado, toda vez que se trata de prestaciones



públicas que están destinadas (afectas) al cumplimiento de un determinado y concreto objetivo (finalidad), debemos concluir que las prestaciones controvertidas tienen, prima facie, el carácter de subvenciones.

258. Y aclara también:

Es cierto que, dada la amplitud de supuestos cubiertos por el sistema público de servicios sociales, algunas concretas prestaciones del mismo puedan no responder al concepto de subvención que dispone el artículo 2.1 de la Ley 38/2003, cuestión ésta, la de determinar en cada supuesto concreto si una particular prestación pública tiene o no el carácter de subvención, que no rebasa los límites de la legalidad ordinaria. Sin embargo, el precepto autonómico de referencia, lo que hace es negar de modo general y absoluto el carácter de subvención de cualesquiera prestaciones económicas que conceda el sistema público de servicios sociales de Aragón, sin establecer ningún tipo de precisión o distinción, lo que conlleva como consecuencia la exclusión de la Ley estatal de subvenciones respecto de toda clase de prestaciones de los servicios sociales autonómicos y locales de esta Comunidad Autónoma.

Por lo expuesto, al exceptuar del concepto de subvención, en general y sin distinción, toda prestación económica de los servicios sociales de Aragón, la norma impugnada vulnera el artículo 2 de la Ley 38/2003, porque sustrae a las reglas sobre régimen jurídico y procedimiento común de las subvenciones, dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, un conjunto amplísimo de prestaciones que presentan a priori los rasgos propios de esta categoría de gasto.

259. Al hilo de esa doctrina constitucional, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales justifica la separación de las AES del régimen subvencional en el expediente aludiendo a que “el objetivo central de las ayudas de emergencia social no está en la cobertura finalista de cada tipo de gasto específico, de carácter ordinario o extraordinario, sino en su orientación global a prevenir, evitar o paliar situaciones de riesgo o exclusión social. Por esa razón, las ayudas de emergencia son parte del sistema de prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y no una parte más del Sistema Vasco de Servicios Sociales”.



260. Sin embargo, no cabe olvidar que la configuración de las AES, desde su creación, así como en la LGIIS, ha sido subvencional, sin que hayan variado ninguna de sus características. Así lo dice el artículo 6.3 de la LGIIS:

3. Las ayudas económicas subvencionales incluirán las ayudas de emergencia social, destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social.

Su concesión quedará sujeta a la previa comprobación de la existencia de una situación real y urgente de necesidad por parte de los servicios sociales y, dada su naturaleza subvencional, a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. No obstante, los Presupuestos Generales de la CAPV consignarán con carácter anual las cuantías suficientes para responder a la demanda de esta prestación.

261. Esta previsión es plenamente coherente con la fórmula abierta que configura el régimen subvencional autonómico en el título VI de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (LPOHGVP), cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997 de 11 de noviembre, cuya exposición de motivos cita expresamente incluidas en su definición a las AES:

...la subvención queda caracterizada como un acto de la Administración General o de sus organismos autónomos por el que se realiza una disposición gratuita de fondos sujeta al derecho público, que conlleva la inexistencia de contraprestación por parte del beneficiario, si bien al mismo se le pueden imponer una serie de cargas para su percepción, que se entregan para un fin público comprendido en el ámbito de las competencias materiales de la entidad concedente, o para fomentar una actividad de utilidad o interés social. De esta manera, quedan recogidas las entregas de fondos públicos, que tienen por objeto la financiación de servicios de responsabilidad pública cuando se presten gratuitamente o por un precio inferior al coste por particulares ajenos a la Administración y que carezcan de regulación específica, las prestaciones asistenciales de carácter especial, tales como las ayudas de emergencia social, las becas y ayudas al estudio, los premios y otras ayudas que se otorguen en consideración a las actividades del beneficiario previas a la concesión...



262. El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales aduce en sus alegaciones al anteproyecto las dificultades provenientes de la aplicación del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante, LGS), de carácter básico, que regula los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora (párrafo 1). Ahora bien, el párrafo 2 permite que la normativa reguladora exceptúe tales requisitos en atención a la naturaleza de la subvención, tarea que se podría haber abordado en este texto, sin alterar la naturaleza que en puridad le corresponde.
263. Además, la justificación que ofrece ese departamento para sostener tal posición no sugiere ningún elemento concluyente que permita excluirla del régimen jurídico y procedimiento común de las subvenciones dictadas por el Estado, tal y como se concibe por la doctrina que acabamos de citar, y ello a pesar de los singulares elementos que diferencian el objeto recurrido en la sentencia citada y las que nos ocupan ahora —prestaciones del sistema público de servicios sociales *versus* ayudas de emergencia social—.
264. Adicionalmente, cabe señalar que uno de tales atributos que define singularmente el otorgamiento de subvenciones es el que las condiciona a “la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención”, una exigencia derivada del artículo 9.4.b) —norma básica— de la LGS que converge con la establecida en el artículo 52.a.d) del anteproyecto, y que vendría a confirmar este planteamiento.
265. En definitiva, la Comisión entiende que el sentido y finalidad de las AES determinan su verdadera naturaleza, la cual debe medirse a partir de su encaje en la definición del artículo 2 de la LGS, en su condición de norma básica. Dicho carácter subvencional ha sido expresamente afirmado hasta el momento actual a partir de unos atributos que no se han alterado y que hacen difícilmente viable sostener una calificación jurídica contraria aun cuando así se establezca en una norma de rango legal posterior.

### **Administración electrónica y sistemas de inteligencia artificial**

266. Como consideración previa conviene dejar constancia de la normativa de referencia de la que nos servimos para efectuar nuestro análisis en la materia anunciada, además de la LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), en cuyo desarrollo se ha dictado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. En la normativa procedimental complementaria se incluye, en este caso, el Decreto



21/2012, de 21 de febrero, de Administración electrónica, modificado por el Decreto 84/2015, de 9 de junio, y por el Decreto 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración Electrónica.

267. Asimismo, en el marco de las relaciones entre los ciudadanos y ciudadanas con la Administración pública y las interadministrativas a través de medios electrónicos, interviene la materia de protección de datos de carácter personal, cuya norma de referencia es la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales —que ha derogado la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal—, y su normativa de desarrollo.
268. Sin duda, nos sirve de referencia de contraste, también, el ya citado RGPD [Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE].
269. Dicho lo anterior, reseñamos que una de las apuestas más destacables del anteproyecto consiste en facilitar y garantizar la utilización de medios electrónicos por parte de las personas titulares y beneficiarias de prestaciones económicas y ayudas del SVGII en sus relaciones con Lanbide y ayuntamientos, en los artículos 69 y siguientes; así como la posibilidad de utilizar novedosos sistemas de inteligencia artificial en el control de las prestaciones económicas, en los términos que señala el artículo 85 del anteproyecto.
270. Por su parte, el artículo 69 regula al derecho a relacionarse por medios electrónicos, así como un variado elenco de garantías para hacer efectivo aquel derecho que parte del reconocimiento que hace el artículo 13 de la LPAC y que encuentra debido desarrollo en el citado Real Decreto 203/2021. Ese reglamento concreta la definición de tal derecho en ámbitos que también trata el anteproyecto, como son el de la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (artículo 70) y el referido a las comunicaciones y notificaciones por medios electrónicos (artículo 72).
271. Como parámetro de la regulación sobre inteligencia artificial, la exposición de motivos del anteproyecto cita expresamente la Carta de Derechos Digitales (en adelante, CDD), elaborada a partir del trabajo realizado por el Grupo Asesor de Expertas y Expertos constituido por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, presentada en 2021.



272. Como explicita la CDD en sus consideraciones previas, “...no tiene carácter normativo, sino que su objetivo es reconocer los novísimos retos de aplicación e interpretación que la adaptación de los derechos al entorno digital plantea, así como sugerir principios y políticas referidas a ellos en el citado contexto. Con ello, también, proponer un marco de referencia para la acción de los poderes públicos...”. A este origen se debe, por ejemplo, la inserción del desiderátum que representa la supresión de la brecha digital para sostener el derecho a la no exclusión digital (artículo 69.2.b).
273. En un plano análogo al de la CDD, cabe destacar, como también hace la exposición de motivos, que se ha apostado por “la alfabetización digital de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones del Sistema Vasco, en línea con la reciente Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Brújula digital 2030: el camino europeo para la década. COM (2021) 118 final, de 9 de marzo de 2021”.
274. Asimismo, como explica la exposición de motivos, el anteproyecto prevé la utilización de sistemas de inteligencia artificial “consciente del protagonismo que adquirirán en el quehacer de la totalidad de las administraciones públicas en los próximos años y desde el compromiso declarado de un uso ético de los mismos”.
275. Es el artículo 85 el que incorpora al SVGII que configura el anteproyecto la posibilidad, ya no remota, pero todavía inasible en todos sus contornos, de utilizar los instrumentos que ofrece la “Inteligencia Artificial”.
276. Se contempla su uso en el ejercicio de la potestad de control en sentido amplio, lo que incluye la selección de expedientes para realizar controles aleatorios inmediatos de prestaciones reconocidas, particularmente, las que vengan soportadas en declaraciones responsables, así como para elaborar el Plan anual de asistencia, inspección y control (artículo 90). Además, se prevé su aplicación al procedimiento administrativo.
277. Si bien se aprecia una tímida y genérica aproximación de estos sistemas al contexto de la gestión administrativa y del control en el seno del SVGII, sí resulta significativo, dadas las peculiaridades de esta nueva realidad, el conjunto de garantías, derechos, principios y límites que delimitan su uso y que persiguen el efecto de atemperar los riesgos que esta compleja tecnología conlleva.
278. Una salvaguarda de derechos que ya está presente tanto en la LPAC como, particularmente, en el artículo 41 de la LRJSP, que define lo que ha de entenderse por procedimientos automatizados, regulando los requisitos que ha de cumplir





su implantación como una forma de allanar el camino de la innovación en esta materia.

279. También existe una vía de conexión con la normativa de protección de datos, de forma que, aunque el RGPD sea tecnológicamente neutro, el artículo 22, sin mencionar directamente la inteligencia artificial, está pensado para ponerle límites en aquellas decisiones que tienen un impacto más importante sobre las personas. Sin prohibirlas completamente, exige unas garantías para los afectados, como la posibilidad de oponerse a la decisión y de exigir la intervención humana.
280. Adicionalmente, de entre los documentos que desarrollan el enfoque ético y garantista del uso de la inteligencia artificial en el sector público que cita la exposición de motivos del anteproyecto, destacamos nuevamente la CDD del 2021, dado que sintetiza los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial, presentes en su mayor parte en el texto del anteproyecto:

Que las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital, así como los principios éticos que guían el diseño y los usos de la inteligencia artificial.

La transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio.

Obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, tecnología empleada, así como de los criterios de aplicación de las mismas al caso. El interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente.

Que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas, salvo que normativamente se prevea la adopción de decisiones automatizadas con garantías adecuadas.



Se deberá garantizar el derecho a la no discriminación cualquiera que fuera su origen, causa o naturaleza, en relación con las decisiones, uso de datos y procesos basados en inteligencia artificial.

Las personas tienen derecho a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas tomadas por sistemas de inteligencia artificial que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial.

### **Remisión normativa y deslegalización**

281. Como hemos puesto de relieve, el anteproyecto pretende recopilar de manera unificadora una materia que es muy amplia y compleja —abordada en múltiples aspectos variables, fundamentalmente en determinación de cuantías de las prestaciones y en los procedimentales, y para diversos supuestos—, con muchas implicaciones y ámbitos de proyección.
282. Y lo hace de manera exhaustiva, en el entendimiento de una ley comprensiva de todos los componentes del SVGII, con un grado de desarrollo, a veces, demasiado concreto y detallado —pese a las múltiples remisiones normativas que efectúa con apertura al reglamento—. De tal manera que, no en pocas ocasiones, desciende a un nivel propio del reglamento, con el riesgo de que se produzca una congelación de rango, cuyo efecto más relevante se presenta cuando procede modificar sus contenidos, para lo que se requiere una norma del mismo rango legal.
283. Así lo ha entendido el órgano promotor de la iniciativa, que intenta compensar los inconvenientes de una norma ambiciosa en cuanto a su contenido, acudiendo a dos técnicas: la remisión normativa y la deslegalización.
284. En primer lugar, cabe recordar que la remisión normativa consiste en el reenvío que la ley efectúa expresamente a la norma reglamentaria para que complete la regulación de ciertos contenidos normativos que la propia ley define o enuncia solo en sus elementos o principios esenciales; de suerte que remite al reglamento su desarrollo completo o la regulación de ciertos aspectos secundarios o accesorios respecto de la regulación principal que aborda la ley.
285. En relación con la remisión normativa, una cuestión crucial es la de sus posibles límites, esto es, cuál es el grado de regulación material o sustantivo exigible a la ley.



286. En ese sentido, para que la remisión hecha por la ley al reglamento sea válida ha de establecer previamente una regulación esencial o básica de la materia a la que se refiere, en cuyo marco desarrolle o complete la ley, pero sin permitir que el reglamento innove la ley o sustituya sus contenidos esenciales.
287. A ese respecto, se puede comprobar que el anteproyecto, en las numerosas llamadas que efectúa al reglamento, no siempre delimita con el mismo grado de detalle —más allá de la conexión con el ámbito material en que se habilita la intervención del reglamento— los contenidos esenciales de la materia sobre la que se efectúa la remisión.
288. Sería recomendable revisar esas remisiones normativas para afinar lo máximo posible —y hacerlo más explícitamente— el contenido básico a completar o desarrollar.
289. Junto con las remisiones normativas, en segundo lugar, en el anteproyecto se activa el instrumento de la deslegalización, en concreto, en la **disposición final tercera**, referido a determinados preceptos, en lugar de materias —como sería más recomendable, aunque se hiciera una indirecta referencia al articulado—.
290. En palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 29/1986, toda operación deslegalizadora supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la norma (legal) deslegalizadora, de tal manera que, a partir de esta y en su virtud, pueda ser regulada por normas reglamentarias.
291. Esa técnica encuentra un límite infranqueable en la reserva material de ley, de modo que carece de operatividad respecto a materias cuya regulación se encuentre atribuida a una norma con rango legal.
292. Asimismo, y como segundo límite, dado que por imperativo constitucional no cabe una deslegalización general de todo el bloque de la legalidad, la delimitación del ámbito de la potestad reglamentaria ampliado por la deslegalización ha de realizarse de manera precisa y expresa, mediante límites concretos, que salvaguarden el principio de legalidad.
293. En definitiva, solo se permite la deslegalización si respeta las reservas de ley y los límites generales del principio de legalidad. Ese condicionamiento en el ejercicio de esa técnica la viene reservando a aspectos menores, a materias como la organización administrativa o la adaptación a normativas cambiantes o técnicas.



294. En la disposición final tercera del anteproyecto se articula una de las formas válidas posibles —a nivel teórico— de deslegalización, señalando los preceptos concretos de la ley respecto a los que el legislador autoriza al Gobierno Vasco a regular —en forma de modificación—, en el ámbito de su potestad reglamentaria —rebajando, por tanto, el rango legal de esas materias—.
295. Las materias deslegalizadas, respecto a las que el anteproyecto abandona su futura modificación en favor de las normas reglamentarias y, por lo tanto, de la voluntad administrativa, conciernen, en primer lugar, a la modificación de requisitos exigibles para ser titulares del derecho a la RGI: (I) en cuanto a las personas de entre 23 y 29 años, que, integradas en una unidad de convivencia, deberán acreditar, “además, vivir de forma independiente con, al menos, un año de antelación a la fecha de la solicitud” [**segundo párrafo del apartado b) del artículo 16.1**]; y (II) en relación con el requisito también exigible, con carácter general, para ser titulares del derecho a la RGI, relativo al empadronamiento y residencia efectiva en algún municipio de la CAE de forma continuada en los periodos, en la forma, y con las condiciones que indican los tres párrafos que conforman el **apartado c) del mismo artículo 16.1**.
296. En esos dos supuestos del artículo 16.1, se prevé expresamente en el párrafo 2 de la disposición final tercera que, en ningún caso, su modificación podrá agravar las condiciones de acceso a la RGI previstas en esta ley.
297. En segundo lugar, es objeto de deslegalización el **artículo 30**, sobre exención de obligaciones de las personas titulares de la RGI.
298. En tercer lugar, respecto a la determinación de la cuantía de la RGI, se deslegalizan: (I) la previsión de actualización “con periodicidad trimestral en los términos previstos en el artículo 81”, que se efectuará teniendo en cuenta el conjunto de las rentas e ingresos disponibles, así como la renta máxima garantizada correspondiente al mismo periodo, con la fórmula de cálculo prevista en los dos párrafos que integran el **apartado b) del artículo 34.1**, que, además, contiene una previsión específica acerca de una remisión normativa, también afectada, en puridad y paradójicamente, por la deslegalización —“Reglamentariamente podrán establecerse otros periodos de determinación de la cuantía que atiendan a situaciones de necesidad sobrevenida”—; (II) la previsión del **párrafo 2 del artículo 34**, que dispone que “La variación de los ingresos computables surtirá efecto a partir de la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente”; (III) el **párrafo 3 del artículo 34**, en cuya virtud, “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”; (IV) por último, en cuanto a la determinación de la



cuantía de la RGI, el **párrafo 4 del artículo 34**, conforme al que “El cambio en las circunstancias personales de quienes integran la unidad de convivencia o de su composición, que comporte aumento o disminución de la 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”.

299. En la práctica, del régimen de determinación de la cuantía de la RGI establecido en el artículo 34 del anteproyecto, solo quedan exceptuados de la deslegalización, con congelación de rango, el párrafo que encabeza el artículo 34.1 y la regla contenida en el apartado a); a los que habrá de sumar, entendemos, el último párrafo —que ahora aparece dentro del párrafo 4, pero que merece una numeración independiente— del artículo 34, en cuanto determina que “Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de la suspensión o extinción de la prestación”.
300. En cuarto lugar, nos referimos a la suspensión del complemento individual que corresponda a la persona titular de la prestación y de los complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia por incumplimiento injustificado de las obligaciones que detalla el artículo 45.1 —entre las que se encuentran las previstas en el artículo 28.2.c), concernientes a la prohibición de abandono voluntario de un curso de formación para el empleo, y la prohibición de abstenerse de acudir a dicho curso, así como abstenerse de participar en un proceso de selección para el empleo, en todos los casos, propuestos por Lanbide—. El **artículo 45.3** expone los supuestos en que se entiende justificado el rechazo, abandono o absentismo de un curso de formación para el empleo o la participación en un proceso de selección para el empleo, en caso de enfermedad o cuando la actividad formativa o el proceso de selección incumpla alguno de los requisitos comprendidos en los apartados a) a f), de suerte que, de concurrir, no procederá la suspensión del complemento o complementos.
301. Pues bien, la deslegalización afecta a los supuestos en que se entiende justificado el incumplimiento de las obligaciones relatadas sobre cursos de formación y proceso de selección en caso de enfermedad y cuando los cursos se subsuman en alguno de los apartados **a) a e) del párrafo 3 del artículo 45** —no incluido en la deslegalización el f) relativo a los casos de conciliación—.
302. En quinto lugar, también se deslegaliza el **artículo 48.2**, que contempla los casos en que se entiende justificado el rechazo de una oferta de empleo realizada por Lanbide o por una entidad colaboradora —rechazo que se considera en el párrafo 1 del artículo 48 causa eficiente para provocar la extinción de la RGI—, a efectos de no extinguir la prestación de RGI.



303. En sexto lugar, la deslegalización afecta al **artículo 77.2**, que regula el contenido mínimo de los modelos normalizados para la solicitud de las prestaciones del SVGII.
304. En séptimo lugar, se prevé la deslegalización del **artículo 81**, relativo a la actualización de la cuantía de la RGI. Se observa, en relación con ese precepto, que tiene un régimen especial de aplicación transitoria y gradual que contempla la **disposición transitoria séptima** —objeto de análisis en este dictamen—, que también podría verse comprometida.
305. Por último, se contempla la habilitación al Gobierno Vasco para modificar a la baja el índice corrector del **artículo 35** —previsto para calcular la cuantía mensual de la prestación de RGI que corresponde a cada unidad de convivencia cuando reside en un mismo domicilio más de una, sea o no beneficiaria de la RGI—.
306. Por lo que concierne a los supuestos contemplados en la **disposición final tercera**, cabe apuntar que no se efectúa una remisión en blanco para que intervenga el Gobierno Vasco, sino que impone una condición general, consistente en que las normas que dicte el Gobierno Vasco sobre las materias deslegalizadas “habrán de justificarse, preferentemente, en conclusiones y recomendaciones incluidas en la evaluación prevista en el artículo 142”.
307. Procede realizar un último apunte, conectado con la elección de los supuestos de deslegalización que, sin duda, en una norma de la magnitud de la proyectada no es tarea fácil, por lo que suponemos que se ha efectuado un estudio en profundidad, como corresponde, en el que se habrán tomado en consideración los factores que han culminado en la selección de las materias y preceptos objeto de deslegalización, ponderando, además, su conexión con otros que pueden quedar huérfanos o congelados en la norma legal.
308. No se encuentra, en cambio, en el expediente una explicación del proceso de análisis seguido para llegar a la formulación final de la deslegalización, incluso descartando otros aspectos no deslegalizados, que hasta ahora eran regulados en normas reglamentarias.

## **B) Observaciones al articulado**

### **Título I Disposiciones generales**

309. El **artículo 3** del anteproyecto enumera los principios que informan el SVGII, cuya articulación suscita las siguientes consideraciones.



310. Se enuncian un total de trece principios que son en su gran mayoría los que ya venían recogidos en la LGIIS, si bien, además de alguna reformulación del contenido e identificación de alguno de ellos, se incorpora uno genuinamente nuevo como es el de la “protección a la infancia”. Procede situar en este ámbito la Ley vasca 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y a la adolescencia, modificada por la Ley 3/2009. En otro plano es de reseñar también la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia (que modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).
311. Según la exposición de motivos, este ha sido un criterio básico que ha guiado la elaboración de la ley con objeto de multiplicar los esfuerzos “para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social”. La atención al interés superior del menor tiene una presencia destacada en la ley a la hora de, por ejemplo, establecer los requisitos para ser titular de las prestaciones o conformar las unidades de convivencia, o al moderar algunos efectos desfavorables derivados de la aplicación de la norma en los casos de suspensión o la extinción de la prestación de la RGI.
312. Respecto del principio de “Atención personalizada, flexible, integrada y continua”, cabe una sugerencia.
313. Menciona como destinatarios de este principio a las personas beneficiarias, si bien, siendo este un concepto que responde a una definición concreta establecida en el artículo 8.2 del anteproyecto y que implicaría excluir a las personas titulares definidas en el mismo precepto, se propone revisar y acotar adecuadamente el ámbito subjetivo al que se destina en tanto no parece apropiada tal exclusión. El mismo comentario merece la mención a las personas beneficiarias que se hace en el apartado h) referido al principio de transversalidad.
314. Por último, vemos que el principio de “Evaluación” se ha desgajado del principio de “Calidad y optimización de recursos” para conformar uno con identidad propia, que parece responder a un objetivo claro de la ley de reforzar “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”, creando *ex novo* un órgano específico dedicado a esta tarea. Ahora bien, el último inciso que incorpora, anunciando la publicación de los resultados de la evaluación, duplica el mensaje que ya está regulado en el artículo 142 con mayor precisión por tener un contenido



claramente dispositivo y que haría innecesaria su mención en el contenido del principio.

315. En cualquier caso, la mención a la legislación de transparencia, información pública y buen gobierno nos sugiere plantear que se valore la posibilidad de enunciar un principio autónomo relacionado con la transparencia y publicidad activa en tanto informa la regulación proyectada en aspectos tan importantes como el procedimiento (artículos 67 y 68), la planificación (artículo 127) y la evaluación (artículo 142 y 145). En cualquier caso, se mencione o no, se hace evidente el cumplimiento obligado de dicha legislación en aquello que corresponda.
316. El **artículo 8** redefine los conceptos de personas titulares, beneficiarias —antes destinatarias— y receptoras en relación tanto con las prestaciones económicas (RGI e IMV) como con las AES, así como en relación con los nuevos instrumentos y servicios de inclusión laboral y social. Ahora bien, para mantener la debida coherencia y claridad en el precepto, sugerimos que en el primer párrafo del apartado 2, cuando se define el concepto de personas beneficiarias se acote debidamente que se refiere tanto a las prestaciones económicas como a los servicios orientados a la inclusión laboral y social, a pesar de que se deje intuir en el inciso final de dicho párrafo.
317. Respecto del **apartado c) del artículo 9**, dirigido a garantizar el derecho a entender y ser entendidos de las personas con discapacidad que precisen ser atendidas en el SVGII, incorpora un contenido propiciado por las modificaciones que han sufrido tanto la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, como la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, operadas por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
318. Tampoco cabe olvidar el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, atendiendo particularmente a la modificación que ha sufrido por la Ley 6/2022, de 31 de marzo, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, que ha entrado en vigor el 2 de abril de 2022.
319. Dichas modificaciones pretenden realizar las adaptaciones y los ajustes necesarios para garantizar la participación en condiciones de igualdad en los procesos en los que participen personas con discapacidad, objetivo que comparte el anteproyecto, si bien adaptado al ámbito de actuación del SVGII.





320. Podría ser innecesaria la introducción de una concreción o llamada expresa a la obligación de respetar la legislación de procedimiento administrativo común en lo referente a la notificación de los actos administrativos que lo precisen para ser eficaces, en el mismo párrafo en el que se particulariza el contenido del derecho de las personas con discapacidad, dado que solo tiene un mero efecto aclaratorio. No se observa ninguna interferencia entre ambos planos, de manera que nada sugiere que pueda entenderse desplazada la legislación del procedimiento común a la hora de implementar el derecho que se les reconoce a dichas personas.

### **Capítulo I del título II Prestaciones económicas y ayudas del SVGI. Disposiciones generales**

321. Este título se inicia con una parte común, que define la naturaleza de las prestaciones económicas, la RGI y el IMV, así como de las AES, los atributos que conforman la compatibilidad entre ellas y el concepto de domicilio asociado a los requisitos de reconocimiento, que afecta a la RGI y a las AES.
322. El **artículo 10.1** reitera el carácter de derecho subjetivo de la RGI en el primer inciso, si bien en el segundo realiza una acotación negativa referida a la no aplicación de la legislación sobre ayudas y subvenciones con el propósito explícito de excluir tal carácter. Sugerimos la modificación de la fórmula utilizada disponiendo que carece de naturaleza subvencional, o delimitando la única legislación rectora haciendo referencia a esta ley, como se hace con las AES.
323. Las notas fundamentales que definen la interrelación de la RGI con el IMV se proyectan en el **párrafo 2 del artículo 11** por la vía de proclamar la preferencia en el reconocimiento y cobro del IMV, que entendemos anudado, no solo a la conformación de la cuantía base regulada en el artículo 32 y a lo dispuesto en la disposición adicional primera, sino a la propia determinación de la cuantía regulada en los artículos 34, 38 y 39.
324. Así mismo, debe atender a los criterios de subsidiariedad y complementariedad de la RGI respecto de la cuantía reconocida del IMV, uno de cuyas limitaciones es la que dispone el párrafo segundo que implica no variar —aumentar— la cuantía de la RGI aunque se modifique, suspenda o extinga el IMV con origen en incumplimientos culpables de las obligaciones impuestas a los titulares y beneficiarios de esta. La mención a la culpabilidad del incumplimiento suscita algunas dudas interpretativas que dan paso a considerar que pueda existir un rango de incumplimientos “no culpables o no imputables a la persona titular o beneficiaria”, que la LIMV tampoco identifica en estos términos, que podrían hacer



variar la cuantía de la RGI y que se hace preciso clarificar o derivar al reglamento dadas las implicaciones que conlleva.

## **Capítulo II del título II. Renta de Garantía de Ingresos**

325. El artículo 15 (incluido en la **sección 1ª del capítulo II del título II**, comprensiva de los artículos 14 a 24, relativa a la “Definición, personas titulares y beneficiarias”) alude a tres características inherentes a la RGI: complementaria y subsidiaria, intransferible e indefinida.
326. El apartado a) atiende a su carácter complementario y subsidiario, pero esta vez 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, las cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud o, en todo caso, durante su tramitación”, sin que se cite al IMV, aunque deba entenderse incluido.
327. Siendo un objetivo del anteproyecto que exista un nexo que conecta la RGI con el IMV y de ambos con el resto de recursos o prestaciones públicas de otra naturaleza, cabe sugerir que se cite específicamente al IMV entre las prestaciones económicas públicas que actúan con este carácter en atención a su inclusión como prestación propia del SVGII.
328. Habría que revisar el término “hacerse valer íntegramente” referido a las prestaciones públicas que se introduce en el artículo 15.a), en tanto de la lectura del artículo 16 se deriva que en realidad hace referencia a “haber solicitado”, lo que conllevaría modificar la redacción apartándose de una expresión más propia de la LGIIS, cuya concepción ahora ha cambiado y que convendría clarificar desde el principio. El mismo comentario merece la inclusión de esta expresión en el artículo 38.a) del anteproyecto.
329. El **artículo 15.c)** introduce una novedad significativa del anteproyecto respecto del modelo de la LGIIS por la vía de considerar indefinida la duración de la RGI “mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones para el mantenimiento”, lo que ilustra a la vez el carácter eminentemente condicionado que acompaña a dicho modelo de prestación.
330. La sección 1ª dedica cuatro artículos (del 16 al 19) a regular los requisitos para ser titular de la RGI, partiendo de un conjunto de condiciones generales (artículo 16) que se van excepcionando o modulando en función de la pertenencia a determinados colectivos, haber obtenido determinada condición por la



legislación vigente o estar incurso en determinadas circunstancias especiales (artículos 17, 18 y 19).

331. El **artículo 17.2**, que comprende el acceso de las personas mayores de edad que hayan estado sujetas en algún periodo inmediato anterior a la mayoría de edad, entre otros, al sistema de protección de menores, adiciona un requisito novedoso no presente en los requisitos generales, ni para el resto de colectivos especiales, que es el de “ser personas usuarias de la Cartera de Servicios Sociales dirigidos a su inclusión social según se determine reglamentariamente”.
332. Por otro lado, la determinación del colectivo a partir de la condición temporal que introduce resulta un tanto difusa e indeterminada, al utilizarse un término como “algún”, que debería venir referenciado a una expresión más objetivable.
333. El **artículo 21.2.a)** admite como causa justificada que exime de residir en el mismo domicilio cuando el cónyuge o la pareja trabajen a determinada distancia, y sugerimos que podría contemplarse también para el caso de cursar estudios, de manera similar a como se hace para los beneficiarios en el artículo 24.1, párrafo segundo.
334. El **artículo 23.2** retrotrae los efectos económicos derivados del cambio de titular cuando la solicitud se hace en plazo —tres meses—. Cabría entender que, si se hace fuera de plazo, los efectos se computan conforme a la regla general, entendiéndose por esta la del artículo 60.1, primer día del mes siguiente a la fecha de la solicitud, lo que habría que clarificar.
335. El **artículo 24.2** limita la posibilidad de ser persona beneficiaria en el supuesto del artículo 25.2 —convivencia sin vínculos— a los mayores de edad. Nos preguntamos si también cabría asimilar a estos a los menores emancipados, en tanto podrían ser titulares en los supuestos y con los requisitos de los artículos 17.1 y 19.1 y 2, pero no se contempla que puedan dar el consentimiento para ser personas beneficiarias cuando residan en un domicilio con personas con las que carezcan de los vínculos del 25.1.
336. Al hilo del comentario anterior, el artículo 25.2 (en la **Sección 2ª del capítulo II del título II**, comprensiva de los artículos 25 a 27, relativos a la “Unidad de convivencia”) podría acotar que se refiere a personas mayores de edad —o menores emancipados— en consonancia con el artículo precedente, para que pueda entenderse autónomamente sin tener que recurrir al artículo 24.2.
337. La definición de relación análoga a la conyugal del **artículo 27.1** suscita la duda de si debería incluir a los menores emancipados en la medida en la que sí están



habilitados para casarse (artículo 46 1º Código Civil) por lo que también podrían mantener una relación de ese cariz.

338. Asimismo, se suscita la duda de si, cuando se refiere a la convivencia de modo estable y notorio en un mismo domicilio en el párrafo 1, se debe medir con referencia a la regla de presunción del artículo 27.2.a) —convivencia al menos dos años ininterrumpidos dentro de los cuatro últimos o ha de determinarse por referencia a criterios de otra índole, que convendría clarificar.
339. Dentro de la **sección 3ª del capítulo II del título II** (artículos 28 a 30), el **artículo 28.1** enumera un total de siete obligaciones de las personas titulares y beneficiarias que se sitúan en diferentes planos y merecen ser diferenciadas.
340. En primer término, los apartados a) b) y c) enuncian una obligación de colaboración con Lanbide, que parece proyectarse en dos elementos diferentes, sobre la prestación de RGI y sobre los diversos instrumentos de inclusión del título V del anteproyecto (que podrían unificarse), lo que responde a la plena habilitación al legislador para definir el contenido de esta obligación en el marco del artículo 18 de la LPAC.
341. Como sugerencia de mejora, este apartado debería acotar desde el principio que se refiere al ejercicio de sus competencias sobre la prestación económica de RGI en tanto hace una primera referencia genérica a las competencias de Lanbide.
342. **El segundo párrafo** incluido **del artículo 29.2** establece una presunción *iuris tantum*, que pasa por entender que no se está residiendo en la CAE en la fecha indicada o en un periodo si encadena comparecencias no atendidas. Encontramos que esa presunción requiere que se contemple el rango de causas justificadas que enervan la presunción, así como un mayor detalle del periodo temporal al que afectaría, considerando las graves consecuencias que se derivan a efectos de suspensión (artículo 43), de suspensión cautelar (artículo 47) y de extinción (artículo 48) de la prestación de RGI.
343. La **sección 4ª del capítulo II del título II** aborda un relevante componente de la RGI que alude a la determinación de la cuantía de la prestación económica, en el que se materializan en toda su extensión los efectos derivados de la asunción de la competencia ejecutiva del IMV, y una de las señas de identidad de este anteproyecto.
344. La determinación de la cuantía de la RGI depende, en lo fundamental, de la definición de dos grandes factores, cuales son: (I) la Renta Máxima Garantizada (en adelante, RMG), en cuya composición se integran la cuantía base y los



complementos individuales y los vinculados a las características de la unidad de convivencia; y (II) la determinación del conjunto de las rentas e ingresos disponibles para todos los miembros de la unidad de convivencia. Calculados ambos conceptos, la RGI se obtiene por la diferencia que resulte entre ellos.

345. El **artículo 32.2** refiere la fijación de la cuantía base a lo que exprese la Ley de presupuestos generales para Euskadi tomando en consideración el IPC.
346. Ahora bien, la cuantía que así se fije conlleva no minorar la renta garantizada mensual que corresponda a una persona beneficiaria individual del IMV. Previsión que da entrada a una de las claves de la integración del IMV en el SVGII, que es considerarla, en palabras de la exposición de motivos, “como una prestación ‘suelo’, un mínimo común que ofrece la oportunidad de que el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión extienda su protección a todas aquellas personas domiciliadas en Euskadi que se hallen en situación de necesidad”.
347. Esa cuestión, a su vez, conecta con la **disposición adicional primera**, que determina el importe de dicha cuantía base, como mandato que completa —y ofrece seguridad jurídica— la previsión del **artículo 32**, a falta de ley de presupuestos a la entrada en vigor de la ley y por la que: (I) se ordena que el importe mensual de la cuantía base previsto en el artículo 32 será el mismo que la renta garantizada mensual que corresponda a una persona beneficiaria individual del IMV; y (II) informa de que en el ejercicio 2022 el importe mensual de la cuantía base es de 484 euros.
348. El **artículo 33.3** atiende a la definición de “unidad de convivencia monoparental” y “asimilados a la unidad de convivencia monoparental”. Si bien es cierto que es el único precepto que integra este concepto cuando trata los complementos vinculados a las características de las unidades de convivencia, la sistemática del texto aconsejaría introducirla en la sección 2<sup>a</sup>.
349. El **artículo 34** detalla cómo se efectúa el cálculo de la prestación de la RGI una vez conocida la determinación de la RMG en los preceptos anteriores. Podemos decir que son tres los elementos básicos que introduce.
350. El primero se remite al **artículo 38**, en el que se contempla cuáles son las rentas e ingresos disponibles de todas las personas de la unidad de convivencia que han de considerarse a estos efectos, y que, a modo descriptivo, no exhaustivo, incluirán los rendimientos provenientes del trabajo, del patrimonio (artículo 39), de pensiones o de cualquier otro título —también debería citar a las prestaciones públicas—.



351. Cabe dar por supuesto que, en consideración a los criterios de interrelación de la RGI con el IMV expresados en el artículo 11 —preferencia, complementariedad y subsidiariedad—, la prestación del IMV habrá de estar reconocida con anterioridad al cálculo de la RGI, a efectos de ser considerada parte del sumatorio de los ingresos de la unidad de convivencia a detracer de la RMG, si bien ninguna referencia explícita se hace en el texto, que, reiteramos, es procedente en tanto constituye una relevante manifestación de la integración del IMV en el SVGII —en coherencia con lo expresado en el mismo sentido en el artículo 15—.
352. En segundo lugar, el **artículo 34** acota, además, la regla temporal con la que han de computarse las rentas e ingresos y la RMG, que será la del mes de solicitud para el inicial reconocimiento, y de tres meses en el procedimiento de actualización trimestral que regula el artículo 81. Y también una regla temporal para conocer las características de la unidad de convivencia a considerar y que establece con referencia a la fecha de solicitud (reconocimiento) y a la de revisión (actualización) de la cuantía de la prestación. Esta última parece referirse, en la terminología del anteproyecto, al procedimiento de actualización trimestral del artículo 81 y ello aconsejaría sustituir el término revisión por el de actualización.
353. El tercero de ellos se contiene en los **párrafos 2 y 4 del artículo 34**, que guardan cierta homogeneidad en tanto fijan la fecha de efectos de las variaciones de ingresos y de las circunstancias personales de quienes integran la unidad de convivencia, que en ambos casos es la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente. Por ello, podrían ocupar un mismo párrafo o párrafos contiguos que unifiquen el mensaje.
354. En cualquier caso, la referencia temporal resulta un tanto indeterminada, dado que la actualización trimestral es producto de la tramitación simplificada de un procedimiento administrativo incoado de oficio, por lo que sería más adecuado referirse a la fecha de incoación del procedimiento.
355. El **artículo 36** tiene como finalidad definir que el cómputo de los recursos es global en referencia al total de estos y de todos los miembros de la unidad de convivencia, lo que incluye a la persona solicitante/titular y personas beneficiarias integrantes de la unidad de convivencia. Ahora bien, pensamos que este enunciado carece de entidad separada en tanto está presente en la redacción del artículo 34.1. En cualquier caso, de querer reforzar tal carácter de globalidad, su ubicación sistemática más ajustada la encontraría en este precepto.



356. El **artículo 37** define uno de los requisitos clave que se precisan para ser persona titular y beneficiaria de la prestación de RGI, como es la de estar incurso en una situación de necesidad económica por referencia a criterios económicos objetivables que no se pueden superar.
357. El apartado a) establece el límite que afecta al conjunto de los rendimientos mensuales (definidos estos en el artículo 38.1), computados en un periodo de tres meses, por referencia al artículo 81, que adquiriría mayor claridad si expresara el concreto periodo.
358. Respecto al apartado b), en el que enumera los bienes inmuebles y otros bienes muebles —dinero, títulos, valores, vehículos y otros bienes—, se está refiriendo al cómputo del patrimonio y sería conveniente que sustituyera tal enumeración por el término que los engloba a todos, tal y como se refleja en el artículo 39, paralelamente a como se ha hecho, además, en el apartado a) con los rendimientos.
359. En este supuesto parecería razonable, también, remitir al reglamento la referencia válida para establecer el valor de los bienes más comunes susceptibles de integrar el patrimonio, en consonancia con la seguridad jurídica que exige la debida aplicación de la norma.
360. El **artículo 38.1** atiende a las reglas de determinación de los rendimientos, en los que integra el trabajo por cuenta propia y ajena, y los derivados del patrimonio, las pensiones o de cualquier otro título. Mientras en el artículo 37, al describir la situación de necesidad económica, se computan por separado los límites de los rendimientos y el patrimonio —lo que sugiere una terminología que acoge elementos de distinta naturaleza—, en el artículo 38.1 el patrimonio forma parte del término rendimientos y ello conduce a cierta confusión.
361. Por su parte, el **artículo 36** habla de “recursos” para referirse a todos los elementos computables con traducción económica. Cabría sugerir que se revisara la utilización de la terminología utilizada en esta sección para mejorar la intelección de los conceptos empleados.
362. Cuando el **artículo 38.1** enumera lo que constituyen rendimientos no menciona las prestaciones públicas, como sí hace en otros preceptos [por ejemplo, en los artículos 38.1 a), 42 1 b)], y que consideramos procedente incluir.
363. El **artículo 39.3** define lo que ha de considerarse “patrimonio de difícil realización” por referencia a dos criterios: que no se sobrepasen los límites del artículo 37.b) y que concurra una situación objetiva de necesidad económica. Vemos



imprecisión en la determinación del alcance del término “objetiva”, en tanto el artículo 37 ya ofrece las herramientas para determinar su concurrencia o no, e interpretamos que a ellas habrá de recurrirse para calificar esta situación, lo que se hace preciso clarificar adecuadamente.

364. El **artículo 40** regula algunas de las características que definirían a los denominados “estímulos al empleo”, haciendo una remisión amplia al desarrollo reglamentario.
365. Ahora bien, la Comisión echa en falta una definición de tal concepto en este precepto, que resulta insuficiente a la luz de lo dispuesto en su apartado 2 y que exigiría una mínima intervención de la ley, tal y como ya se hizo, acertadamente, en la LGIIS.
366. Y ello con independencia de que esta definición se pueda completar a propósito de la **disposición transitoria tercera del anteproyecto**, que permite la aplicación temporal de la Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la renta básica y de los beneficiarios de las ayudas de emergencia social, en tanto no se desarrolle reglamentariamente este mecanismo.
367. Una necesidad de desarrollo que se hace más patente aún por dos razones.
368. La primera, muy evidente, porque el anteproyecto modifica un aspecto esencial de su concepción, como es el carácter temporal. Según el régimen ahora vigente, se concede por un período máximo de veinticuatro meses, que podría prorrogarse por otro período de doce meses si mediara dictamen expreso de Lanbide en tal sentido. Pero en el citado artículo 40 del anteproyecto se torna indefinido, lo que, a buen seguro, implicará cambios en su configuración, que se hace preciso abordar cuanto antes como exigencia de razonabilidad en su aplicación.
369. Por otro lado, porque ya la disposición transitoria cuarta del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la RGI —que el anteproyecto deroga en lo que se oponga a la ley—, estableció una regla de transitoriedad de la citada Orden, de similar contenido, que tampoco llegó a desarrollarse.
370. En virtud de dicha disposición transitoria cuarta: “A efectos de determinación de los porcentajes de ingresos a excluir del cómputo de los recursos disponibles en concepto de estímulo al empleo, según lo previsto en el artículo 21.3 del presente Decreto, se mantendrán, en tanto no se proceda a la determinación de tales porcentajes mediante Orden de desarrollo





del presente Decreto, los establecidos en la Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de las personas titulares de la Renta Básica y de las personas beneficiarias de las Ayudas de Emergencia Social (BOPV núm. 37, de 21 de febrero de 2001)”.

371. Por su parte, el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las AES, dentro del artículo 13, dedicado a la determinación de los recursos y del patrimonio (según redacción otorgada por el Decreto 16/2017, de 17 de enero), prevé, también, los estímulos de empleo en su párrafo 2: “Con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondiente a la persona solicitante o a otras personas miembros de su unidad de convivencia. La determinación de los porcentajes de ingresos a excluir del cómputo en concepto de estímulo al empleo y su límite temporal atenderá a los criterios que estipule el Gobierno Vasco mediante Decreto”.
372. Como no se ha dictado la orden de desarrollo del Decreto 147/2010, ni tampoco el decreto al que se refiere el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de AES, y el artículo 40 del anteproyecto realiza una amplia remisión reglamentaria, se hace patente nuevamente la transitoriedad de la citada Orden de 14 de febrero de 2001, si bien las circunstancias descritas aconsejan que su adecuación se produzca lo antes posible.
373. En el plano de la técnica normativa, dejamos aquí constancia de que resulta improcedente la regulación de la duración de la aplicación de los estímulos en la disposición transitoria tercera, previsión que, además, es innecesaria porque no hace sino reiterar lo ya expresado en ese sentido en el artículo 40.
374. La **sección 5ª del capítulo II del título II** atiende a la regulación de los supuestos que conllevan la suspensión y extinción de la RGI. Ambos constituyen dos de los efectos derivados de la resolución del denominado “procedimiento de control”, a tenor de lo previsto en el artículo 83.1.c), y que actúan con independencia de las consecuencias inherentes a la tramitación del procedimiento sancionador, siguiendo el modelo de la LGIIS, que no ha sido objetado jurisprudencialmente en líneas generales.
375. El procedimiento de control tiene por objeto comprobar el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de la persona titular y beneficiaria de la unidad de convivencia, verificando así el cumplimiento de esta ley (artículo 82.1).
376. Como novedad del régimen asociado a la suspensión se determina que conlleva dejar sin efecto total o parcialmente la cuantía de la prestación, en función de



las causas que la originen, con la intención de preservar el sostén económico de los destinatarios en los supuestos de incumplimientos menos graves.

377. La suspensión total se reserva para los supuestos de pérdida temporal (doce meses) de los requisitos de los apartados d) y e) del artículo 16.1, y los incumplimientos de las obligaciones del primer párrafo del artículo 28.1.a) y los apartados a) y b) del artículo 28.2. El resto afecta, de una u otra manera, solo a los complementos individuales de la persona titular o beneficiaria en quien concurra la circunstancia, o a los complementos asociados a las características de la unidad de convivencia.
378. Ahora bien, también ha de señalarse que tanto el **artículo 42.3** —“suspensión por pérdida temporal de requisitos para el reconocimiento de la prestación”— como el **44.2** — “suspensión por ocupación de una plaza de carácter temporal de un servicio residencial de carácter social, sanitario o socio sanitario financiado íntegramente con fondos públicos”— señalan que, sin perjuicio de lo que resulte del procedimiento de control, dichas suspensiones se adoptarán en el seno del procedimiento de actualización de cuantías del artículo 81.
379. Esa previsión no se deduce de dicho precepto en tanto acota el objeto de tal procedimiento a la “determinación del importe de la prestación correspondiente al trimestre siguiente en función de (...)”, y ninguna mención se hace a esa circunstancia relevante, que se aconseja citar expresamente en el artículo 81 para dotar de mayor coherencia al sistema.
380. Se define por primera vez en el **artículo 43**, con mucho acierto, qué periodo temporal se considera que quebranta el requisito de residencia efectiva en la CAE, a efectos de suspensión, y cómo se computa —la vigente LGIIS no hace previsión al respecto—. Parece que ese artículo conecta con el 29.2, por cuanto la presunción de no residencia efectiva que allí se regula computaría para el supuesto de suspensión, si bien habrá de estarse a las dudas que aquel precepto suscitaba.
381. También adquiere singular relevancia la determinación en esta sección (en el artículo 45), por primera vez y de una manera muy minuciosa —más acorde con el reglamento, no en vano, es objeto de deslegalización en la disposición final tercera—, de los supuestos que justifican la falta de consideración como incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 28.2 referidas al empleo, que acoge tanto circunstancias previas a la oferta como circunstancias anudadas al mantenimiento del puesto de trabajo.



382. En el **apartado f) del artículo 45.3**, cuando regula los supuestos de conciliación, debería objetivarse lo máximo posible el porcentaje de discapacidad de los menores a cargo; de la misma manera que la expresión “no puedan valerse por sí mismos” aconsejaría venir asociada con la determinación de algún porcentaje de discapacidad o algún grado de dependencia. Una circunstancia que se refuerza en el hecho de que este apartado se exceptione de la deslegalización prevista en la disposición final tercera. El mismo comentario procede efectuar respecto al primer párrafo del artículo 48.3.
383. El régimen de la reanudación que regula el **párrafo 3 del artículo 46** sugiere, en primer término, que la suspensión no quiebra el carácter indefinido de la prestación, al resultar una privación temporal, total o parcial, de la misma. Establece dos modos de reanudación, a instancia de parte y de oficio.
384. Otro extremo que conviene comentar brevemente atañe a la ausencia de procedimiento asociado a la reanudación, computándose sus efectos —primer día del mes siguiente— desde la solicitud, si es a instancia de parte, o desde la finalización de la duración fijada, cuando es de oficio.
385. Se ha pretendido dar cierta solución de continuidad a la prestación automatizando lo más posible los efectos de la reanudación. Ahora bien, la comprobación del mantenimiento de los requisitos —que, dicho sea de paso, no solo debería afectar al supuesto de instancia de parte— sugiere la interferencia de un procedimiento de verificación/control cuyo ajuste con dicha automaticidad en la reanudación recomienda la introducción de un inciso que diga algo como “sin perjuicio del inicio de un procedimiento de control para verificar la concurrencia de los requisitos de mantenimiento de la prestación”.
386. Los **artículos 48, 49 y 50** regulan las causas y los efectos de la extinción, así como las excepciones a las que se somete.
387. Cabe entender que la extinción finaliza el carácter indefinido de la prestación en tanto su percepción posterior se somete al mecanismo de reconocimiento inicial de la misma, tal y como se deriva del **artículo 49.3**.
388. Interpretamos que la previsión que incorpora el **apartado b) del artículo 48.1**, referida a la pérdida de la residencia efectiva, está conectada con el artículo 43, esto es, debe superar noventa días, continuados o no, dentro del año natural, lo que, en cualquier caso, sería aconsejable acotar debidamente.
389. El **apartado c)** debería añadir “de la persona titular”, como hace el apartado a).



390. El **párrafo 1 del artículo 49** enuncia una compleja regla que aúna en un mismo párrafo dos conceptos de distinta naturaleza, en apariencia contradictorios, que, en cualquier caso, deberían disponerse sistemáticamente por separado, para que puedan ser entendidos mejor.
391. De esta forma, parece razonable que el artículo 49 empiece por disponer sobre la regla de ejecutividad de la resolución que declara la extinción a partir de su firmeza, facultad que prevé el artículo 98.1 de la LPAC y que responde al título del precepto.
392. Cuestión diferente, pero no contradictoria, es que se ordene que tenga efectos ligados al primer día del mes siguiente al de la fecha en que concurran las causas de extinción, lo que cabría explicar con relación al régimen de la obligación de reintegro de percepciones indebidas. Por ello, cabría sugerir que ese mandato se incorpore, como inciso final, en el párrafo tercero del artículo 49.2.
393. En el **párrafo 2 del artículo 49**, cuando se refiere a pérdida debería añadir “definitiva” en consonancia con el 48.1.b).
394. El **artículo 50** regula una excepción sobre los efectos derivados de la resolución de extinción por incumplimiento de obligaciones cuando la unidad de convivencia a la que afecte integre menores de edad, que encuentra su razón de ser, en palabras de la exposición de motivos, en “lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que impone a las instituciones, públicas o privadas, a los tribunales, y a los órganos legislativos la valoración y consideración como primordial del interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”.
395. Sobre este particular se advierte que el texto solo liga esta excepción al incumplimiento de obligaciones, pero no al de requisitos, aunque de la lectura del resto del precepto pudiera derivarse que se exija un mínimo indispensable de estos y se permita la ausencia de otros [apartados b) y c) del artículo 50.1].
396. Hemos dejado para el final de esta sección el **artículo 47**, que atiende a la regulación de la suspensión cautelar del pago de la prestación en el marco de dos tipos de procedimientos: el de control, por existencia de indicios de causas de extinción, o en el marco de un procedimiento sancionador, por indicios de la comisión de infracciones graves y muy graves.
397. Esta figura, como dispone su párrafo 4, ha de ajustarse a lo previsto en la legislación de procedimiento común, en clara referencia al régimen previsto en



el art3culo 56 de la LPAC —para las denominadas “medidas provisionales”—, que permite a una norma de rango legal, tal y como refiere el apartado i) de su p3rrafo 3, introducir “Aquellas otras medidas que, para la protecci3n de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resoluci3n”. Tambi3n se remite a la legislaci3n de la potestad sancionadora de la CAE para los procedimientos de esta naturaleza, lo que, con la norma actualmente vigente, aplicar3a el modelo previsto en el art3culo 31 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero.

398. En el p3rrafo 1 del art3culo 47 del anteproyecto se alude a la suspensi3n total del pago, mientras que en el p3rrafo 2 se da entrada a una posible suspensi3n parcial del pago en un supuesto espec3fico —residencia fuera CAE por m3s de noventa d3as— subsumible en los supuestos de extinci3n. Para hacer coherente el texto, el p3rrafo 1 deber3a a3adir la posibilidad de pago parcial, con el fin de acoger desde el inicio cualquiera de las dos opciones posibles.

### **Cap3tulo III del t3tulo II. Ayudas de Emergencia Social (art3culos 51 a 59)**

399. En el examen de su articulado, cabe realizar las siguientes observaciones.
400. Los requisitos que han de reunir las personas beneficiarias se regulan con car3cter general en el **art3culo 53**. En el apartado b) se remite a las unidades de convivencia reguladas en los art3culos 25 y 26. Sin embargo, el **art3culo 51.3** parece confluir en la misma previsi3n, pero a3adiendo a las personas solas, y adiciona tambi3n lo que parece una categor3a nueva y distinta de personas beneficiarias, como son las “personas relacionadas por v3nculos familiares dentro de la misma vivienda o alojamiento, en los t3rminos que reglamentariamente se establezcan”. Parece m3s adecuado que, con independencia de cu3les sean las categor3as de beneficiarios que pretendan crearse, se regulen en un 3nico precepto, y, en este caso, tiene mejor encaje en el art3culo 53.
401. El **art3culo 57.2** contempla la determinaci3n de la cuant3a, si bien no se ve una distinc3n clara entre los criterios del apartado a) y los del apartado b), ya que ambos est3n destinados a fijar la cuant3a m3xima aplicable, lo que resulta de confusa intelecci3n. En realidad, todo el precepto tiene id3ntica finalidad, por lo que el t3tulo deber3a consignar este extremo.
402. Se observa, en general, una regulaci3n muy escueta de las AES, a diferencia del amplio y exhaustivo desarrollo que se ha conferido a la RGI. No se ha producido innovaci3n rese3nable respecto de la LIGIS, con la salvedad de afirmar que no



tienen naturaleza subvencional, como hemos analizado anteriormente en las observaciones generales.

403. Sin perjuicio de la necesaria complementariedad del reglamento, ya sea el que está en vigor o ya cuando se aborde uno nuevo, el texto evidencia que no se ha aprovechado la oportunidad del anteproyecto para regular aspectos esenciales del procedimiento de concesión o del régimen de revisión/control, que hubieran requerido una mayor atención, existiendo margen competencial autonómico suficiente para ello.

#### **Capítulo IV del título II. Régimen económico de las prestaciones económicas del SVGII (artículos 60 a 65)**

404. Respecto al régimen económico de la RGI, el texto regula cuándo nace el derecho, el periodo temporal que abarca y el modo en el que se produce el pago. También se regula la caducidad del derecho al cobro de cada mensualidad, que se fija en un año desde su vencimiento. Convendría aclarar si el cobro mensual se hace a mes vencido, como así parece, con la finalidad de concretar la fecha de vencimiento que lleva aparejada la caducidad.
405. El **artículo 64** regula el régimen de reintegro de la RGI y de las AES.
406. El **párrafo 1**, que comprende dos párrafos, atiende dos aspectos distintos del reintegro, que deberían identificarse en párrafos numerados de manera independiente porque una cosa son los procedimientos en los que pueden detectarse percepciones indebidas y, otra, establecer algunos elementos que ha de cumplir el procedimiento que declara el reintegro de tales importes indebidos.
407. La segunda parte del párrafo 2 —que también merece una numeración independiente— sitúa el inicio del procedimiento de recaudación, en determinados supuestos en los que la compensación no es viable, en el acto de la notificación de la resolución firme de reintegro.
408. Ahora bien, salvo que se pretenda generar un trámite específico para notificar la firmeza de una resolución, que no es muy común en el procedimiento administrativo, ni exigible en la regulación básica, acaso se haya pretendido expresar “la firmeza de la resolución dará inicio al procedimiento de recaudación...”, por lo que debería valorarse su modificación.
409. Al hilo de la regulación del establecimiento de un régimen específico y distinto del general de responsabilidad solidaria, aplicable a los supuestos de obtención fraudulenta de la prestación de RGI en el **párrafo 3**, apreciamos que debería



concretarse en este precepto a quién corresponde la responsabilidad del reintegro con carácter general.

410. El **artículo 65** regula la prescripción de la obligación de reintegro de la RGI y de las AES, estableciendo, en primer término, un plazo de prescripción de dos años, que es diferente al establecido por la normativa en vigor de referencia para los derechos de la hacienda general del País Vasco en la LPOHGVP, cuya facultad de disposición se admite en su artículo 44:

1. Los derechos de la Hacienda General del País Vasco están sometidos a prescripción, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables de manera específica, directa o supletoriamente, a cada uno de aquéllos.

2. En defecto de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos a:

a) Reconocer o liquidar derechos de naturaleza pública a su favor, desde el día en que el derecho pudo ejercitarse. Cuando esté establecido que para dicho reconocimiento o liquidación se precisará de declaración formulada ante las referidas entidades, no comenzará a contarse el señalado plazo de prescripción hasta que tal formulación tenga lugar mediante el cumplimiento de todos los requisitos exigidos.

b) Cobrar los créditos de naturaleza pública reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de efectividad de su notificación o si, ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento.

411. La memoria final del procedimiento de elaboración de la norma elaborada por el departamento promotor de la iniciativa, que aglutina, entre otros, la respuesta a los reparos que planteó la OCE, al igual que la exposición de motivos, razonan acerca de la decisión de apartarse de la regla general, así como sobre la ausencia de perjuicio económico a la hacienda pública derivado de la aplicación del artículo 65 del anteproyecto, “atendiendo a los datos del anexo II (en realidad Anexo I), habida cuenta de la planificación para la remisión de expedientes al Departamento de Economía y Hacienda en orden a procurar la gestión en vía ejecutiva de la deuda viva pendiente y, teniendo en cuenta los datos con que cuenta Lanbide-Servicio Vasco de Empleo respecto al pago por compensación y en periodo voluntario”.



412. De las medidas que propone implementar el departamento se desprende el esfuerzo por regularizar debidamente la gestión de las percepciones indebidas, de manera que no subsistan, al menos, aquellas cuyo origen sea superior a dos años, objetivo que, de realizarse en tal modo, conlleva un efecto muy beneficioso.
413. Otro extremo sobre el que deja razón el expediente es la falta de necesidad de configurar un régimen transitorio, a pesar de la aparente disfunción que representa la reducción significativa de dicho plazo.
414. Lo cierto es que la norma resuelve esta cuestión sin regular un supuesto de retroactividad impropia, como se ha hecho con el procedimiento de reconocimiento, de lo que resulta aplicable la legislación del momento en el que se considere interrumpida la prescripción —inicio del procedimiento de reintegro, p. ej.—.
415. Cabe señalar, a ese respecto, que, a la entrada en vigor del anteproyecto, podrían subsistir procedimientos iniciados y no resueltos que conlleven el reintegro de cantidades indebidamente percibidas por más de dos años, de consecuencias claramente más gravosas para sus destinatarios, que convendría volver a valorar en tal contexto.

### **Capítulo I del título III. Procedimientos. Disposiciones generales**

416. Los **artículos 67 y 68**, respectivamente, enumeran los principios y derechos que las administraciones públicas con competencias en la materia regulada en el texto de la norma deben garantizar a las personas en sus relaciones con ellas.
417. El departamento promotor de la iniciativa ha visto pertinente incidir, particularmente, en el haz de derechos que aglutina el denominado principio/derecho a la buena administración, que inspira la idea de que los asuntos de los ciudadanos sean gestionados con imparcialidad, de manera justa y dentro del marco temporal establecido y de una Administración funcional y eficaz, lo que justifica íntegramente la existencia del artículo 68.
418. El contenido exacto —al igual que en el caso de los otros derechos fundamentales— se desarrolla según las circunstancias y el ámbito sectorial al que se destina. Las referencias claves se derivan del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales y en general de los principios de la democracia y del Estado de Derecho.





419. Como explica el departamento promotor, se plasma una apuesta decidida por materializar legislativamente el concreto espectro de derechos y las consecuencias —deberes exigibles— que conlleva su desatención, que ha ido consolidando la jurisprudencia europea y española del más alto nivel en los últimos años, “atendiendo, precisamente, al singular contexto en que se desarrollan los procedimientos de reconocimiento y control de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”.
420. Por todas —aunque hay otras sentencias del Tribunal Supremo (STS) posteriores que redundan en la misma doctrina—, citaremos la STS de 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018) que avala y aplica el principio/derecho de buena administración en términos claros, en este caso, referido a la vertiente del derecho a una resolución administrativa dictada en plazo razonable, de la siguiente manera:

NOVENO. - Fijación de la doctrina de interés casacional y resolución de las pretensiones.

Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa, sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable. El examen de las circunstancias del presente caso, bajo el prisma de los anteriores principios, nos permite concluir que no ha existido una dilación no razonable y desproporcionada en la remisión del expediente para ejecución de la resolución estimatoria del órgano económico administrativo, por lo que no cabe apreciar infracción del art. 150.5 LGT, debiendo rechazar las pretensiones del recurso de casación.

421. Resulta también oportuna la cita de la STS de 28 de mayo de 2020 (rec. 5751/2017, secc. 2ª), en cuanto sitúa debidamente el engarce constitucional del que deriva su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico:

... el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un



estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción —como aquí ha sucedido— para causar un innecesario perjuicio al interesado.

422. Es, sin duda, muy oportuna la efectiva materialización de la gama de derechos y deberes exigibles que se encuadran en este principio rector que debe guiar la actuación de las administraciones públicas, si bien se sugiere la redacción de enunciados más simples, menos extensos, que trasladen con mayor efectividad la manifestación de aquel derecho que se quiera expresar.
423. Destacamos, singularmente, el **apartado h) del artículo 68.2**, que establece, como regla general, la de ejecutividad de los actos administrativos desfavorables cuando sea firme la resolución que los declara, excepcionando, así, la regla general —tal y como se ha trasladado al régimen de la extinción y al de reintegro— con amparo en el artículo 98.1.c) de la LPAC.
424. El último inciso del primer párrafo de dicho apartado h) del artículo 68 ha considerado pertinente aclarar que “el transcurso del plazo para resolver un recurso administrativo, obligatorio o potestativo” no debe permitir la ejecución del acto, si bien ello es congruente con la aplicación del régimen jurídico general de los recursos administrativos regulados en la LPAC que, acaso, haga innecesaria tal aclaración.
425. Lo cierto es que no debe confundirse firmeza en vía administrativa derivada de la resolución de dichos recursos con el despliegue de los efectos del silencio administrativo que prevé el párrafo tercero del artículo 21.1 de la LPAC, anudada al transcurso del plazo para resolver y notificar.
426. Sin duda, son muchos los instrumentos, normativos o no, que acogen la pretensión de ir perfilando los más relevantes derechos fundamentales en el entorno y los espacios digitales, y que este texto normativo ha trasladado al ámbito de relación de las personas titulares y beneficiarias con los instrumentos y prestaciones y ayudas del SVGII, particularmente, en el artículo 69.
427. Sin embargo, con ser muy acertada esta decisión, sí cabría sugerir que los enunciados de dichas garantías se simplifiquen lo más posible para transmitir un



mensaje más efectivo, particularmente, los **apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 69**. En todo caso, de querer otorgar un contenido tan desarrollado sería recomendable tratarlos en un precepto separado.

428. El **artículo 70** pretende regular la tramitación electrónica de los procedimientos para el ejercicio de potestades vinculadas al SVGII sin delimitar sus contornos, más allá de remitirse a la legislación de procedimiento común de las administraciones públicas, que le otorga escasa virtualidad.
429. Cabría observar, con carácter general, que donde se haga una remisión a la legislación de procedimiento común de las administraciones públicas en este capítulo también debería llamarse a la legislación sobre régimen jurídico del sector público, por cuanto también la LRJSP es un claro referente en la materia.
430. El **párrafo 1 del artículo 71** apela, en la materia de administración electrónica, a la aplicación general de la legislación de procedimiento administrativo común a todas las administraciones con competencias concernidas en el anteproyecto, reservando solo para Lanbide la aplicación de la normativa autonómica, constituida en el momento actual por el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración electrónica, cuyo artículo 2 solo contempla dentro de su ámbito de aplicación a administraciones o entidades públicas autonómicas:
- a) A la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a sus Organismos Autónomos, y al resto de entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.
  - b) A los Entes Públicos de Derecho Privado y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en las actividades que desarrollen con sujeción al derecho público.
  - c) A las personas físicas, jurídicas y entes sin personalidad en sus relaciones con las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto.

### **Capítulo II del título III. Procedimiento de reconocimiento de la RGI**

431. El capítulo II del título III —dividido en dos secciones— se ocupa, en los artículos 72 a 80, del reconocimiento de las prestaciones económicas, si bien el contenido normativo relevante a analizar se refiere a la RGI, remitiéndose a la normativa del IMV, como no puede ser de otra manera, en lo que a su procedimiento se refiere.



432. El anteproyecto incide, particularmente, en algunos aspectos procedimentales ínsitos en las fases del procedimiento correspondientes al inicio, instrucción y resolución, utilizando una técnica legislativa que exige completar la regulación con la remisión a lo contemplado en la legislación del procedimiento administrativo común.
433. Esta opción se presenta con mucha claridad en los artículos 72, 73, 74, 75, 78 y 79 en los que el promotor de la norma ha reproducido parcialmente diversos preceptos de la norma básica.
434. Junto a ello también ha tomado partido por algunas soluciones procedimentales sobre las que más nos interesa incidir por reflejar una elección significada del legislador.
435. En tal sentido, la Comisión entiende que las particularidades introducidas en este ámbito responden a la categoría de especialidades procedimentales ajustadas a los ámbitos materiales donde la Comunidad Autónoma tiene competencia (artículo 10.6 del EAPV).
436. Un respeto que se extiende a la doctrina constitucional sobre el particular, principalmente, la STC 55/2018, de 24 de mayo, ya citada en el apartado correspondiente al título competencial.
437. El **artículo 73.1** reproduce el artículo 68.1 de la LPAC, si bien sería aconsejable añadir que las deficiencias, errores o contradicciones también pueden provenir de la propia solicitud, no solo de la documentación aportada.
438. Sin embargo, el **párrafo 2 del artículo 73** contempla como contenido obligatorio la facultad del órgano competente para suspender el plazo para dictar y notificar la resolución, que encuentra acomodo en el artículo 22.1.a) de la LPAC en tanto no requiere de un deber de notificación o motivación específico, sino solo la concurrencia del supuesto de hecho.
439. El **artículo 75** atiende a dos aspectos relevantes y necesarios relacionados con el plazo máximo para resolver y el contenido de la resolución.
440. De esta forma, en el marco del artículo 21.2 de la LPAC, la norma establece expresamente el plazo máximo de resolución —tres meses—; asimismo, se decanta por la regla general del artículo 24.1 de la LPAC al disponer sobre la estimación de la solicitud por silencio positivo derivada de la falta de resolución en plazo, dando paso al régimen general derivado de dicha consecuencia.



441. Por su parte, los **artículos 78 y 79** dan un destacado papel a la posibilidad de presentar una solicitud de reconocimiento de la RGI acompañada de una declaración responsable, y lo hacen en el marco de lo establecido en el artículo 69 de la LPAC, introduciendo ajustes —que se dibujan dentro de los contornos que permite dicha norma de referencia—, con la finalidad de acomodarse al específico procedimiento en el que se enmarcan.
442. Por un lado, el párrafo 2 del artículo 78 limita la presentación de dicha declaración responsable a requisitos que no puedan ser comprobados directamente por la Administración, bien porque no se dispone de acceso telemático bien porque no obren en su poder, con lo que se otorga una eficacia limitada a este instrumento. Una opción más garantista para la Administración en orden a limitar el acceso inmediato al derecho por esta vía —primer día del mes siguiente— y reducir los eventuales procedimientos de control posteriores y, en su caso, la solicitud de reintegro de cantidades indebidamente percibidas.
443. Esa limitación conecta también con la singularidad contemplada en el párrafo 2 del artículo 79, en cuya virtud, la manifestación de indicios de incumplimiento de algún requisito no implica la denegación automática del derecho, y, por tanto, supone un mayor nivel de protección del colectivo que es potencialmente destinatario del mismo, retornando a una tramitación ordinaria del procedimiento. Esta última conlleva la aportación de toda la documentación justificativa del cumplimiento efectivo de los requisitos exigibles, previa notificación a la persona interesada de lo que proceda acreditar, con impulso de oficio hasta la resolución.
444. A nuestro juicio, la redacción de ese párrafo 2 podría inducir a cierta confusión al remitirse a los artículos 72 a 75, como si estos no se aplicaran en el caso de la declaración responsable. Si no entendemos mal, en el esquema propuesto para el caso en que se acompaña tal declaración, la resolución del procedimiento implica mayor automatismo e inmediatez y una simplificación extraordinaria de los trámites que conducen al reconocimiento de la RGI. Pero, si esta pierde su virtualidad antes del reconocimiento, se ralentiza la tramitación debido a la verificación de los requisitos, pero se continúa en el seno del mismo procedimiento.
445. Por tanto, en vez de decir “...y habrá de seguirse la tramitación a que se refieren los artículos 72 a 75...”, podría decirse “...y continuará la tramitación del procedimiento previo requerimiento de la documentación justificativa pertinente...”. En esa tesitura, podría eliminarse, por innecesario, el párrafo segundo que se inserta dentro del numerado como 2.



### **Capítulo III del título III Procedimiento de actualización de cuantía y procedimiento de control (artículos 81 a 85)**

446. Ese capítulo III aglutina dos procedimientos en los que se implica la revisión, con distinto alcance y objeto, de los requisitos y obligaciones ínsitos en el reconocimiento de la RGI.
447. El procedimiento de actualización de cuantía se configura en torno a dos elementos característicos: (I) la tramitación simplificada; y (II) el cálculo trimestral de la cuantía de la RGI en función de la unidad de convivencia y de sus recursos económicos en tal periodo.
448. Si bien el **artículo 81** se remite al desarrollo reglamentario de ese procedimiento, también adelanta muchos de los elementos que delimitan su configuración.
449. En ese sentido, es destacable la predeterminación normativa de la tramitación simplificada, por la que opta el anteproyecto para sustanciar el procedimiento de actualización de cuantía.
450. De entrada, se trata de un procedimiento de oficio al que pretende darse una periodicidad cuasi automática, que no parece revelar excesiva complejidad. Lo cierto, además, es que incorpora las principales garantías de tutela y defensa de un procedimiento administrativo, así como los mínimos previstos para el supuesto especial de tramitación simplificada que configura la norma básica.
451. Su articulación, en definitiva, se acomoda en lo fundamental a lo dispuesto en el artículo 96 de la LPAC, aunque no incorpore todas sus peculiaridades, por lo que la Comisión no ve objeción en que el legislador autonómico adopte esa modalidad para todos los procedimientos de una misma tipología y evitar, así, su calificación caso por caso.
452. En esa línea, se constata que tal opción legislativa se subsume con naturalidad en la competencia de la CAPV para organizar su estructura —órganos, servicios y funciones—, y respeta debidamente la competencia estatal ínsita en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la CE para establecer las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ...que, en todo caso, garantizarán un tratamiento común ante ellas”.
453. Para dar coherencia al anteproyecto —y aunar sus disposiciones—, hemos de reiterar que el precepto analizado debería hacer una mención a que el procedimiento previsto no solo puede culminar actualizando la cuantía, sino que puede hacerlo también pronunciándose sobre la suspensión de las prestaciones,



en los supuestos de los artículos 42.3 y 44.2, y sobre reintegro de percepciones indebidas —en concordancia con el artículo 64.1—.

454. En cualquier caso, de la opción legislativa expuesta se deriva una gran exigencia, en cuanto al establecimiento de un plazo de treinta días para examinar, subsanar, dar audiencia —si procede—, resolver y notificar. Ese planteamiento pone en evidencia también la existencia de razones de mera oportunidad al valorar la imposición de tan reducido plazo, que podría mermar la expectativa de actualización trimestral de la cuantía de la RGI.
455. La **disposición transitoria séptima** del anteproyecto conecta de forma directa con el artículo 81, al establecer la aplicación gradual de este precepto relativo al procedimiento de actualización de cuantía respecto de las prestaciones que estuvieran ya reconocidas a la entrada en vigor de la norma proyectada.
456. En esos procedimientos, lógicamente, se ven implicados determinados contenidos necesarios (previstos en sus preceptos correspondientes) para articular la actualización a que se refiere el artículo 81, como son los concernientes a las unidades de convivencia —artículos 25, 26 y 27— y las disposiciones sobre determinación de la cuantía establecidas en el artículo 34 —párrafos 1 b), 2, 3 y 4—.
457. A resultas de todo ello, la decisión contenida en la resolución que regulariza la cuantía puede producir la percepción de cantidades tanto superiores como inferiores, si bien consideramos que la disposición compensa adecuadamente los eventuales efectos favorables y desfavorables de esa aplicación gradual, limitando sus consecuencias exclusivamente a futuro en el párrafo 4 de dicha disposición transitoria séptima.
458. Esa disposición transitoria séptima establece, asimismo, un procedimiento transitorio de reconocimiento de la RGI para los nuevos tipos de unidad de convivencia surgidas como consecuencia de la regularización anterior en garantía de su protección lo más inmediata posible, siempre y cuando reúnan los requisitos de acceso vigentes en tal momento. Dado que la norma no dispone nada sobre los elementos mínimos de este procedimiento de reconocimiento especial que se incoa de oficio, habrá de estarse a la legislación del procedimiento administrativo común, si bien el legislador tiene margen para establecer, al menos, el plazo máximo de resolución que considere pertinente.
459. Del análisis anterior sobre esa disposición transitoria séptima se deriva otra consideración, que conecta con el título que la introduce. A nuestro juicio, lo



relevante de la regla que establece no es la aplicación gradual de los preceptos concernidos —singularmente del artículo 81, que arrastra a los demás—, sino el régimen transitorio del procedimiento de actualización y de los preceptos necesarios para realizarla. Por ello, convendría que el título se atuviera a tal contenido principal.

460. En los **artículos 82 y 83** se establece otro procedimiento de revisión diferente, denominado de control, de espectro más amplio y complejo que el anterior, que abarca la constatación del cumplimiento de todos los requisitos y obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la RGI.
461. A esos efectos, es de señalar, particularmente, la regulación del control específico que deriva de los reconocimientos de prestaciones basadas en declaraciones responsables, de la que se infiere una verificación más exhaustiva que la constatación de la “fiabilidad y exactitud de los datos e información incorporados a aquella y su adecuación a los requisitos de acceso a la prestación”, a que se ciñe la regulación proyectada, en los términos del segundo párrafo —que merece numeración propia— dentro del artículo 82.1.
462. Señal de dicha complejidad y exhaustividad es la duración máxima del procedimiento, fijada en seis meses.
463. El artículo 83.1 refleja en sus correspondientes apartados a) a d) cuatro formas de terminar el procedimiento, en atención al resultado de la tramitación y consiguiente contenido de la resolución: (I) constatación del cumplimiento de requisitos y obligaciones, y, además, en el caso de declaraciones responsables, en su caso, la correlación entre estas y la documentación aportada, junto con la acreditación del cumplimiento de requisitos de acceso a la prestación —apartado a)—; (II) modificación de la cuantía —apartado b)—; (III) suspensión o extinción de la prestación —apartado c)—; y (IV) una tipología *sui géneris* que se identifica como decaimiento del derecho en unos supuestos que se detallan, concernientes a deficiencias detectadas en relación con las declaraciones responsables —apartado d)—.
464. Sin embargo, la categoría relativa a la declaración de decaimiento en su derecho a las personas afectadas no tiene entidad para contemplarla como una categoría específica de terminación del procedimiento, que no pueda subsumirse en la extinción de la prestación.
465. En efecto, si analizamos su verdadera naturaleza observamos que responde al sentido y finalidad de la extinción del derecho.





466. Es por ello que cabría y debería ser reconducido a dicha tipología de efectos de la tramitación, como un supuesto especial de extinción, en conexión con las causas que contempla ese apartado d) del artículo 83.1.
467. No obstante, la definición del supuesto encontraría su ubicación sistemática más coherente en los artículos 48 [la contempla en el apartado i) del párrafo 1 de ese artículo] y siguientes, sin perjuicio de la mención que quepa hacer en este artículo 83, junto a la extinción.

#### **Capítulo IV del título III. Protección de datos de carácter personal y suministro de información**

468. En la medida en la que el anteproyecto ha sido sometido a la consideración de un ente público especializado y enfocado al objetivo de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, como es la AVPD, no insistiremos en las cuestiones ya puestas de relieve por ella en lo que concierne a esta materia.
469. Son varias las alegaciones realizadas por la AVPD de cierta relevancia, principalmente, las relacionadas con el suministro de datos e información a Lanbide por parte de las entidades del sector público, así como con la utilización de datos biométricos y de sistemas de inteligencia artificial. Sus alegaciones han sido valoradas por el departamento promotor de la iniciativa, que, en varios supuestos, ha aceptado y modificado el texto.
470. En este sentido, cabe únicamente poner de manifiesto una objeción que no ha sido aceptada, que implica al actual **artículo 87.2.f)** —en el informe de la AVPD 81.3 f)— y a la calificación que deba darse a la comunicación a Lanbide de los datos contenidos en los certificados de discapacidad.
471. La discrepancia no es menor, por cuanto se debate sobre si hay afectación a una categoría especial de datos o si no deben encuadrarse como tales.
472. Aunque la AVPD no menciona en ninguno de los documentos qué tipo de categoría especial de datos estaría siendo afectada, dejamos constancia aquí de que estamos en presencia de datos relativos a la salud. Y ello, en atención al contenido del artículo 9 del RGPD, y al artículo 9 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).
473. El artículo 9 del RGPD, establece en su párrafo 1 la prohibición general de tratamiento de aquellos datos “(...) que revelen el origen étnico o racial, las opiniones



políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física (...).”

474. En su párrafo 2 se recogen las excepciones que levantan la prohibición, al indicar que no será de aplicación en una serie de supuestos, y en lo que nos concierne el del apartado g):

g) el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

475. Por su parte, el artículo 9.2 de la citada LOPDGDD dispone:

“2. Los tratamientos de datos contemplados en las letras g), h) e i) del artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679 fundados en el Derecho español deberán estar amparados en una norma con rango de ley, que podrá establecer requisitos adicionales relativos a su seguridad y confidencialidad. En particular, dicha norma podrá amparar el tratamiento de datos en el ámbito de la salud cuando así lo exija la gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, pública y privada, o la ejecución de un contrato de seguro del que el afectado sea parte.”

476. La misma conclusión cabe obtener del análisis de la definición contenida en el artículo 4 del RGPD y de lo recogido en su considerando 35.

477. La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) se ha pronunciado en más de una ocasión sobre la condición del dato sobre discapacidad y el régimen jurídico que le es de aplicación. Entre otros, en el reciente informe jurídico 2/2022, se dice:

Esa Agencia ha tenido ocasión de pronunciarse indicando que el dato sobre discapacidad es un dato de salud y por tanto está dentro de las categorías especiales de datos que requieren un régimen especial de protección.

Así, con anterioridad a la entrada en vigor del RGPD, en el Informe 178/2014 se indicaba que estamos ante un dato especialmente protegido (aquellos previstos



en el artículo 7 de la LOPD y hoy día previstos en el artículo 9 del RGPD), sea cual fuere el tipo de discapacidad: el carácter de especialmente protegido no es predicable del tipo de discapacidad, sino de la mera existencia de la misma. Se consagraba así una interpretación extensiva e integradora del concepto para dotar de la máxima protección a los titulares de este tipo de datos.

478. En definitiva, tanto el RGPD como la LOPDGDD establecen unos supuestos que excepcionan la prohibición de tratamiento de categorías especiales de datos: a través del derecho de los Estados miembros se pueden introducir regulaciones *ad hoc* a fin de adaptar la realidad de los sectores implicados para garantizar una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos de la unión.
479. Así mismo, la efectiva materialización de tal excepción debe atender, singularmente, a los parámetros que señala la doctrina constitucional, de la que es exponente la STC 76/2019, de 22 de mayo —a la que también hace referencia la AVPD en su informe, al referirse a la posibilidad de utilización de datos biométricos en la disposición final primera del anteproyecto—, de la que solo extraeremos un significativo párrafo:

(...) Según reiterada doctrina constitucional, la reserva de ley no se limita a exigir que una ley habilite la medida restrictiva de derechos fundamentales, sino que también es preciso, conforme tanto a exigencias denominadas –unas veces- de predeterminación normativa y -otras- de calidad de la ley como al respeto al contenido esencial del derecho, que en esa regulación el legislador, que viene obligado de forma primaria a ponderar los derechos o intereses en pugna, predetermine los supuestos, las condiciones y las garantías en que procede la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales. Ese mandato de predeterminación respecto de elementos esenciales, vinculados también en último término al juicio de proporcionalidad de la limitación del derecho fundamental, no puede quedar deferido a un ulterior desarrollo legal o reglamentario, ni tampoco se puede dejar en manos de los propios particulares” (FJ 8). (...).

480. Se reconoce el esfuerzo del departamento promotor por expresar los límites, garantías y los fines de interés general a los que se dirige la utilización de tecnologías avanzadas en la identificación de las personas y en el suministro de información en las modificaciones realizadas tanto en el artículo 87.2.f), como



en la disposición final primera con ánimo de ajustarse a las apreciaciones expuestas por la AVPD.

481. No obstante, debería definirse con mayor exhaustividad en el texto de la ley las condiciones y elementos esenciales, y realizarse el juicio de proporcionalidad que proceda sin esperar al desarrollo reglamentario, como se deduce de las alegaciones del Departamento promotor.

482. En palabras de la STC 76/2019 (FD 6º):

“A la vista de los potenciales efectos intrusivos en el derecho fundamental afectado que resultan del tratamiento de datos personales, la jurisprudencia de este Tribunal le exige al legislador que, además de cumplir los requisitos anteriormente mencionados, también establezca garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental...”.

483. La falta de determinación en el anteproyecto de las condiciones y garantías en las que se va a proceder al tratamiento de categorías especiales de datos afecta, no solo a la previsión del artículo 87.2.f), sino también al **87.2.d)** —que prevé la cesión de datos sobre discapacidad que figuran en la Tarjeta Social Digital— y al **87.2.g)**, en cuanto se refiere a los datos de estancia en servicios sanitarios.

484. Por último, cabe señalar que el **artículo 109** introduce la posibilidad de reconocer al Tercer Sector Social como entidad colaboradora de los servicios de inclusión laboral y social, función que tienen reconocida por los artículos 10 y siguientes de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi. En cualquier caso, en el marco de dicha legítima colaboración habrá de salvaguardarse la garantía de respeto a la legislación de protección de datos y la confidencialidad en los términos que correspondan, tal y como se ha dispuesto en el artículo 108 para las administraciones públicas vascas.

#### **Capítulo I del título IV. Potestad de inspección (artículos 89 a 95)**

485. En el sistema actual de la LGIIS no existe un título específico u otro apartado de la norma que recopile las disposiciones relativas a la potestad de inspección de las prestaciones y ayudas del SVGIIS.

486. Solamente dentro del capítulo V (“Normas comunes de procedimiento”) del título II de la LGIIS (“Prestaciones económicas”), el artículo 60 —relativo a la instrucción de



los procedimientos—, en el párrafo 4, concerniente a la instrucción del expediente de AES, después de atribuirla al ayuntamiento del municipio, que la efectuará en la forma que prevé, realiza una salvedad relativa a las actuaciones de control, seguimiento e inspección, que asigna al Gobierno Vasco:

4. La instrucción del expediente de ayudas de emergencia social se realizará por el ayuntamiento del municipio en el que se ha presentado la solicitud, quien comprobará el contenido de la solicitud presentada, pudiendo a estos efectos pedir cuantos datos e informes sean necesarios a otras administraciones o entidades públicas y privadas o a la propia persona solicitante, sin perjuicio de las demás actuaciones de control, seguimiento e inspección que deberá desarrollar posteriormente el Gobierno Vasco.

487. Lo anterior es compatible con la competencia que el artículo 86.1.k) de la LGIIS atribuye actualmente al Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social: “La inspección de las ayudas de emergencia social”; mientras que el artículo 88.e) reserva a los ayuntamientos el seguimiento continuado y el control de las personas titulares y beneficiarias de dichas ayudas.
488. Tampoco abordan la potestad de inspección las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la LGIIS en las materias de RGI y PCV (Decreto 147/2010, de 25 de mayo y Decreto 2/2010, de 12 de enero), ni siquiera en conexión con el ejercicio de la potestad sancionadora, pese a la conexión estrecha entre ambas.
489. El texto ahora proyectado, en cambio, en el capítulo I del título IV (artículos 89 a 95) establece el régimen de la potestad de inspección que ejercerán, por una parte, Lanbide —conforme a las funciones que se le atribuyen en el artículo 135.a) de la ley— “respecto al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en esta ley y en la normativa del ingreso mínimo vital”; y, por otra, el Gobierno Vasco en relación con las AES, en los términos que se establezcan reglamentariamente.
490. La inspección del cumplimiento de requisitos del IMV es conforme con la función que atribuye a la CAE el convenio para la asunción por la CAPV de la gestión de la prestación no contributiva del IMV, relativa a la “Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido” (subapartado 3º del apartado 1 del párrafo primero del convenio relativo a esa transferencia).
491. Bajo la común denominación de “potestad de inspección” se cobijan las de supervisión y control del cumplimiento de requisitos de los derechos



relacionados con las prestaciones económicas (RGI e IMV) y ayudas incluidas en el SVGII regulado por el anteproyecto, de las que parecen distinguirse las singulares de inspección, a las que se atribuye una entidad propia, sin que quede claramente delimitado el ámbito de cada una de ellas.

492. Conforme al artículo 135.1 del anteproyecto, relativo a las competencias de Lanbide, le corresponden, en materia de prestaciones económicas del SVGII, su tramitación y gestión, “así como el ejercicio de las potestades de control, inspección y sancionadora” vinculadas a tales prestaciones económicas.
493. En cuanto a las AES, la norma es más concreta y, de manera unívoca e inequívoca, se aglutinan todas las funciones en el concepto de “potestad de inspección” (artículo 89.2) o simplemente “Inspección” [artículo 132.1.f].
494. El artículo 89 del anteproyecto compendia las atribuciones que corresponden a Lanbide, que se circunscriben al cumplimiento de requisitos y obligaciones establecidos en la ley proyectada y en la normativa del IMV. Tal atribución resulta conforme con el régimen competencial que diseña el anteproyecto en el capítulo I de su título VII, en concreto, en el artículo 135.
495. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 89, 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”. Y el párrafo 3 indica que la potestad de inspección en relación con las AES se ejercerá por el Gobierno Vasco.
496. Se diseña, así, un modelo bicefálico, de doble inspección respecto al IMV, con distintas facultades atribuidas a Lanbide —respecto al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos tanto en la ley ahora proyectada como en la LIMV, legitimado por el contenido del acuerdo de asunción de la gestión del IMV— y al Cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con el sistema de Seguridad Social, aunque no quedan delimitadas sus funciones concretas y la actividad a desplegar.
497. De hecho, el artículo 90.2 —que se desarrolla en tres párrafos con mensajes que merecen una numeración independiente—, sobre el Plan anual de asistencia, inspección y control, dispone que, respecto al IMV, concretará la actividad de inspección que llevarán a cabo los funcionarios y las funcionarias de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



498. En efecto, ese artículo 90 regula el plan de asistencia, inspección y control que elaborarán conjuntamente Lanbide y “el departamento competente en materia de trabajo”. Se constata que se aparta en este caso de las reglas que sigue el anteproyecto respecto a la atribución de la competencia sobre la materia de prestaciones económicas del SVGII, que la realiza al departamento del Gobierno Vasco “competente en materia de garantía de ingresos e inclusión”. No obstante, se trata de una cuestión menor, que tal vez solo sea nominal y puede revisarse para ajustar a la formulación mantenida en otros pasajes del texto normativo propuesto.
499. Al tratarse de un plan que elabora Lanbide conjuntamente con el departamento del Gobierno Vasco competente, el contenido del plan referido a la actividad de inspección que desarrollará la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será descriptiva y ajustada a la normativa reguladora de ese cuerpo de Inspección, así como a su ámbito de actuación —teniendo en cuenta, además, el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de funciones y servicios a la CAPV en materia de función pública inspectora de la ITSS aprobado por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio; y en la CAPV por el Decreto 138/2011, de 28 de junio—.
500. El contenido del plan rebasa la estricta función de inspección a la que se refiere el capítulo en que se inserta. El contenido propio de la actividad inspectora es el determinado en el artículo 91 y el plan tiene una proyección más amplia. Convendría, por razones sistemáticas trasladarlo al final del capítulo.
501. Conforme al párrafo 2 del artículo 90, en la elaboración del plan podrán utilizarse sistemas de inteligencia artificial, en los términos previstos en el artículo 85 del anteproyecto. Genera dudas la adecuada formulación de esa previsión y el propio mensaje que quiere transmitir, ya que parece que no será durante la elaboración del plan cuando se utilicen esos sistemas, sino que el plan preverá la utilización de los mismos en el ejercicio de las funciones de control de las prestaciones —en coherencia con lo que dispone el artículo 85 al que se remite— .
502. En el artículo 92 —que regula la Inspección de Lanbide— debería dejar a salvo la intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con una locución que expresara “sin perjuicio de las labores del cuerpo de inspectores de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.



## **Capítulo II del título IV. Potestad sancionadora**

503. El anteproyecto en esta materia sigue el modelo de la LGIIS, que regula las infracciones y sanciones en su último título, el VII, aunque el anteproyecto amplía los contenidos y tipifica las infracciones de manera más detallada —el régimen de prescripción de infracciones y sanciones, en lo básico, es semejante, aunque también más exhaustivo—.
504. El régimen que perfila el anteproyecto —al margen de las conductas tipificadas como infracciones leves, graves y muy graves, y de las sanciones que se imponen— toma, en general, también, como referencia lo dispuesto en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya modificación —que afecta también a las infracciones cometidas por menores de edad— se encuentra en trámite parlamentario —esta Comisión emitió el Dictamen 145/2018, con ocasión del anteproyecto de ley de modificación—.
505. En cuanto al IMV, dejamos constancia de que el ejercicio de la potestad sancionadora relativa a esa prestación se atribuye a la CAE, en virtud del subapartado 3º del apartado 1 del párrafo primero del convenio para la asunción por la CAPV de la gestión de la prestación no contributiva del IMV: junto a la supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido y la declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, se reconoce el “ejercicio de la potestad sancionadora”.
506. Por tanto, al trasladar al artículo 96.3 la distribución de competencias sobre la potestad sancionadora ha de tenerse en cuenta —y conviene dejar constancia expresa por su singularidad— esa atribución en materia de IMV en el artículo 135.a) —relativo a las competencias de Lanbide—, pero no solo con una referencia genérica al ejercicio de potestades sancionadoras vinculadas a las prestaciones económicas del SVGII.
507. Asociado a ello, en cuanto a la tipificación de las infracciones y determinación de las sanciones relacionadas con el IMV, ya que Lanbide ha de ejercer la potestad sancionadora, conviene hacer una expresa remisión —por coherencia con la forma de proceder en otros aspectos de la norma que afectan al IMV— a las previsiones a ese respecto contenidas en su normativa reguladora.
508. Las novedades del anteproyecto más relevantes en esta materia se encuentran en: (I) la supresión entre las sanciones del artículo 101 de las consistentes en





multas, excepto en el caso del párrafo 5, referido al supuesto de que las personas responsables de las infracciones no sean titulares o beneficiarias de la RGI o de las AES; y (II) el artículo 102, relativo a las sanciones a menores de edad, que, en el caso de los mayores de dieciséis años, y siempre con su consentimiento, pueden sustituirse por prestaciones de interés social de diferente duración según el tipo de infracción, que no serán retribuidas y tendrán el mismo tratamiento, a efectos de Seguridad Social y de prevención de riesgos laborales, que el de las personas sometidas a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

509. En cuanto al examen de otros preceptos, también queremos reparar en que el artículo 96, intitulado “Infracciones”, contiene otras materias, como la atribución de esa potestad sancionadora o la previsión del establecimiento del procedimiento sancionador reglamentariamente. Demanda, por tanto, o una reformulación del título del precepto o el tratamiento en artículos independientes.
510. En el artículo 97.1, además de los actos, han de considerarse las omisiones de las personas cooperadoras.
511. En las tipificaciones contenidas en los artículos 98 (infracciones leves) y 99.a) (infracciones graves) debería procederse de la misma manera que en el artículo 100 (relativo a las infracciones muy graves), integrando en el tipo infractor, en todo caso, “a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ello”.
512. En los artículos 99 y 100, que tipifican las infracciones graves y muy graves, debe omitirse la referencia genérica a “prestaciones” —comprensiva, dentro del modelo del SVGII, también, del IMV, que se rige por su propia normativa—, para ceñirse a la RGI, sin perjuicio de incluir además a las AES. A ese respecto, se puede comprobar que el artículo 101, relativo a las sanciones, toma en consideración esa limitación y se mueve en el marco de la RGI y de las AES.
513. En la tipificación del artículo 99.b), como infracción grave, la ocultación de información y documentación, falta la determinación de la consecuencia que de ello haya derivado, como pueda ser una percepción indebida de la RGI o de las AES en una determinada cuantía o porcentaje. De otra forma, las actuaciones u omisiones que se especifican en ese apartado podrían conformar el tipo de cualquier infracción, leve, grave o muy grave, pues no hace sino concretar las posibles “acciones y omisiones” mencionadas en el artículo 98 o 100.
514. Se debe revisar y reformular la descripción de la conducta infractora comprendida en el apartado c) del artículo 99, que resulta de difícil intelección.



Parece implicar a una tercera persona en la consumación de la conducta infractora, con efectos en otra perceptora de la prestación.

515. El apartado d) del artículo 100 tipifica como infracciones muy graves dos tipos de conductas, “La coacción, amenaza... ejercida sobre personal de Lanbide...”, por un lado, y la reincidencia en las conductas de obstrucción calificadas como graves, por otro, con la indicación posterior de lo que se entiende por reincidencia, mediante remisión a lo que dispone el apartado (que no “letra”) siguiente, que define un tipo infractor autónomo.
516. Esos dos tipos de infracciones del artículo 100.d) deberían ser tratados en párrafos separados. E igualmente, recomendamos evitar la remisión al apartado siguiente para delimitar la infracción, ya que se podría completar en el mismo la tipificación de la conducta reincidente, por ejemplo de la siguiente forma: “(...) así como incurrir por tercera vez en las conductas de obstrucción calificadas como graves en los apartados b) y c) del artículo anterior, sancionadas dentro de los dos años anteriores por resolución firme en vía administrativa por constituir dos infracciones graves del mismo tipo”.
517. En el artículo 101, de acuerdo con lo que prevé el artículo 97.1, en lugar de “persona infractora” debe decirse “persona responsable” —en coherencia, además con ese tratamiento que se le da a la persona responsable en los párrafos 4 y 5 de dicho artículo 101—.
518. En el mismo artículo 101, antes de concretar las sanciones en atención a la calificación de la infracción, ha de preverse que las sanciones tipificadas en los artículos anteriores se pueden imponer en grado mínimo, medio o máximo. Tal previsión debe conectar con el artículo 103 (graduación de las sanciones) en que se ha de especificar que, para determinar el grado mínimo, medio o máximo de las sanciones se atenderá a la entidad de la culpabilidad y a las demás circunstancias que indica.
519. En la segunda parte del párrafo 3 del artículo 101, relativo a las sanciones de las infracciones muy graves, se contemplan las consecuencias punitivas de una conducta que reproduce el artículo 39.6 de la LIMV. Sin embargo, esa conducta —haberle sido impuesta una sanción firme en vía administrativa por la comisión de una infracción muy grave dentro de los cinco años anteriores a la comisión de otra infracción muy grave— no se encuentra tipificada como tal (infracción muy grave) en el artículo 100, como, en puridad, sería exigible. Esa asignación de sanción a una conducta no tipificada previamente provoca una disfunción en el concreto régimen sancionador.



520. Advertimos que la reincidencia que forme parte de la tipificación de la infracción no puede considerarse, además, como circunstancia agravante del grado de la sanción, y así debe especificarse en el párrafo 1 del artículo 103.
521. Por último, se puede constatar que el párrafo 2 de ese artículo 103 no tiene relación con la graduación de las sanciones y encuentra mejor acomodo en el artículo 101, al que ha de ser trasladado.
522. Reparamos en que, en virtud del **artículo 104.1**, el plazo de prescripción de la infracción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que la infracción se hubiera cometido. El artículo 30.2 de la LRJSP dispone que ese plazo comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. El artículo 104.1 se ajusta, no obstante, a lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley 2/1998 —“2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infracción realizada de forma continuada, tal plazo se comenzará a contar desde el día en que se realizó el último hecho constitutivo de la infracción o desde que se eliminó la situación ilícita”—.
523. Por último, por razones de ordenación sistemática de los contenidos, el párrafo 4 del artículo 104 —que es una reproducción, pero en orden distinto, del contenido del artículo 22.5 de la Ley 2/1998— ha de abordar, en primer lugar, la interrupción de la prescripción de la sanción por el inicio, con conocimiento del sancionado, del procedimiento de ejecución, previsión a la que se anuda la reanudación de la prescripción, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquel en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable a la persona sancionada. Y en un párrafo autónomo, con el número 5, se trataría la interrupción de la prescripción de la sanción por la suspensión judicial de su ejecutividad, en cuyo caso se reanuda la totalidad del plazo de prescripción desde el día siguiente a aquel en que la suspensión judicial quede alzada.

#### **Título V. Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social**

524. La vigente LGIIS regula en su título III los “Instrumentos para la inclusión social y laboral”, que desglosa en dos capítulos: el I, relativo a los convenios de inclusión activa — en torno a los que se erige fundamentalmente el modelo de inclusión— ; y el II, a los programas y servicios de inclusión social y laboral.
525. Esa regulación se completa con el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los convenios de inserción, que, según se deduce de la disposición



derogatoria de la norma ahora propuesta, mantiene su vigencia en lo que no se le oponga.

526. Ese Decreto 1/2000 fue dictado en desarrollo de la Ley 12/1998 contra la exclusión social, que fue derogada expresamente por la propia LGIIS. Pero la vigencia del decreto dictado a su amparo parece haberse conservado en lo que no se opusiera o contradijera lo previsto en la LGIIS, y ello pese a la derogación de la ley que le dio cobertura. Precisamente el anteproyecto actual también mantiene la vigencia de los contenidos que no se opongan a lo dispuesto en él.
527. El título V del anteproyecto desarrolla su artículo 7, que enumera los “Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social” del SVGII, que se concretan en: (I) herramientas de valoración de situación y de necesidades, que se corresponde con el contenido del capítulo II de ese título V; (II) Programa Integrado y Personal de Inclusión, previsto en el capítulo III; (III) servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad, a que se refiere el capítulo IV; (IV) servicios de apoyo y mejora de la inclusión social, que se ubica también en el capítulo IV; y (V) otras medidas específicas de intervención en el marco del Programa Integrado y Personal de Inclusión, reguladas en el capítulo III.
528. Ese artículo 7, aquí desarrollado, introduce modificaciones respecto a los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social, en relación con la regulación existente: (I) identifica más pormenorizadamente el conglomerado de herramientas que se ponen a disposición de las personas para el logro de la inserción laboral y social; (II) distingue los servicios que se subsumen específicamente en el objetivo de la inserción laboral de los servicios de apoyo y mejora de la inclusión social, que, según la exposición de motivos, es “Un paso trascendental en el futuro del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que trata de superar ineficiencias en la colaboración entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y los servicios sociales”; y (III) sustituye el convenio de inclusión de la LGIIS por el PIPEI (Programa Integrado y Personal de Inclusión), que, según la exposición de motivos, supone “Un cambio que, más allá de la simple denominación, supone un revulsivo en los modos de afrontar el proceso de inclusión de las personas beneficiarias del Sistema”.
529. A lo indicado en la exposición de motivos se unen como innovaciones del modelo que sigue el anteproyecto en el título V: (I) la utilización en la fase inicial de los procesos de inclusión de una “herramienta de triaje”, útil para los diagnósticos, cuya definición y rasgos característicos se difieren a su determinación en una norma reglamentaria, que, según la disposición adicional tercera, se deberá dictar en el plazo de un año desde la aprobación de la ley; (II) el PIPEI han de negociarlo y suscribirlo las personas titulares y beneficiarias de la



RGI, una vez transcurra un año desde el acceso a esa prestación, para continuar percibiéndola. Ese programa se ofrece también como instrumento para la inserción a las personas beneficiarias de la IMV, sin que en ese caso se les imponga como obligación para continuar percibiendo ese tipo de prestación; y (III) la asignación de un o una profesional de referencia —cuya intervención se integra en el sistema y se regula en la norma— para el impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del PIPEI.

530. Por lo demás, la regulación en esta materia de la norma proyectada disgrega la inclusión laboral y la inclusión social. Contempla esta última, en la medida que sirve de instrumento para, junto a la laboral, conseguir la inclusión integral, para la que, además, se hace una llamada a la colaboración de otros sistemas —como son los de educación, vivienda o salud—, que puedan ser necesarios a tal fin. Pero no regula la inclusión social —integrada básicamente en el SVSS—, si no es de forma accesoria, mediante la formulación de principios programáticos y remisiones a la normativa específica relativa a su sistema.
531. No obstante, es un ámbito en el que confluyen claramente ambos sistemas y en que resulta irremediable efectuar una regulación conjunta, que habrá de aunarse con la comprendida en la LSS y normativa que la desarrolla. Así lo pone de manifiesto el establecimiento en el capítulo II de las disposiciones aplicables a las herramientas de diagnóstico social, en que se establecen unas fases que culminan con la identificación del sistema que ha de activarse para conseguir la inclusión: valoración inicial de la situación y de las necesidades de la persona, la valoración y el diagnóstico social —que, en el SVSS se caracteriza por ser una prestación técnica del sistema, según el artículo 15.2 de la LSS, y que se rige también en el momento actual por el Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de ficha social del SVSS y del instrumento de diagnóstico social del SVSS— y el diagnóstico laboral.
532. Los requisitos de acceso a los servicios de inclusión laboral se prevén en el artículo 106, que identifica las personas que tienen derecho a los mismos: las titulares o beneficiarias de prestaciones económicas del SVGII y las residentes en la CAE que tengan reconocida la situación de exclusión social —se supone que con arreglo a la normativa que la regule, en la actualidad, el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el instrumento de valoración de la exclusión social, que desarrolla la LSS—.
533. El proceso de activación del instrumento final en que se determinan las líneas básicas para la inclusión, que es el PIPEI, se inicia, como hemos dicho, con una valoración inicial de situación y de necesidades regulada en el artículo 110, en



que Lanbide asigna una persona profesional de referencia y aplica la herramienta de triaje, antes mencionada, sin que establezca, siquiera en qué consiste, sus datos básicos sobre los que efectuar un desarrollo reglamentario posterior.

534. Entendemos que es aquí donde procede crear y aprobar esa herramienta de triaje, que es un instrumento básico del modelo de inclusión que diseña el anteproyecto, como ponen en evidencia los artículos 110 y 112, respecto a la fase inicial valorativa que pone en funcionamiento todo el proceso de inclusión. Y ello sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario.
535. Merece igualmente un comentario la llamada que efectúa ese artículo 110 a la participación y colaboración de las personas identificadas como “usuarias” en el párrafo 2, y como titulares y beneficiarias de las prestaciones económicas del SVGII en el párrafo 4. Resulta procedente uniformar la terminología y evitar las reiteraciones que puedan complicar el entendimiento de la norma.
536. Respecto a ese deber de colaboración (artículo 110.4) y, singularmente, en relación con la valoración inicial de situación y necesidades —junto con la relativa a la negociación y suscripción del PIPEI—, procede dejar constancia expresa de que no es exigible a las personas titulares y beneficiarias de la RGI que se hallaran en alguna de las circunstancias mencionadas en los apartados a) a e) del artículo 30.1 de la norma proyectada.
537. Una vez efectuada la valoración inicial, si de ella resultara que es necesaria la intervención de los instrumentos del SVSS, según el artículo 110, se derivará a la persona interesada para que lleve a cabo, con arreglo a su normativa, la “valoración y diagnóstico social de atención primaria”. Y se procederá de igual manera si, como consecuencia de la valoración inicial de situación y necesidades, se apreciara la necesidad de intervención de los sistemas vascos de educación, vivienda y salud, con la coordinación de la persona profesional de referencia que ha sido designada previamente por Lanbide.
538. Pero si la persona interesada hubiera sido ya valorada y fuera usuaria de los servicios sociales, la forma de intervenir será la que conste en el diagnóstico efectuado por dichos servicios. Este último mensaje debe quedar claro, por cuanto puede determinar otro itinerario de inclusión para la persona que se encuentre en esa situación. Por ello, y sin duda, merece un tratamiento en un párrafo independiente numerado (fuera del actual párrafo 3 del artículo 111).
539. En el párrafo 4 del artículo 111 se contemplan la valoración y diagnósticos especializados del SVSS, en base a lo que se determinará la puesta en



funcionamiento de los instrumentos previstos en la “Cartera de Prestaciones y Servicios de Sistema Vasco de Servicios Sociales” —nomenclatura que ha de emplearse en ese precepto—, regulada en la LSS y en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, que la desarrolla en esa materia.

540. En relación con las previsiones del citado Decreto 185/2015 (artículo 20) y en atención a la relevancia que después tiene para concretar el contenido del PIPEI [artículos 116.2.b), 120.3 y 134.1.d)], y como antecedente de dicho programa, conviene reflejar también al final del párrafo 4 del artículo 111 que dentro de los servicios de esa Cartera que, en su caso, pueden prescribirse, se encuentra el plan de atención personalizada regulado en la normativa de servicios sociales — “En base a los mismos, se prescribirá el servicio o servicios que resulten procedentes de los de la Cartera de Prestaciones y Servicios de Sistema Vasco de Servicios Sociales, que, en su caso, quedarán definidos en el plan de atención personalizada, de acuerdo con la normativa reguladora de los servicios sociales”—.
541. El artículo 112, referido al diagnóstico laboral que realizará la persona profesional de referencia, contempla como componente de ese diagnóstico el establecimiento del “programa de activación de empleo”, que no se vuelve a tratar en la norma y cuyo contenido y elementos definitorios no se especifican —cabe citar en esta materia el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo—.
542. El capítulo III regula el PIPEI, que, como hemos avanzado, sustituye a los convenios de inclusión activa ahora regulados en los artículos 65 a 74 de la actual LGIIS.
543. El PIPEI se elabora a partir de los diagnósticos social y laboral, y de las propuestas de intervención y actuaciones de los distintos sistemas implicados. Su contenido se determina en el artículo 116.2, al que procede trasladar también en dos nuevos apartados los “objetivos de inserción laboral o social de la persona o personas destinatarias” y los “indicadores de seguimiento y evaluación del programa”, que ahora se ubican en el párrafo 1 del artículo 116.
544. De acuerdo con lo previsto en el artículo 124.1, también debe figurar en el artículo 116 como posible contenido del PIPEI la identificación de los servicios de apoyo para mejorar la empleabilidad que se pondrán a disposición de la persona destinataria, así como su alcance.



545. Asimismo, como es posible que no siempre exista un plan de atención personalizada —elaborado según la normativa de los servicios sociales—, el apartado b) deberá prever esa eventualidad —como hace el artículo 120.3, que dice: “En los casos en que el Programa.... integre un plan de atención personalizada...”— y señalar, como uno de los contenidos del PIPEI: “b) En el caso de que los servicios sociales hubieran elaborado un plan de atención personalizada, las actuaciones, servicios y prestaciones relevantes para el proceso de inclusión socio-laboral de la persona destinataria previstas en ese plan”.
546. El mensaje del artículo 107 (capítulo I) sobre los y las profesionales de referencia se desarrolla después en los preceptos del capítulo II relativos a las valoraciones y los diagnósticos laboral y social, y también en el capítulo III (concerniente al PIPEI). Así, conforme al artículo 117, Lanbide asignará un o una profesional de referencia para el impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del PIPEI cuando el diagnóstico priorice la intervención de inclusión laboral, pero cuando se priorice la intervención de los servicios sociales esa persona profesional se situará en el ámbito de esos servicios.
547. Lo que parece deducirse de los artículos mencionados es que los profesionales que intervienen en la primera fase de valoración y diagnóstico no tienen por qué coincidir con los de la fase relativa a las actuaciones relacionadas con el PIPEI, aunque pertenezcan a los mismos sistemas. En otro caso, se prevería expresamente lo contrario.
548. Procede efectuar una advertencia en relación con el párrafo 4 del artículo 118 sobre los efectos del transcurso de los plazos previstos para la firma del PIPEI o para la cumplimentación de alguna de las herramientas de diagnóstico, sin que se hubieran llevado a cabo esas actuaciones. Al remitirse al plazo establecido en el párrafo 2 de ese artículo —quince meses desde el reconocimiento de las prestaciones o 6 meses en caso de solicitud de persona interesada—, parece olvidar que el plazo máximo resultante para las herramientas de valoración y diagnóstico viene determinado por la conjunción de los previstos para la valoración inicial (dos meses, según el artículo 110) y para las valoraciones y diagnósticos social o laboral (otros dos meses desde su petición por el profesional de referencia, según los artículos 111 y 112).
549. Si, en cualquier caso —para la suscripción del programa o para el desarrollo de las herramientas de diagnóstico— se quiere establecer el plazo máximo de quince meses o seis meses (según la forma de inicio), en el capítulo I se deberá ajustar la redacción relativa a las previsiones sobre el cómputo global del plazo





máximo conjunto para el desarrollo de todas las herramientas de valoración y diagnóstico.

550. Las obligaciones de las partes intervinientes en el PIPEI (artículo 119) son, en general, semejantes, con algunas matizaciones, a las del artículo 69 de la vigente LGIIS para los convenios de inclusión activa. Pero se introduce una novedad importante, referida al compromiso de Lanbide [artículo 119.2.b)], en el marco de ese programa y condicionado al diagnóstico laboral, de garantizar a las personas destinatarias del mismo “la intermediación laboral en el mercado laboral ordinario o mediante programas subvencionados públicamente, ajustada a sus características y, al menos, una actividad formativa adecuada anual, que permita la acreditación de los resultados del aprendizaje”.
551. También existe una coincidencia sustancial con la LGIIS respecto a las previsiones relativas a la suspensión del PIPEI contenidas en el artículo 121 del anteproyecto (con los artículos 69.bis y 71.2 de la LGIIS) y a las causas de resolución del PIPEI enunciadas en el artículo 122 —artículo 72 de la LGIIS sobre las causas de resolución del convenio de inclusión—.
552. En relación con los efectos de la resolución del PIPEI a que se refiere de manera genérica el artículo 122.2, sin concretarlos —“...tendrá los efectos previstos en esta ley y en la normativa del ingreso mínimo vital”—, entendemos que conllevará la extinción de la prestación de RGI en virtud de lo dispuesto en el artículo 48.1.f) en el caso de que la causa de la resolución del PIPEI sea la renuncia de la persona destinataria, con los efectos añadidos del artículo 49, pero desconocemos los efectos de la resolución del PIPEI por otra causa distinta a la renuncia.
553. Asimismo, respecto al impacto de la resolución del PIPEI en el IMV, hay que tener en cuenta que es facultativa para las personas beneficiarias de esa prestación económica la negociación y suscripción de un PIPEI, a salvo de lo que diga su normativa reguladora. No se detecta efecto alguno en esa prestación como consecuencia de la resolución del PIPEI, porque en su normativa no se contempla como obligación o requisito para su obtención o mantenimiento.
554. Entendemos que lo dispuesto en el artículo 123 sobre la preferencia del intercambio de información entre profesionales de distintos sistemas por medios electrónicos afecta al contenido del título V, por lo que su correcta ubicación sería en el capítulo I relativo a las disposiciones generales.
555. El capítulo IV, con el título de “Programas y Servicios de inclusión laboral”, regula los consistentes en la oferta garantizada de programas de apoyo individualizado



para la mejora de la empleabilidad por parte de Lanbide (artículo 124). Pero también, junto a ellos, contempla en el artículo 125 programas y servicios de las administraciones públicas vascas orientados a la inclusión laboral y social, en términos prácticamente iguales a los del artículo 77 de la LGIIS ahora vigente, salvo el párrafo 3, que se introduce en el anteproyecto.

### **Título VI. Planificación y desarrollo del SVGII**

556. Aparte de cuestiones relativa a la nomenclatura de los instrumentos y programas —en los que, según hemos ido viendo en nuestro análisis en el anteproyecto, frente a la LGIIS ha de despojarles del calificativo “social”—, la planificación y desarrollo del SVGII sigue el mismo esquema que el del título correspondiente de la LGIIS (el IV) y pivota en torno al “Plan Vasco de Inclusión”, que se ejecutará mediante programas de inclusión que elaboren y desarrollen las administraciones públicas vascas.
557. En relación con el Plan Vasco de Inclusión (en adelante, el Plan), procede efectuar dos comentarios: el primero relativo a su contenido, y más en concreto, a su evaluación; y el segundo, se encuentra relacionado con la obligación impuesta a la CAPV concerniente a la elaboración de un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión, que no ha sido trasladada al texto informado.
558. Por lo que afecta a la primera cuestión, y en un análisis ceñido a lo previsto en el anteproyecto, hemos de partir de que los contenidos mínimos del Plan se detallan en el párrafo 3 del artículo 128, en los apartados a) a e), de los que reproducimos los apartados a) a c):
- a) Diagnóstico de las necesidades de inclusión social y laboral y un pronóstico de su evolución.
  - b) Definición de objetivos, ejes estratégicos y acciones en el marco de cada uno de ellos, estableciendo los plazos para su desarrollo y consecución y las entidades u órganos competentes para ello.
  - c) Definición de los mecanismos de evaluación sistemática y continuada.
559. El contenido del apartado b) proviene de la LGIIS —que los señala como “características” a las que “obedecerá” el Plan—, pero resulta, igualmente, impreciso en cuanto al ámbito al que se dirige esa “Definición”, al introducir un elemento que provoca incertidumbre, como es la locución distributiva “en el marco de cada uno de ellos”, sin que quede claro si ese marco es el de los objetivos,



ejes estratégicos y acciones, o solo de los dos primeros o, incluso, si concierne al diagnóstico y pronóstico mencionados en el apartado que le precede, el a). Por ello, se hace necesario dar una nueva redacción a ese contenido.

560. El apartado c) de ese artículo 128 conecta con los mecanismos de evaluación, pero no se alcanza a comprender si se trata solo de la evaluación del SVGII, como antecedente a considerar en la efectiva evaluación que compete al órgano que crea el título IX del anteproyecto, que ha de efectuarla en la forma que también prevé ese título IX, o se refiere también a los mecanismos para llevar a cabo la evaluación del propio plan.
561. En efecto, el artículo 128 explicita en el párrafo 1 que el Plan será objeto de evaluación. Y, al mismo tiempo, en el párrafo 3 identifica como uno de sus contenidos, en el apartado c), la “Definición de los mecanismos de evaluación sistemática y continuada”. Entendemos que, al postular expresamente el párrafo 1 que el Plan será objeto de evaluación, podría interpretarse que ese contenido podría tener algo que ver con los mecanismos de evaluación del propio plan.
562. Sin embargo, en el artículo 128 no se determina expresamente a quién corresponde llevar a cabo esa evaluación, a diferencia de la LGIIS, que en el párrafo 2 del artículo 86 atribuye al Gobierno Vasco dicha evaluación quinquenal —el Plan también se concibe con carácter quinquenal en la LGIIS—, que la realizará “... a través del departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social, elaborará quinquenalmente una evaluación del Plan Vasco de Inclusión Activa, para su elevación al Parlamento Vasco”. El artículo 132 del anteproyecto, que delimita las competencias del Gobierno Vasco en relación con el SVGII, en cambio, no contiene ninguna previsión respecto a la evaluación del Plan.
563. Conforme al artículo 139 compete a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión elaborar la propuesta del Plan y realizar su seguimiento, pero no se le atribuye su evaluación.
564. Tampoco figura como función del Consejo Vasco para la Inclusión realizar dicha evaluación, solo emitir informe preceptivo en relación con el Plan y con otros planes generales o sectoriales en esa materia, se supone que antes de su aprobación (artículo 141 del anteproyecto).
565. Si atendemos a la experiencia, podemos observar que, en la práctica, hasta ahora la valoración del resultado de las evaluaciones del correspondiente plan se ha llevado a cabo en el plan correspondiente al siguiente periodo, según el esquema conforme al que, como hemos dicho, su elaboración corresponde a la Comisión



Interinstitucional para la Inclusión previo informe preceptivo del Consejo Vasco para la Inclusión, y su aprobación, al Gobierno Vasco.

566. Así —pendiente de aprobar el V Plan Vasco de Inclusión para el periodo 2022-2025—, constatamos que el IV Plan Vasco de Inclusión 2017-2021 se basa en dos documentos previamente realizados en el marco del proceso de planificación: por una parte, la evaluación del III Plan Vasco de Inclusión Activa y, por otra, el informe de diagnóstico redactado con carácter previo a la elaboración del nuevo Plan. En efecto, en un apartado de ese IV Plan (el 3.1.) analiza los resultados de la evaluación del III Plan.
567. Desconocemos en qué medida puede alterar esa situación la nueva regulación otorgada a la evaluación en el título IX del anteproyecto, que aborda una de sus innovaciones más significativas respecto a la evaluación del SVGII, que corresponde efectuar al Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión, que se crea y regula en ese mismo título; tampoco se atribuye a dicho órgano expresamente una función de evaluación del plan en el apartado correspondiente a las evaluaciones que lleva a cabo conforme al artículo 145.
568. No obstante, todo apunta a que, como el Plan es un “componente” del SVGII, sería ese órgano nuevo el que llevaría a cabo también la evaluación de ese plan.
569. En ese caso, como hemos avanzado, debería dejarse constancia en el precepto correspondiente dentro del título IX, y darle un tratamiento individualizado, en consideración a la duración y otras singularidades del Plan —por ejemplo, según el artículo 128.1 tiene carácter quinquenal, mientras que la evaluación del SVGII se lleva a cabo cada dos años, según dispone el artículo 142—.
570. En segundo lugar, tal y como hemos avanzado en el apartado de consideraciones generales del anteproyecto, cabe detenernos en lo estipulado en el párrafo cuarto de la parte dispositiva del convenio que figura como anexo en el “Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital”. Ese párrafo cuarto se refiere a las “Obligaciones recíprocas y funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco”, y, en lo que nos interesa, dispone:

Con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo establecido



en las cláusulas anteriores, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes:

(...)

g) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En tal sentido la Comunidad Autónoma del País Vasco elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con la metodología definida en el marco del Plan Vasco de Inclusión y con el siguiente contenido mínimo:

- Objetivos del Plan.
- Beneficiarios incluidos, que serán los perceptores del ingreso mínimo vital en el País Vasco a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan.
- Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación.
- Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta de Garantía de Ingresos o los Planes Integrados y Personales de Inclusión y que afecten a beneficiarios del ingreso mínimo vital.

El contenido del Plan se establecerá en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento



del ingreso mínimo vital y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios.

571. En definitiva, en virtud de ese convenio, la CAE deberá elaborar anualmente, de acuerdo con la metodología definida en el marco del Plan Vasco de Inclusión, un plan anual de itinerarios de inclusión con el contenido mínimo que se expresa; y deberá hacerlo en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del IMV que se prevé.
572. Ello conlleva que en el contenido del Plan Vasco de Inclusión se contemple una nueva función, la referida a la definición de una metodología para la elaboración del plan anual de itinerarios de inclusión.
573. Además, ese plan anual de itinerarios de inclusión ha de ser previsto en el anteproyecto o, cuando menos, mencionarlo como uno de los componentes que lo integran, ya que afecta de manera singular a una de las prestaciones económicas incluidas en su ámbito, la del IMV.
574. Por último, dentro del título VI del anteproyecto, el artículo 131 —como hace ahora el artículo 84 de la LGIIS— regula la “Formación de profesionales e investigación”, materias en las que confluye con las funciones atribuidas en el título IX al Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión.
575. En efecto, al citado órgano también se le asignan funciones en el ámbito de la investigación [artículo 145.b)] y en el de la formación [artículo 145.b)].
576. Por ello, una vez creado el mentado órgano, se plantean dudas sobre la virtualidad y aplicación del artículo 131 —así como sobre su convivencia con el artículo 145—, que ubica el ejercicio de las funciones reseñadas —en las materias de formación de profesionales e investigación— en las administraciones públicas vascas, con el alcance que se describe, y sin remisión alguna a ese órgano específico.

#### **Título VII. Régimen competencial y financiación del SVGII**

577. Como se ha advertido, en virtud del Convenio para la asunción por la CAPV de la gestión de la prestación no contributiva del IMV de constante cita, entran en juego en el SVGII nuevas competencias derivadas de atribución de facultades y asignación de obligaciones a la CAE, que deberán ser residenciadas, en principio, en el Gobierno Vasco (**artículo 132**, dentro del título VII), sin perjuicio de la distribución de funciones que se pueda realizar en los ámbitos concernidos entre



los órganos de cooperación, coordinación y participación que el anteproyecto regula.

578. Nos referimos, en concreto, a la competencia relativa a la elaboración del antes citado plan anual de itinerarios de inclusión atribuida a la CAPV, que ha de ser conforme con la metodología definida en el marco del Plan Vasco de Inclusión, y que se realizará en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del IMV.
579. Además, en la materia de coordinación habrá de asignársele al Gobierno Vasco la de coordinación con la Administración del Estado que resulte de la transferencia de la gestión del IMV, con las facultades que comprende, según los términos del convenio suscrito, anexo al acuerdo de 16 de marzo de 2022.
580. En ese ámbito de la coordinación, se hace necesario valorar los términos pactados al concretar la asunción de la gestión del IMV mediante acuerdo de 16 de marzo de 2022, y, por lo que ahora nos concierne, reflejar las nuevas competencias que, en consecuencia, ha de asumir el Gobierno Vasco, bien se haga, conforme al párrafo previo, una referencia genérica por remisión a lo dispuesto en el párrafo cuarto de la parte dispositiva del Convenio de asunción de la gestión del IMV, bien sea con la mención concreta de las que corresponderían al Gobierno Vasco.
581. En ese último caso, sería obligada la referencia —junto con una cláusula final de cierre relativa a otras obligaciones impuestas a la CAE en el Convenio de asunción de la gestión del IMV en virtud del acuerdo de 16 de marzo de 2022, en adelante, el Convenio— a las competencias relativas, por ejemplo, a: (I) la suscripción de los convenios, acuerdos u otro tipo de instrumento de colaboración, que resulten procedentes en cumplimiento de lo previsto en el Convenio de asunción de la gestión del IMV, para intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión del IMV y facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información; (II) realizar las actuaciones necesarias, incluida la comunicación mensual a la Seguridad Social de los datos de personas titulares y beneficiarias de las prestaciones de IMV gestionadas, y de las integrantes de la unidad de convivencia, así como de los importes de la prestación abonada y de su fecha de efectos, a fin de garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en esa tarjeta; (III) comunicar mensualmente a la Seguridad Social los datos relativos a las personas titulares del IMV, y otros previstos en el apartado b) del párrafo cuarto del Convenio; (IV) facilitar a la Administración General del Estado



información necesaria para realizar el control de vivencia y para la elaboración de estadísticas sobre el ejercicio de las funciones asumidas en relación con la gestión del IMV, de manera que se garantice su coordinación e integración estadísticas; (V) remitir a la Administración General del Estado la información necesaria para llevar a cabo las evaluaciones del IMV; y (VI) elaborar un informe anual de seguimiento, en los términos establecidos en el Convenio.

582. En otro plano, se puede comprobar que, en determinadas materias tratadas en el anteproyecto de manera novedosa, se atribuyen competencias al Gobierno Vasco que podrían subsumirse en la cláusula final residual del apartado j) del párrafo 1 del artículo 132, pero que, precisamente por su innovación respecto a la normativa ahora vigente, serían merecedoras de su mención expresa en un apartado. Nos referimos, por ejemplo, a la designación de la persona titular del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión, previo informe favorable del Consejo Vasco para la Inclusión [artículo 146.1.a)].
583. En relación con el régimen competencial, se observa que, pese a recopilarse en un título específico el haz de competencias correspondiente a cada una de las instituciones u órganos implicados, en ocasiones, en el texto se reiteran contenidos a ese respecto, con ocasión de la regulación de diferentes materias. Así ocurre con los procedimientos regulados en el título III, en concreto, en el artículo 66 (intitulado “competencias”), que debería, en su caso, limitarse a concretar el marco regulador de los procedimientos y los órganos encargados de la instrucción y resolución sobre el reconocimiento.
584. En el párrafo 2 del artículo 132 se prevé que las competencias del Gobierno Vasco se ejercerán a través de los departamentos competentes en materia de garantía de ingresos y de servicios sociales. Apreciamos que, en coherencia con el contenido y alcance de la inclusión en el anteproyecto, habrían de mencionarse también las materias de inclusión y de empleo o, por lo menos, la de inclusión.
585. Como Lanbide es una de las partes intervinientes en el PIPEI, merece una referencia específica a dicha intervención en el elenco de sus competencias, enumeradas —escueta y genéricamente— en el artículo 135.
586. En ese mismo artículo procede, igualmente, la inclusión de una cláusula residual de cierre como la del apartado i) del artículo 132 —en relación con las competencias del Gobierno Vasco—, el apartado d) del artículo 133 —respecto a las de las diputaciones forales— y la del apartado e) del artículo 134 —relativo a las competencias de los ayuntamientos—.





587. En cuanto al régimen de financiación del SVGII, en la medida que la gestión del IMV también se integra en él, se debe reflexionar sobre si en el capítulo II del título VII se debería incluir alguna mención al respecto —aunque sea genérica—, en los términos del párrafo quinto del Convenio.

### **Título VIII. Cooperación, coordinación y participación**

588. La coordinación y cooperación se encauza en el anteproyecto a través de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión. Desaparece del SVGII la Comisión Interdepartamental para la Inclusión Social, que, junto con la Comisión Interinstitucional, sirven en la actual LGIIS para vehicular esa coordinación y cooperación.

589. El artículo 138 delimita el carácter cooperativo de la comisión citada, establece su composición, régimen y funcionamiento —estos dos últimos, según lo que se determine reglamentariamente—. Se echa en falta la determinación del órgano a que se adscribe esa comisión.

590. Por lo que concierne a los vocales que la componen —en un número de doce—, en el párrafo 3 debería expresarse con mayor claridad en el apartado b) la concreta representación de las diputaciones forales, que es un vocal en representación de cada una de ellas.

591. En cuanto a las funciones del artículo 139.1 se aprecia que se omite una de las de gran calado —con independencia de la operatividad de la cláusula de cierre del apartado h)—, como es la de emitir informe preceptivo sobre el ejercicio de la acción directa por parte del Gobierno Vasco antes de la aprobación del decreto en que se declare, en consonancia con lo previsto en el artículo 132.1.a).

592. Proponemos, a favor de la simplificación sistemática de la redacción de la norma, refundir los apartados a) y g) del párrafo 1 del artículo 139, ya que los dos se refieren al Plan Vasco de Inclusión, respecto al que se podría indicar la función de “Elaborar la propuesta del Plan Vasco de Inclusión y, una vez aprobado, realizar su seguimiento”.

593. El artículo 140, relativo al Consejo Vasco para la Inclusión (en la LGIIS, “Consejo Vasco para la Inclusión Social”), regula su naturaleza —órgano de carácter consultivo y de participación— y la representación de instituciones, agentes sociales y entidades, y remite al reglamento la determinación de su concreta composición, su régimen y funcionamiento; y el artículo 141 establece sus funciones.



594. Entre las funciones del consejo recogidas en el párrafo 1 del citado artículo 141, figura en el apartado c) “Detección y análisis de las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión con el fin de proponer a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión las líneas de actuación que deberían desarrollarse para hacerlas frente”.
595. Esa función del consejo parece anudarse a otra de la Comisión Interinstitucional, a la que propone las líneas de actuación que deberían desarrollarse para hacer frente a las necesidades básicas detectadas y analizadas. Sin embargo, el artículo 139.1 no contempla entre las funciones de la comisión la de establecer tales líneas de actuación, que, sin duda, serán útiles para elaborar la propuesta de Plan, que corresponde a dicha comisión según el artículo 139.1.a) del anteproyecto.
596. En ese sentido, el artículo 128.1 señala con carácter general —aunque el párrafo 3, que regula su contenido no lo mencione de manera específica— que “El Plan Vasco de 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”.
597. Por último, y en el sentido del comentario efectuado sobre la misma cuestión en relación con las competencias del Gobierno Vasco, proponemos que se deje constancia en el artículo 141.1, entre las funciones del Consejo Vasco para la Inclusión, por su carácter novedoso —y pese a que podría entenderse comprendida en la cláusula final residual del apartado f)— de la relativa a la emisión de informe preceptivo sobre la propuesta de designación de la persona titular del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión y de las personas que la sustituyan, así como de su cese o remoción en los supuestos contemplados en el artículo 146 de la ley.

#### **Título IX. Evaluación del SVGII**

598. Como hemos avanzado, el anteproyecto presenta como una innovación el diseño de un modelo de evaluación que tiene como actor el órgano que se crea: el “Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión” —como peculiaridad advertimos que en su denominación integra el ámbito de las funciones que se le otorgan, a excepción de la “formación”—.
599. El modelo de evaluación en la vigente LGIIS, en cambio, se sustenta en agentes externos, según indica el artículo 84.1: “1. (...) las administraciones públicas vascas competentes en materia de inclusión social fomentarán la aplicación de métodos acreditados de evaluación externa y mejora continua de la calidad que contribuyan a determinar las



disfunciones o los déficits que se producen en la satisfacción de las necesidades y en el funcionamiento de las estructuras de gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”.

600. En el anteproyecto el órgano de evaluación se erige como una especie de “Autoridad Independiente”, cuyo régimen jurídico singular ha de venir definido por su ley de creación, que en este caso es la norma ahora proyectada, reguladora del SVGII.
601. El anteproyecto prevé una nítida separación entre la Administración activa y el órgano de evaluación al declarar que ejerce sus funciones con plena independencia funcional y objetividad, y se adscribe, sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión.
602. El ámbito de análisis que corresponde a la Comisión ha de valorar que la creación y configuración del órgano responda a una previa ponderación de los medios disponibles y los fines perseguidos y, por tanto, aparezca como ejercicio razonado de la facultad de iniciativa normativa del órgano promotor, que ha optado por un dispositivo institucional acorde con los objetivos perseguidos por la ley.
603. Ciertamente, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una ley que establezca los condicionantes a los que debe sujetarse la creación de una autoridad independiente.
604. El artículo 109 de la LRJSP se refiere específicamente a las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal, que, con arreglo a su definición, constituyen entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.
605. A modo de reflexión general, y aunque falte esa determinación, parece lógico pensar que el régimen jurídico básico de las administraciones públicas que diseña dicha LRJSP ha de admitir excepciones que respondan a unos parámetros homologables, sin que con la creación de este tipo de entidades se vayan



reduciendo las funciones y competencias de los órganos y poderes característicos de la Administración.

606. A juicio de la Comisión, lo relevante para valorar la idoneidad concreta de la fórmula empleada, en la medida en que esta entidad se desgaja de una Administración compuesta por órganos jerárquicamente dependientes, que responde políticamente ante el Parlamento, es que la entidad no se cree para que tenga independencia funcional o una especial autonomía respecto a la Administración, sino que sean sus funciones las que lo exijan, lo que en este caso suscita dudas y, en consecuencia, requiere una valoración adecuada en este sentido.
607. Dicho lo anterior, y entrando en las observaciones concretas al articulado, en primer lugar, se advierte que también en esta materia, relativa a la evaluación, habrá de tomarse en consideración —y efectuar una salvedad a ese respecto— la singularidad del régimen de evaluación relativo al IMV.
608. La gestión de esa prestación también se integra en el SVGIIS, pero tiene unos mecanismos de evaluación específicos, que corresponde activar a la Administración General del Estado en los términos establecidos en la LIMV y con las especificidades resultantes del Convenio regulador de la asunción de la gestión del IMV.
609. Además, damos aquí por reproducidos los comentarios efectuados con ocasión del análisis de otras materias que resultan afectadas por coincidir en el mismo ámbito que el órgano de evaluación que se crea en este título IX: como la evaluación del Plan Vasco de Inclusión a que se refiere el artículo 128 del anteproyecto o la formación de profesionales e investigación, atribuidas en el artículo 131 a las administraciones públicas vascas en los términos que establece.
610. El artículo 143 determina el ámbito de actuación del citado órgano, que se circunscribe a la evaluación, la promoción de la innovación y de la investigación en el SVGII.
611. Se aprecian discrepancias entre ese precepto y el artículo 145, en que se delimitan las funciones que se atribuyen al órgano, y que se constata que rebasan las definidas dentro del ámbito de actuación, al contemplar también funciones de colaboración en el ámbito de la formación —que, en cambio, no concreta—, que se extienden más allá del SVGII y afecta también al SVSS.



612. Por lo que concierne al cese o remoción en el cargo de la persona titular del órgano —que debería contemplarse en un artículo con numeración independiente—, suscita dudas el seguimiento de un expediente contradictorio también en el caso del apartado e) del párrafo 2 del artículo 146, relativo a la condena a pena privativa de libertad o de inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público.
613. El artículo 39 del Código Penal enumera en los apartados a) a j) las penas privativas de derecho, entre las que se encuentran: a) la inhabilitación absoluta; b) las de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, u otras actividades, sean o no retribuidas, o de los derechos de patria potestad, tutela, guarda o curatela, tenencia de animales, derecho de sufragio pasivo o de cualquier otro derecho; c) la suspensión de empleo o cargo público.
614. Escapa, por tanto, del ámbito del Gobierno Vasco determinar en un procedimiento los efectos de esa privación, que se producirán por la ejecución de la sentencia en que se declaren.

**Disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta. Disposición final segunda**

615. Se aprecia que las previsiones contenidas en esas disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, al igual que en la disposición final segunda, toman como referencia para su efectividad la fecha de publicación de la ley, una vez aprobada, en el BOPV —aunque las disposiciones adicionales no expresan ese medio de publicación, a diferencia de la disposición final segunda—.
616. En relación con lo anterior, advertimos que, según la disposición final cuarta, la ley no entrará en vigor hasta transcurridos tres meses desde su publicación en el BOPV. Es la fecha de entrada en vigor de la ley la que determina, con carácter general, que despliegue sus efectos, por lo que las previsiones contenidas en esas disposiciones han de tomar como referencia, en su caso, la fecha en que adquiere vigencia lo previsto en la ley.

**Disposición adicional sexta. Transferencia directa de las cantidades asignadas para AES a diputaciones o entidades de carácter supramunicipal**

617. A continuación, exponemos el marco en que entendemos que se proyecta esa previsión, descartado que se trate del régimen transitorio previsto en la LILE para las AES (disposición transitoria octava), que finaliza con la entrada en vigor de la ley ahora proyectada, una vez culminen los trámites parlamentarios.



618. Como indica la exposición de motivos de la LILE:

El noveno objetivo de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi entronca con el diseño de un sistema propio de gestión de los servicios obligatorios, particularmente en aquellos casos en que, como consecuencia de los análisis y del seguimiento de tales costes efectivos, las diputaciones forales impulsen un sistema de gestión compartida de tales servicios o cualquier otra fórmula alternativa. Las singularidades del sistema institucional vasco ayudan en el cumplimiento de este objetivo, pues en este campo las relaciones se entablan exclusivamente entre diputaciones forales y municipios afectados, lo que simplifica la búsqueda de alternativas de gestión eficiente de tales servicios obligatorios, en concreto en lo que afecta a los municipios de menos de 20.000 habitantes, que son la inmensa mayoría de los existentes en Euskadi.

La Ley de Instituciones Locales Euskadi, respetando las competencias propias de las instituciones forales, se inclina de forma decidida por impulsar las mancomunidades de municipios o, en su caso, los consorcios como vehículos institucionales que fomenten esa prestación compartida de tales servicios obligatorios. Esa lectura es la más acorde con el principio de autonomía local y con la propia Carta Europea de Autonomía Local, pues a través de ella se salvaguarda la potestad de autoorganización que tienen los municipios vascos como facultad derivada del propio principio de autonomía municipal. El Consejo de Estado y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa han llegado a las mismas conclusiones en documentos recientes

(...) Asimismo, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi hace una apuesta clara por la gestión compartida de los servicios locales y no por la gestión integrada en el seno de las propias diputaciones. Ello implica que el modelo vasco de autogobierno local se asienta sobre la premisa de la preferencia de las entidades de base asociativa (esencialmente las mancomunidades) y de los consorcios como medios institucionales de prestación de servicios locales en aquellos casos en que por razones de escala o por eficiencia sea necesario desplazar esa prestación de los municipios a otras instancias.

619. Como expresión de ese contenido de la exposición de motivos de la LILE, el artículo 97.1 establece la norma general sobre la prestación de servicios: “Los municipios de menos de 20.000 habitantes prestarán obligatoriamente los servicios



establecidos en la legislación básica de régimen local, así como los que, en su caso, se deriven de la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma”. Y que, como responsables directos de la prestación de los servicios mínimos obligatorios, “podrán acordar libremente la forma más adecuada de prestación de los mismos, tal como prevé el artículo 93 de la presente ley”. En virtud del citado artículo 93.3, “En aquellos supuestos en los que no fuera posible la prestación de los servicios por las entidades locales, bien por razones de viabilidad o bien por razones de eficiencia o eficacia, serán prestados, siempre que fuera posible, por otra entidad local de la que formen parte dichas entidades locales”.

620. Seguidamente, el párrafo 3 del artículo 97 prevé la coordinación de tales servicios mínimos obligatorios por parte de las diputaciones forales, a través de la formulación, previa conformidad de los municipios afectados, de las propuestas de gestión que estimen oportunas, dando prioridad a las propuestas de fórmulas de gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios. E incluso prevé la propuesta de gestión integrada, que deberá ser motivada.
621. Por último, según el párrafo 4 del artículo 97, si las diputaciones forales asumen la prestación de alguno o todos los servicios mínimos obligatorios, “repercutirá a los municipios coordinados el coste efectivo del servicio en función de su uso”.
622. El artículo 102 de la LILE regula las entidades locales de base asociativa —mancomunidades de municipios y otras fórmulas asociativas de entidades locales—, que podrán constituirse como fórmula adecuada para la gestión compartida de prestación de los servicios públicos —además de la realización de obras— derivados de los ámbitos materiales previstos en el artículo 17 de la presente ley. Y el artículo 104 se ocupa de los consorcios que podrán constituir los municipios y demás entidades locales con otras administraciones públicas “para fines de interés común que tengan por objeto la cooperación económica, técnica y administrativa para la prestación de servicios públicos locales”; y se considerarán una de las fórmulas preferentes para la gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios municipales en los supuestos que indica, entre los que se encuentra “cuando la diputación foral, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y en lo que establezca en la normativa vigente, haya de actuar en ejercicio de sus facultades de coordinación.”
623. Entendemos que la disposición adicional sexta se refiere a esos supuestos del artículo 97, cuando la prestación del servicio concierna a la gestión de las AES, para los que prevé que el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en la gestión de fondos de las AES, transferirá a las diputaciones, así como a otras entidades que actúen mediante fórmulas de gestión compartida, las cantidades asignadas a cada ayuntamiento.



624. No en vano, según el artículo 136.3 del anteproyecto, “En relación con las ayudas de emergencia social, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi consignarán anualmente los fondos necesarios para el ejercicio de dichas funciones y el pago de las ayudas de emergencia sociales por parte de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
625. Ese artículo del anteproyecto remite al reglamento la determinación de los criterios que habrán de regir la consignación de los fondos y su distribución entre los ayuntamientos, así como el procedimiento de distribución de tales fondos, que deberá contemplar también estos supuestos de gestión compartida e integrada.

**Disposiciones transitorias cuarta y quinta. Régimen transitorio de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y régimen transitorio del Consejo Vasco para la Inclusión**

626. En cuanto a la denominación de los órganos indicados, en esas disposiciones no se establece propiamente su régimen transitorio, sino una adaptación de la nomenclatura a partir de la entrada en vigor de la ley proyectada. El contenido de tales disposiciones en ese aspecto habrá de ceñirse a que las referencias contenidas en otras normas relativas a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social se entenderán realizadas a partir de la entrada en vigor de la ley a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión (disposición transitoria cuarta); y las relativas al Consejo Vasco para la Inclusión Social se entenderán realizadas a partir de la entrada en vigor de la ley, al Consejo Vasco para la Inclusión.
627. Además, en la disposición transitoria cuarta sí se establece un régimen transitorio respecto a las normas de funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión: mantienen su vigencia y resultan aplicables hasta la aprobación de su normativa específica, las de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, siempre que sean compatibles con lo previsto en los artículos 138 y 139 del anteproyecto, que regirán, en todo caso, su composición y funciones.
628. En la disposición transitoria quinta —además de lo concerniente a las referencias al Consejo Vasco para la Inclusión— se ha de prever que, hasta que se produzca el desarrollo reglamentario a que se refiere el artículo 140, la composición y designación de los miembros del Consejo Vasco para la Inclusión, su régimen y normas de funcionamiento serán los previstos para el Consejo Vasco para la Inclusión Social, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en los artículos 140 y 141 del anteproyecto.





### **Disposición derogatoria**

629. La disposición derogatoria combina dos fórmulas para dejar constancia de la pérdida de vigencia de las normas concernidas por ella.
630. En primer lugar, establece con carácter general que “Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongán a lo establecido en esta ley”, y añade, a renglón seguido, que, “de manera específica, las siguientes”, que enumera en los apartados a) a h).
631. Entre las disposiciones derogadas de manera expresa figuran algunas normas reglamentarias, como el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción, y el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos; y, en ambos casos se puntualiza “en lo que se oponga a esta ley”.
632. En definitiva, se trata de normas que se encontrarían subsumidas en la fórmula genérica de derogación que encabeza esta disposición derogatoria, sin necesidad de su plasmación entre las normas derogadas.
633. Pero lo que resulta más importante es que ese tipo de fórmula derogatoria asociada a una disposición concreta genera inseguridad sobre la parte de la norma que puede quedar en vigor, sin que conste en el expediente una reflexión sobre la elección de esa manera de mantener la vigencia de normas dictadas al amparo de otras ya derogadas.
634. El órgano promotor ha procedido de otra manera con el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las ayudas de emergencia social, que precisa la parte del mismo que deroga: “Artículos 34 a 37, del Capítulo VI”.
635. El Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción, se dictó en desarrollo de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, que fue derogada por la LGIIS.
636. Como indica su artículo 1, el decreto citado tiene por objeto “la regulación de los convenios de inserción establecidos en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social (...)”. Su articulado va encaminado a la regulación de los diferentes aspectos que conciernen a esos convenios, que, en cambio, no cumplen función alguna en la conformación del SVGII a la luz de la norma ahora proyectada, que, en la práctica, los viene a desplazar y sustituir por los PIPEI.



637. El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, desarrolla la LGIIS, que la ley que se apruebe dejará sin efecto. Por otra parte, la norma proyectada comprende una regulación muy completa y detallada sobre la RGI y no hay en el expediente un análisis de las materias que pueden tener cobertura en ese decreto una vez entre en vigor la ley, menos aún, cuando se dicten las normas de desarrollo reglamentario a las que se remite el anteproyecto.
638. En su caso, se podría haber establecido un régimen transitorio sobre la aplicación de esos decretos hasta que se aprueben las normas que se dicten en desarrollo de la presente ley. Para ello, en aras de la seguridad jurídica, se precisa un estudio sobre las prescripciones de ambas normas que podrían ser de aplicación de manera transitoria.

### **C) Técnica normativa**

639. La Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 —publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo—, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
640. Pese a la complejidad del texto, en la iniciativa se advierte una loable labor para conseguir un producto normativo coherente, de fácil lectura y adecuada sistemática, en el que se ha optado por redacciones extensas para integrar las diferentes materias que, de forma inexorable, se han de articular para establecer un SVGII completo y conectado con otros sistemas que confluyen en su ámbito nuclear de actuación.
641. Dicho lo anterior, al redactar un texto de esta naturaleza es prácticamente imposible evitar que se deslice algún error, olvido o incoherencia que pueden llegar, en algún caso, a dificultar la intelección del texto o suscitar dudas sobre la interpretación de determinados aspectos o contenidos, que se agrava en este caso por la especialización de la materia sobre la que versa la norma.
642. Es por ello que, sin perjuicio de la valoración positiva inicial, se formulan a continuación una serie de observaciones —otras se han avanzado ya al conectar con el examen de los concretos artículos—, que agrupamos en varios apartados, con el fin de colaborar en la obtención de un producto normativo técnicamente



más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).

### **Consideraciones comunes a varios preceptos**

643. En primer lugar, abordamos de manera conjunta determinadas cuestiones que afectan de igual manera a varios pasajes de la exposición de motivos y de algunos preceptos del anteproyecto.
644. Reparamos singularmente en que la redacción del articulado incurre en un exceso de párrafos incluidos, sin numerar, en otros numerados —lo mismo ocurre con algunos apartados—, que no siempre contienen especificaciones del mensaje que traslada el párrafo que sirve de guía. Al examinar el contenido del anteproyecto hemos ido, en ocasiones, dejando constancia de esa circunstancia. Advertimos al respecto que, según las directrices, cuando no sea posible la brevedad por la complejidad del objeto, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones, atendiendo a la máxima “cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea”.
645. Recomendamos, por ello, revisar la redacción del texto y acomodar su contenido a las reglas sistemáticas expuestas, evitando en lo posible la formulación de párrafos o apartados de lectura complicada, y otorgando numeración a los que disponen de una entidad sustantiva suficiente para conformar párrafos o apartados independientes. Obviamente, cualquier cambio en las numeraciones de párrafos deben tenerse en cuenta, por si se precisara ajustar las remisiones que pudieran efectuarse en otros preceptos.
646. En otro orden de cosas, en la parte dispositiva de la norma proyectada se han producido varios errores en las remisiones a artículos del anteproyecto, que deben rectificarse.
647. Así, cabe mencionar, entre otros: (I) el artículo 37.a) hace referencia al artículo 34, que ha de sustituirse por el 35; (II) en el artículo 42.1.a) la cita del artículo 36 debe corregirse por la del 37; (III) el artículo 57.2.a).1º se ha de completar con lo dispuesto en los artículos 38 y 39, sin que tenga conexión con el 37; (IV) el artículo 134.1 en su apartado d) efectúa unas remisiones a los artículos 109, 114 y 118 que han de revisarse —se observa que la materia con la que conecta ese precepto se encuentra prevista a partir del artículo 111—; (V) en la disposición adicional tercera se prevé la aprobación de la “herramienta de triaje prevista en el artículo 110.2”, pero es más preciso que se indique que tal previsión



se realiza en el capítulo II del título V, ya que esa herramienta constituye una de las de diagnóstico social y laboral tratadas en ese capítulo. De hecho, el párrafo 5 del mismo artículo 110 efectúa una llamada al reglamento —en el que se regulará, es de suponer, íntegramente, dicha herramienta—, y también el artículo 112.1 (dentro del mencionado capítulo) toma como referencia la citada herramienta; (VI) en la disposición transitoria tercera el artículo de obligada cita es el 40 (no el 39).

648. En el mismo sentido, el artículo 83.1.c) señala como uno de los supuestos de finalización del procedimiento de control la suspensión o extinción de la prestación “en los casos a que se refieren los artículos 41 y 48”, pero la sección 5ª del capítulo II del título III desglosa los supuestos de suspensión en los artículos 42 a 45, por lo que sería más preciso especificarlo así: “en los casos a que se refieren los artículos 42 a 45 y el artículo 48”.
649. Igualmente, en la exposición de motivos se detectan desajustes de análogas características a los de los enunciados anteriormente: (I) en el epígrafe V de la parte expositiva se efectúa un resumen del contenido de la ley, cuya estructura refleja adecuadamente el párrafo primero de ese epígrafe, aunque más adelante, en el párrafo que encabeza las referencias a la parte final de la norma, por error, se indica que tiene siete disposiciones adicionales (en lugar de seis) y ocho disposiciones transitorias (en lugar de siete); (II) según el párrafo duodécimo de dicho epígrafe V, el capítulo II del título II abarca desde el artículo 14 al 44, siendo así que el artículo que cierra ese capítulo es el 50; (III) al exponer el contenido de la sección 5ª del capítulo II del título II, comienza el apartado 5) con el artículo 48, pero el contenido que señala se encuentra comprendido en los artículos 48 y 49, que deben ser aludidos; (IV) en la parte final del epígrafe analizado, al resumir el contenido de las disposiciones adicionales, procede referirse a la segunda y tercera de manera completa —como se hace con el resto—, como disposiciones “adicionales” —se omite en el texto—; (V) también al referirse al contenido de cada división de la norma (títulos, capítulos secciones) olvida en el título V mencionar que las disposiciones generales conforman el capítulo I de ese título; (VI) con ocasión de la explicación del contenido del capítulo I del título III, realiza una alusión errónea al artículo 66, en relación con el derecho a la buena administración, siendo así que se trata del artículo 68 —más adelante sí menciona el artículo 68 y reitera el contenido del párrafo anterior sobre la misma materia— .
650. Las referencias que se efectúan, tanto en la exposición de motivos como en la parte dispositiva, a las subdivisiones de la norma (títulos, capítulos, secciones artículos y párrafos) han de respetar el tipo de numeración que tengan atribuida,



bien en números romanos (los títulos y capítulos), bien en números ordinales (las secciones, fundamentalmente), o en números arábigos modernos o dígitos (los párrafos).

651. En conexión con esa observación: (I) en el epígrafe V de la exposición de motivos ha de reproducirse la formulación de los capítulos en números romanos —como aparecen en la parte dispositiva del texto—; y (II) en el artículo 106.3, debería reflejarse “capítulo II”.
652. También requieren una adaptación al comentario inicial otros preceptos, como, por ejemplo: (I) el artículo 24.2, que menciona “el párrafo segundo”, en lugar de “el párrafo 2”; (II) el 47.3, en el que se escribe “párrafo primero”; (III) en el 50.1, “el párrafo tercero”; (IV) en el 57.2.a). 3º, “el párrafo primero”; (V) en el 101.4, “los párrafos segundo y tercero”, en vez de “los párrafos 2 y 3”; (VI) el apartado d) del párrafo 5 del mismo artículo 101, que alude a “los párrafos segundo y tercero”.
653. En cuanto a olvidos o errores en la numeración de párrafos u otras partes de la norma, constatamos las siguientes: (I) dentro del capítulo II del título II se ha omitido plasmar, previo a su rúbrica (“Suspensión y extinción del derecho”), el tipo de división a que corresponde, que es la “Sección 5ª”; (II) el artículo 53 consta de un solo párrafo, que, por ello, no debe ser numerado; (III) el párrafo 1 13 numera con el dígito 3 el párrafo que debería ser el 2 —convendría atribuir el número 3 al último párrafo que tiene entidad suficiente para constituir un párrafo con numeración autónoma—; (IV) el primer párrafo del artículo 134 no va precedido de su numeración como tal (el dígito 1).
654. En lo que afecta a la identificación de las normas, recordamos que, en defecto de una mención genérica al objeto de la normativa de referencia (“legislación sobre la materia...”) su cita debe realizarse utilizando su denominación oficial íntegra. Observamos, no obstante, que esta pauta no se sigue de manera uniforme en el texto del anteproyecto. En concreto, y a título de ejemplo: (I) en varios párrafos de la exposición de motivos, singularmente en el epígrafe V —en contraste con el epígrafe I— la LGIIS se identifica solo parcialmente, como Ley 18/2008; (II) en el artículo 18 se remite a la Ley 8/1994, de 27 de mayo, cuya denominación oficial no menciona la “Comunidad Autónoma de Euskadi” —como plasma el precepto—, sino la “Comunidad Autónoma del País Vasco”; (III) el párrafo 4 del artículo 45, así como el párrafo 3 del artículo 48, citan el “Estatuto de los Trabajadores”, que no es su denominación oficial correcta, sino “Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”; (IV) en el artículo 64.2 se hace referencia al “Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco”, en lugar de “Decreto



1/2021, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco”; (V) el artículo 86.4 cita de manera genérica la “Ley General Tributaria”

655. Para completar los comentarios anteriores, en la remisión a otras normas concretas que se lleva a cabo en varios artículos del anteproyecto, con el fin de prevenir las consecuencias de su eventual modificación, resulta útil añadir una puntualización para extender la referencia a la normativa que tenga conexión con la materia de que se trate, mediante la expresión “o norma que lo sustituya” (u otra semejante). Esa precisión resulta especialmente necesaria tras las citas que se efectúan en el anteproyecto a la actual LIMV (v.gr. artículos 6, 10, 76, 80 y 84).
656. Hay varios preceptos (como los artículos 67.2, 68.2, 70 o 87.2) que mencionan la “Ley del sector público vasco” como si se tratara de una concreta norma con rango de ley en vigor al tiempo del dictado de la ahora proyectada. Dejamos constancia, al igual que hace la exposición de motivos del anteproyecto, de que se encuentra en tramitación parlamentaria el proyecto de ley de organización y funcionamiento del sector público vasco (remitido al Parlamento Vasco el 16 de noviembre de 2015), sobre el que esta Comisión informó (Dictamen 128/2015), desconocemos con qué suerte. De cualquier forma, en previsión de la aprobación futura de esa ley, bastaría la mención en el anteproyecto a “la normativa reguladora del sector público vasco”, como hace el artículo 9.1.k).
657. Los artículos 51.2.a).5º, 87.3.a), 87.3.e).3º, 116.1 y 126.4 utilizan la fórmula de conjunción “y/o”. A ese respecto venimos señalando que, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos, es desaconsejado el uso de la combinación de las dos conjunciones para indicar que se puede elegir entre la adición de dos opciones propuestas o solo por una de ellas. Normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra, o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; y la conjunción “y” se empleará solo cuando abarque los dos términos de la combinación: una cosa y otra, ambas.
658. Como venimos advirtiendo, en las normas debe evitarse la utilización de acrónimos, y menos aún si previamente no se ha indicado a qué responden, como ocurre en el párrafo octavo del epígrafe II de la exposición de motivos, en que se emplea por primera y única vez en el texto el acrónimo “CAE” (en referencia a la Comunidad Autónoma de Euskadi), sin haber expresado previamente de manera íntegra a qué corresponde, y sin volverlo a utilizar en el resto de la norma. En ese mismo párrafo figura “UE-28”.



659. Cabe señalar, asimismo, en relación con los acrónimos o siglas, que, según la Real Academia Española (RAE) “debe evitarse el uso, copiado del inglés, de realizar el plural de las siglas añadiendo al final una s minúscula, con o sin apóstrofo”, porque en español las siglas son invariables en la lengua escrita y el plural se manifiesta en las palabras que las introducen o modifican —por eso se recomienda utilizar un determinante para introducir la sigla cuando esta ha de expresar pluralidad—. En consecuencia, la cita que se hace en el epígrafe V de la exposición de motivos a “RGI” reconocidas”, ha de sustituirse por “de RGI reconocidas” (o mejor, “de las RGI que pueden reconocerse”).
660. Ha de sopesarse —y, en su caso, unificarse— el uso de mayúsculas respecto a determinados contenidos, conceptos o entramado organizativo, siguiendo las normas de la RAE, entre las que se prevé el uso de mayúsculas respecto a: “Los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas (...) establecimientos públicos, partidos políticos; o los sustantivos y adjetivos que forman parte del nombre de documentos oficiales, como leyes o decretos, cuando se cita el nombre oficial completo [Real Decreto 125/1983 (pero el citado real decreto), Ley para la Ordenación General del Sistema Educativo (pero la ley de educación, ...)]”. También se escriben con mayúscula “los nombres de los documentos históricos: Edicto de Nantes, Declaración Universal de los Derechos Humanos”.
661. En relación con lo anterior constatamos, sin ánimo exhaustivo, que: (I) el párrafo tercero del epígrafe IV de la parte expositiva dice “Esta Ley” —a diferencia, además, del párrafo cuarto en que se hace constar “esta ley”—; (II) en la parte final del epígrafe V de la exposición de motivos, para referirse a las correspondientes disposiciones, se alterna el uso de mayúsculas (“Disposiciones segunda y tercera” y otras referencias a disposiciones de manera individual) y el de minúsculas (“disposiciones adicionales quinta y sexta”, “disposición transitoria primera”, “disposiciones transitorias cuarta y quinta”, “disposiciones finales segunda y tercera”); (III) “Protección de la infancia” [aparece en mayúscula “Infancia” en el artículo 3.f)]; (IV) también se utiliza mayúscula para denominar a los planes, en ocasiones en todos los vocablos que integran su nombre, y, en otros, solo al inicio (“Plan anual de asistencia, inspección y control”); (V) asimismo, cabe hacer la misma observación por lo que concierne a los órganos, como la Inspección de Lanbide (singularmente en el título IV del anteproyecto), que, en ocasiones, aparece en mayúscula la inicial de “inspección” y en otras no. Así, por ejemplo, en el título del artículo 93 se escribe “inspección de Lanbide”, y en el párrafo 1, en cambio, “Inspección de Lanbide...”.
662. Por lo que concierne a la identificación del ámbito territorial de proyección de determinados contenidos de la norma se comprueba que en la parte dispositiva



se indica “Comunidad Autónoma de Euskadi”. En cambio, en la exposición de motivos (además del acrónimo “CAE”), en los párrafos primero, séptimo y noveno se escribe solo “Euskadi”. Es recomendable que se identifique en la totalidad de la norma de manera homogénea la misma realidad territorial.

663. De igual manera, cuando se trate de departamentos competentes en una determinada materia, esta ha de reflejarse de modo uniforme. En concreto, se aprecia que el artículo 90.1 se aparta de la pauta que se sigue en el anteproyecto, sobre la materia concernida, y cita el de trabajo, y no el de garantía de ingresos —o, en su caso, garantía de ingresos e inclusión, o solo inclusión—. Asimismo, también se aparta de la pauta anterior la disposición adicional tercera, sobre la “Herramienta de triaje”, que atribuye la competencia para aprobarla a “el Departamento de Trabajo y Empleo”.
664. En conexión con lo anterior, respecto a los órganos de la Administración, recomendamos precisar, cuando se trate del Gobierno Vasco, esa condición, como hacen, v.gr., el artículo 140.1 o la disposición adicional sexta. Conforme a ese criterio, por ejemplo, en el artículo 53.f) debería decir “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda”; en el artículo 87.3.g), “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de salud”; en el 90.1, “el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo” —o mejor, como hemos apuntado ya, “de garantía de ingresos e inclusión”—; en el 124.2.d), “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de educación”; en los artículos 143.2 y 146.1.a), “el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de garantía de ingresos e inclusión”; e igualmente se ha de proceder en la disposición adicional segunda.
665. La nomenclatura empleada en la norma ha de ajustarse a sus contenidos en desarrollo de los principios que la inspiran, de los que rescatamos la caracterización integral de la inclusión, y no solo “social”. De hecho, el Sistema deja de ser “de garantía de ingresos e inclusión social”, y se sustituye por “Garantía de Ingresos y para la Inclusión”, lo que ha provocado el ajuste de la terminología empleada (con la eliminación del calificativo “Social”), que no se ha respetado de manera uniforme (tal vez por la influencia de la LGIIS vigente).
666. En ese orden de cosas, detectamos disparidades e inexactitudes en la denominación oficial del SVGII y de los órganos incluidos en él, que han de corregirse. Esa labor ha de comenzar con un repaso de la exposición de motivos, que identifica el sistema indistintamente como “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión” o “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”.





667. E igualmente ha de revisarse el articulado, en el que se aprecia, también ese error en la cita del SVGII, que incluye el calificativo “Social”, como ocurre: (I) en algunos apartados del artículo 3 [en concreto, en el h) y en el k)]; (II) en el título del artículo 114; (III) en el artículo 135.a), relativo a las competencias de Lanbide; (IV) en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 141, concerniente a las funciones del “Consejo Vasco para la Inclusión”; (V) en el apartado a), subapartado 1º del artículo 145, en relación con las funciones del órgano de evaluación.
668. Además, en relación con lo anterior, advertimos que: (I) en el artículo 125.2 la identificación del plan ha de ajustarse a la que se le otorga en el artículo 128, “Plan Vasco de Inclusión”; (II) el título VI del anteproyecto ha de rubricarse como “Planificación y desarrollo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”; (III) en el artículo 128.2, al referirse a los órganos contemplados en la norma ha de utilizarse la denominación que esta les otorga, con la supresión del calificativo “Social”, así, se trataría de la “Comisión Interinstitucional para la Inclusión” y del “Consejo Vasco para la Inclusión”.
669. En lo concerniente al uso no sexista del lenguaje, constatamos que se ha observado escrupulosamente en la redacción del proyecto. No obstante, en algunos momentos se aparta de esa pauta, como, por ejemplo: (I) en el epígrafe V de la exposición de motivos, con ocasión del examen del contenido de la sección 1ª del título II, en dos párrafos dentro de un apartado 4) con el subapartado b), se indica “al otro progenitor” y “del progenitor infractor”; (II) al exponer el contenido del artículo 47, en el epígrafe V se alude al “interés superior del menor”; (III) en el artículo 26.1.c) se alude a “hijo a cargo”; (IV) en el artículo 51.2.a).6º, a “comunidad de propietarios”; (V) en el 94.1.c), “del titular”.
670. En el párrafo cuarto del epígrafe II de la exposición de motivos y en los artículos 3.k), 33.1, 68.2.a) y 72.1 se emplea la locución “de acuerdo a” frente a “de acuerdo con”, que es la tradicionalmente recomendada por la RAE —o, en su caso, otras, como “conforme a” —.
671. Dentro del epígrafe V de la exposición de motivos (al comienzo de uno de los párrafos referidos al contenido de los títulos VI y VII del anteproyecto), así como en los artículos 72.2, 86.3, 87.3.e) 4º, 89.1, 94.1.c), y 95.3, utiliza la expresión “en relación a”, que la RAE no considera apropiada —sí, en cambio, “en relación con” o “con relación a”—.
672. Efectuadas las anteriores observaciones comunes, a continuación, nos referimos por separado a la exposición de motivos y a la parte dispositiva, con el fin de



efectuar sugerencias para procurar una adecuada formulación y un mejor entendimiento de la redacción del anteproyecto, sin ánimo de exhaustividad.

### **Observaciones sobre la exposición de motivos**

673. Como consideración inicial sobre la exposición de motivos, destacamos su exhaustividad y amplia extensión.
674. Como tiene dicho la Comisión (por todos Dictamen 158/2021) la parte expositiva “debe centrarse en la explicación de los motivos de la regulación finalmente elegida y de los aspectos y contenidos más relevantes de dicha regulación, ya que, además de cumplir la finalidad de exteriorizar el fundamento de la norma —y facilitar con ello el control judicial—, la parte expositiva tiene también una función informativa y didáctica en tanto su lectura debe permitir a los operadores jurídicos un primer acercamiento al contenido regulatorio y a su correcta ubicación en el ordenamiento jurídico en el que se inserte”.
675. La exposición de motivos del anteproyecto alcanza una extensión muy amplia en consonancia con el denso contenido que aborda la futura ley y atiende con plenitud a los objetivos a los que sirve.
676. Respecto a su redacción, recomendamos su repaso, lógicamente una vez que se efectúe la redacción definitiva del anteproyecto, y antes de su remisión para aprobación por el Gobierno, con el fin de que su contenido sea coherente con el de la parte dispositiva.
677. Por lo que concierne a su redacción actual, efectuamos algunas observaciones: (I) en el primer párrafo del epígrafe I el verbo “cuentan” ha de conjugarse en singular “cuenta”, en concordancia con el sujeto (“La práctica totalidad de los países”); (II) en el tercer párrafo del epígrafe I, el recordatorio al instrumento normativo que se efectúa entre guiones (“añade la Declaración”) no se ajusta a la naturaleza de la norma, que es una “Recomendación” de la Comisión Europea; (III) en la redacción del párrafo sexto del mismo epígrafe I se emplea en tres ocasiones el vocablo “efecto”, que convendría alternarse con algún sinónimo; (IV) en el párrafo octavo del II el porcentaje del 7 % habría de ir precedido del determinante unido a la preposición “a”, de lo que resultaría “al 7 %”, como se hace en el párrafo noveno (“... frente al 48,4 %”); (V) al final del párrafo noveno de ese epígrafe II el verbo ha de conjugarse en singular: “registra”, en vez de “registran”; (VI) en el párrafo siguiente, el décimo, procede escribir adecuadamente el término “bonanza”. Asimismo, se aprecia que en ese párrafo se menciona la “Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales” a la que sigue entre paréntesis su acrónimo (“EPDS”), aunque la primera referencia a esa encuesta se efectúa en el párrafo



octavo, donde correspondería trasladar el acrónimo, para usarlo, en su caso, después en el párrafo décimo; (VII) en el primer párrafo del epígrafe III al verbo “describirse” ha de preceder la preposición “de” (“acaba de describirse”); (VIII) en ese epígrafe III se ofrecen datos relativos al año 2020. En consideración al momento en que se encuentra la tramitación del procedimiento, si se dispone de los datos concernientes al ejercicio 2021 (dados los últimos acontecimientos y cifras económicas), sería más ajustado a la realidad sobre la que se proyecta la norma dejar constancia de esos datos; (IX) a modo de aposición, el párrafo tercero del epígrafe III continúa la exposición sobre el impacto económico de la crisis generada por el COVID19, y se inicia con una frase que carece de verbo. Podría completarse indicando, por ejemplo, “Ese fuerte impacto ha sido moderado por efecto de...”.

678. En el epígrafe V, que resume el contenido de la norma, se aprecia que: (I) con ocasión del examen del contenido de la sección 1ª del título II, se suceden unos párrafos numerados del 1) al 4), al que, por error, siguen las numeraciones 3) y 4), en lugar de 5) y 6); (II) al resumir el contenido de la sección 4ª del capítulo II del título II, menciona la cuantía base regulada en el artículo 32, y se refiere a “un domicilio en Euskadi”, que, de acuerdo con el contenido del articulado ha de ser más preciso “un domicilio unipersonal en Euskadi”; (III) al comenzar el resumen del contenido del capítulo III del título II, dedicado a las AES, a “carácter asistencial” ha de precederle la preposición “de”. En el mismo párrafo expone que ese capítulo, con las AES, “completa el dispositivo económico del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”, sin mencionar el IMV, que también lo conforma; (IV) con ocasión de la explicación del contenido del capítulo I del título III, convendría suprimir la referencia al precepto del proyecto de Ley del sector público vasco que, como hemos dicho, se encuentra en tramitación parlamentaria; (V) ha de redactarse adecuadamente el párrafo en el que se comenta el artículo 69 (“regula el derecho a relacionarse... garantizando la accesibilidad a los servicios electrónicos”). Y en ese mismo párrafo se debe completar la identificación del “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”; (VI) en el último párrafo relativo al capítulo II del título III aborda los efectos de la declaración responsable, que se contemplan en el artículo 79, y no en el 77. Recomendamos, además, en ese párrafo sustituir “reconociendo” por “en el que se reconoce”; así como “llevarse a cabo” por “obtenerse”; (VII) respecto al resumen del contenido de la parte final, sigue siendo exhaustivo (al igual que el de la parte dispositiva), pero, en cambio, se omite en esa exposición la disposición derogatoria.



### **Observaciones sobre la parte dispositiva y la final**

679. En cuanto a la parte dispositiva se formulan las siguientes precisiones y sugerencias al texto informado.
680. El artículo 2 define y determina la estructura del SVGII y consta de dos párrafos numerados como 1 y 2. Dentro del 2 se incluye otro párrafo que no hace sino recordar que los componentes prestacionales y de servicio (tal vez mejor “servicios”) del SVGII son los previstos en los artículos 5 a 7. Tal precisión resulta innecesaria dada la ubicación cercana y en el mismo título I de tales preceptos y que no dejan lugar a dudas sobre su contenido en cuanto componentes de ese sistema.
681. El contenido del artículo 4 (adaptando el del artículo 4 de la LGIIS) reitera y desarrolla el principio del SVGII formulado en el apartado i) del artículo 3. En este caso (a diferencia del artículo 4 de la LGIIS, que es un precepto de mayor extensión) parece más adecuado dotar del contenido del actual artículo 4 al principio enunciado en el precepto que le precede, con el fin de evitar reiteraciones.
682. El último apartado del 16.2 está repetido, por lo que debe suprimirse.
683. El título del artículo 18, al igual que el 17 y 19, debería incluir los requisitos para ser titular, que ahora omite.
684. Los artículos 17, 18 y 19 abordan cambios respecto de la exigencia de los requisitos generales aplicados a colectivos diferenciados. Dado que el esquema al que responden esos preceptos es muy similar (concreción de los colectivos afectados seguido de los requisitos del artículo 16 que cambian y los que se mantienen invariables), debería observarse una estructura similar en la redacción y construcción de tales preceptos, en aras de una mejor comprensión, particularmente, del artículo 19.
685. El segundo párrafo del artículo 24.1 introduce la excepción a la obligación de residir en el mismo domicilio respecto de las personas beneficiarias, estableciendo cierto paralelismo con los supuestos de excepción relativos a las personas titulares del artículo 21. Parece razonable que se haga también una llamada al reglamento para desarrollar convenientemente los supuestos que acogen las denominadas “razones análogas”. También cabría sugerir que, dada la identidad de la salvedad contemplada, se redacte en un párrafo numerado separado.



686. La definición de “pensionista” del artículo 26.1.c) debería ir en párrafo o artículo separado, en tanto tiene entidad para informar también otros preceptos.
687. El título del artículo 34 es idéntico al de la sección 4ª (“Determinación de la cuantía”), en la que se inserta junto con otros artículos. En atención a que la sección citada comprende todo el contenido, que, en conjunto, establece la forma de determinar la cuantía de la prestación de la RGI, con el fin de evitar la coincidencia de rúbricas proponemos que la del artículo 34 se sustituya por “Cálculo de la cuantía de la renta de garantía de ingresos”.
688. El artículo 50 regula una excepción sobre los efectos derivados de la resolución de extinción por incumplimiento de obligaciones —y no por incumplimiento de requisitos—, cuando la unidad de convivencia a la que afecte integre menores de edad. Se encuentra motivada, en palabras de la exposición de motivos, en “lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que impone a las instituciones, públicas o privadas, a los tribunales, y a los órganos legislativos la valoración y consideración como primordial del interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.” El texto lo califica como un reconocimiento excepcional, que limita temporalmente al mismo “periodo al que se refiere el párrafo tercero del artículo anterior”. Esa fórmula remisoria parece innecesaria, a la par que complica la lectura del texto, y se puede sustituir por la indicación directamente del periodo de un año.
689. Habría que eliminar la expresión “de prestaciones” del segundo párrafo del artículo 50.4.
690. El artículo 64 (sobre el reintegro de prestaciones y ayudas indebidamente percibidas) merece varios comentarios. En primer lugar, en atención a la densidad del precepto, y para facilitar su lectura y comprensión, convendría separar su contenido en dos artículos: uno referido al reintegro de las prestaciones económicas indebidamente percibidas, y otro, al de las AES —con el desglose en varios párrafos numerados de los tres que integran el actual párrafo 4—.
691. En la propuesta que se presenta, el artículo 64 se encuentra estructurado en cuatro párrafos, y dentro de ellos se produce, en algunos casos, una exposición de la materia en más de un párrafo, que, en nuestra opinión, en atención a la entidad de su contenido y la claridad en la exposición, merecerían una numeración independiente. De hecho, dentro del párrafo 4, el segundo párrafo indica “A los efectos previstos en el apartado anterior”, que no encuentra ese referente,



porque lo que le precede es otro párrafo, el que encabeza el número 4. Y, claramente, el párrafo con que finaliza el artículo analizado reclama una numeración propia. No obstante, ha de valorarse si esa previsión reglamentaria es innecesaria, al encontrarse ya formulada dentro del párrafo 1, en su segundo párrafo.

692. Con el fin de simplificar las llamadas al reglamento que se efectúan en ese precepto, recomendamos que las relativas a las prestaciones económicas se refundan en un solo párrafo numerado, que podría ubicarse al final, como disposición de cierre del tratamiento del reintegro de esas prestaciones y antes de abordar el reintegro de las AES: “Reglamentariamente se establecerá el procedimiento de reintegro de las prestaciones económicas indebidamente percibidas, cuya duración no podrá exceder de seis meses, y su tramitación será preferentemente en unidad de expediente con los procedimientos a que se refiere el párrafo 1, en virtud del principio de simplificación administrativa. También se determinarán reglamentariamente los criterios que rigen la compensación de la deuda mediante su descuento del importe de las prestaciones reconocidas”.
693. El párrafo 2 del repetido artículo 64, en su primer párrafo dispone la ejecutoriedad del acto administrativo dentro de los márgenes que permite el artículo 98.1.c) de la LPAC; pero, además añade otro mensaje distinto, que se corresponde con un avance sobre la forma preferente de hacer efectivo el cobro de la deuda, la compensación. Entendemos que esos dos mensajes autónomos deberían condensarse en párrafos con numeración diferente.
694. Dentro del mismo párrafo 2 del artículo 64 se hace mención a los supuestos en que se “dará inicio al procedimiento de recaudación”. Consideramos más ajustado a esa previsión referirse a la “vía de apremio” o al “periodo ejecutivo”.
695. Por último, en el segundo párrafo del párrafo 4, cuando se refiere a la compensación como modo posible de cobro de deudas reintegrables en el ámbito de las AES, se añade la expresión “o descuento”, que parece innecesaria, dado que no parece que introduzca o esté definiendo una figura distinta a la compensación, tal y como se recoge para la RGI. Se advierte, asimismo, que no se prevé, como sería esperable, en lógico paralelismo con la RGI, el inicio del procedimiento ejecutivo si no existiese posibilidad de compensación por no disponer de AES en vigor. En ese mismo párrafo, al afectar a las AES, procedería eliminar la expresión “de prestaciones”.
696. En el artículo 65.3 donde dice “procedimiento recaudatorio” habrá querido decir “procedimiento de reintegro”.



697. Efectuamos las siguientes observaciones respecto a los preceptos del capítulo I del título III (sobre las disposiciones generales de los procedimientos): (I) el artículo 66 contiene unas reglas competenciales que constituyen una reiteración de las disposiciones previstas en el título correspondiente al régimen competencial, por lo que resulta superfluo e innecesario; (II) el artículo 68.1 ha de adecuarse al ámbito en que se proyecta, por lo que en el párrafo 1 ha de puntualizar “garantizarán en la tramitación de los procedimientos la protección de los datos personales...”; (III) el artículo 69.2 contiene unos listados en apartados que no siguen con uniformidad las reglas sobre las tabulaciones comprendidas en las directrices, porque, en ocasiones acaba un apartado con punto y comienza el siguiente con minúscula, y en otras, finaliza con coma; (IV) el artículo 70 incluye en el título una mención, precedida de una coma que habría que cambiar por un punto previo a “Identificación y firma”. Si bien ese último no es el ámbito que pretende regular ese precepto, sino el de la tramitación electrónica de los procedimientos para el ejercicio de potestades vinculadas al SVGII, que hace necesaria la eliminación de esa coletilla en el título. Por lo demás, el contenido del precepto tiene poca densidad y se limita a una remisión a la legislación de procedimiento común de las administraciones públicas, lo que le otorga escasa virtualidad.
698. Del análisis de los capítulos II y III del título III procede dejar constancia de las siguientes observaciones: (I) en el artículo 72.2 ha de citarse ordenadamente la “legislación del procedimiento administrativo común en relación con la presentación...”; (II) el segundo párrafo del artículo 77, sobre la actualización de los modelos normalizados, ha de numerarse de manera autónoma; al igual que el segundo párrafo del artículo 78.1, relativo a las declaraciones responsables en el caso de la RGI; o el segundo del artículo 81.1, 81.3 y 81.4; (III) en el título del artículo 81 conviene añadir “...cuantía de la renta de garantía de ingresos”; (IV) en el artículo 84, en lugar de “verificarán”, el verbo ha de ir en singular, por concordancia con el sujeto (“verificará”); (V) el primer párrafo del artículo 85.4 tiene mejor encaje en el artículo 82, sin perjuicio de referirse en ese artículo 85 a la utilización de los sistemas de inteligencia artificial en la selección de expedientes objeto de controles aleatorios.
699. Para el contenido del capítulo I del título IV del anteproyecto proponemos las siguientes correcciones y recomendaciones: (I) en el artículo 93.2 a “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo”, por coherencia con el trato que se le da en el texto, ha de preceder, sin contracción, la preposición “de”; (II) dentro de ese precepto, en el último párrafo, en lugar de “se les requiere”, ha de decir “se les requiera”; (III) al final del apartado c) del artículo 94.1, debe formularse en singular “este apartado”; (IV) en el artículo 95.3, como hemos apuntado, en lugar de “en relación a”, debe



escribirse “en relación con”, lo que obliga a adaptar el texto que sigue, y sustituir en todos los casos la preposición “a”, por “con”; (V) igualmente sugerimos trasladar la mención a las limitaciones derivadas de la protección de datos al inicio de la enumeración (“en relación con la intimidad de la persona, con la protección de datos personales, con el secreto de las comunicaciones...”), para facilitar la lectura del precepto; (VI) tanto en el artículo 94 como en el 95 resulta más adecuado precisar “entidades sin personalidad jurídica”; (VII) además, en el párrafo 2 del artículo 95, a “entidades sin personalidad jurídica” debe preceder la preposición “a”.

700. En cuanto al contenido del capítulo II del título IV del anteproyecto observamos que: (I) en el artículo 97.1 la responsabilidad de los menores debería contemplarse en un párrafo independiente numerado; (II) en el artículo 99.d) a “personal de Lanbide...”, ha de preceder el determinante “el”; (III) el apartado e) del mismo artículo, 99, requiere una redacción coherente. La referencia a “hubiera sido sancionada” no tiene conexión con ningún sujeto, que podría ser “la persona infractora”; (IV) en el artículo 101.3, segundo párrafo, en lugar de “extinguirán”, debe decir “extinguirá” (en referencia a la RGI) que aborda las sanciones; (V) recomendamos mejorar la redacción del apartado a) del párrafo 5 del artículo 10, en el siguiente sentido “... se apercibirá a la persona responsable y se le impondrá una sanción de multa...”; (VI) en el último párrafo del artículo 102 ha de precisarse “...y a la ejecución de las sanciones previstas para cada supuesto en el artículo anterior...”; (VII) en el artículo 103.1 no se alcanza a comprender la utilización de la conjunción disyuntiva “o” dentro de la enumeración de las circunstancias a valorar para la graduación de la sanción; (VIII) el contenido del párrafo 2 del artículo 103 encuentra mejor ubicación en el artículo 101, ya que no tiene relación con la graduación de las sanciones, que es el objeto del artículo 103; (IX) en el último párrafo del artículo 104, “aquel” se escribe sin tilde.
701. Dentro del capítulo I del título V, el artículo 108 regula la “Confidencialidad y protección de datos” en los mismos términos que hace el artículo 86 (“Protección de datos y confidencialidad”), dentro del capítulo IV del título III, relativo a los procedimientos. El artículo 108 utiliza una técnica menos correcta, con la cita de la normativa de referencia a modo de explicación. Con el fin de aligerar el texto, debería establecerse una sola prescripción al respecto —tal vez al inicio de la norma, en el título dedicado a las disposiciones generales—, comprensiva de todos los supuestos en que opera ese principio.
702. En el capítulo III del título V, el artículo 120.1 pretende trasladar que el PIPEI será objeto de seguimiento permanente —con la finalidad expresada— y de evaluación anual, pero este último aspecto queda diluido al final del precepto, por lo que ha de reconsiderarse su redacción, que demanda mayor claridad.





703. En el artículo 120.3, por coherencia con el resto del articulado, en lugar de “trabajador o trabajadora de referencia”, ha de constar “profesional de referencia”.
704. El título del capítulo IV del título V debe ser fiel a su contenido y añadir como calificativo de los programas también el término “social”, como hace el artículo 125.
705. En el párrafo 2 de ese artículo 125 ha de concretarse más “administraciones públicas vascas competentes en materia de formación y empleo”, como hace su título y su párrafo 1.
706. La rúbrica del título VI ha de acoger la correcta denominación del SVGII, como “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión”.
707. En el apartado e) del artículo 127 ha de quedar claro a qué o quiénes hace referencia con el término “aquellos” y ofrecer la redacción adecuada. Y el apartado f) también tiene que mejorar su redacción, en el sentido de “Principio de participación, en cuya virtud se abrirán canales...”.
708. En el párrafo 3 del artículo 128, sobre el contenido del Plan Vasco de Inclusión, en el apartado e) a “departamento competente” ha de preceder la preposición contraída “del”.
709. En el artículo 136 ha de corregirse el plural de “sociales”, para referirse a “las ayudas de emergencia social”, que no cambian el número (siempre en singular) en atención a su caracterización “de emergencia social”, aunque las ayudas se articulen en singular o en plural.
710. En el párrafo 1 de la disposición transitoria segunda se hace referencia en plural a “las disposiciones reglamentarias”, pero en el 2 se cita en singular “disposición reglamentaria”, por lo que han de homogeneizarse las dos referencias (que aparecen en plural en otros pasajes de la norma).
711. En el párrafo 1.b) de la disposición transitoria séptima, como solo menciona una letra (o apartado), ha de redactarse en singular “a que se refiere la letra a)” o “a que se refiere el apartado a)”.
712. La disposición final segunda ha de reflejar correctamente “publicación de la presente ley”.
713. La disposición final tercera, en el párrafo 3, ha de especificar “Las normas que dicte el Gobierno Vasco”.



## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, a 11 de abril de 2022, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús M<sup>a</sup> Alonso Quilchano,

**Secretario**

V<sup>o</sup> B<sup>o</sup>:

Sabino Torre Díez,

**Presidente**

**Firmado electrónicamente**