

**LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA Y
LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS**

**Faustino López de Foronda Vargas
Secretario general del Ararteko**

I PRESENTACIÓN .UN DEBATE SOBRE EL MODELO DE SOCIEDAD

La presente ponencia se presenta en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, en el curso titulado “Avances en los sistemas de garantía de ingresos : consolidando una red de seguridad en un mundo en transformación “ .

Es de agradecer que se haya pensado en la institución del Ararteko para hablar de los derechos de la ciudadanía en relación con la gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión , por lo que supone de reconocimiento de la actividad del Ararteko en la defensa de los derechos de las personas perceptoras de las prestaciones .

Desde la organización del curso se solicitaba que en la ponencia se abordaran preferentemente dos cuestiones: primeramente, que se destacasen los retos identificados por la oficina del Ararteko en la gestión del sistema vasco de garantía de ingresos mínimos desde la perspectiva de la garantía de los derechos de las personas perceptoras; y en segundo lugar, que se realizara una valoración de los cambios incorporados en el proyecto de ley que nos ocupa y se plantearan algunas orientaciones para la mejora del sistema de garantía de ingresos desde el punto de vista de los derechos de las personas.

El planteamiento realizado pretende que en la ponencia además de incorporar la visión de una institución como la del Ararteko, pueda figurar una voz vicaria de las personas perceptoras de las prestación, que forman parte de la cara más doliente de la sociedad vasca, de personas en muchos casos con sus vidas rotas, que anhelan una vida digna, personas con mucha frustración, con mucho dolor y, en no pocas ocasiones, con mucha rabia.

El criterio metodológico por el que se opta es el de ir algo más allá de tratar de trasladar un mero extracto de la ingente labor realizada en este ámbito por la institución del Ararteko durante todos estos años, que se refleja en numerosas resoluciones y recomendaciones, en un capítulo específico de todos los informes anuales presentados al Parlamento Vasco, en dos informes diagnósticos emitidos en 2013 y 2017, en los que se ponen de manifiesto las cuestiones más importantes y las disfunciones de esos períodos de funcionamiento de Lanbide en la gestión de las prestaciones de garantía, y también las recomendaciones generales que abordan algunas cuestiones importantes en esta materia.

En cuanto a la valoración que realiza la institución del Ararteko del Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, se incorpora en alguna medida el análisis que expresó el propio Ararteko en sede parlamentaria en la comparecencia que realizó ante la Comisión de Trabajo y Empleo del Parlamento Vasco el reciente 14 de junio de 2022 , para exponer su posición ante el Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantías de Ingresos y para la Inserción .

. La ponencia no se desarrolla como un escrito de naturaleza institucional sino como una aportación a título personal, eso sí, incorporando los pronunciamientos de la institución del Ararteko durante todos estos años y también el conocimiento que aportan algunas lecturas sobre la materia.

El debate sobre el Sistema vasco de garantía de ingresos e inserción se plantea en un debate más general. Es un debate sistémico, estructural, que forma parte del debate sobre el modelo de sociedad que queremos para el momento presente y, sobre todo, para el futuro.

Entonces no lo sabíamos, pero el pistoletazo de salida de la puesta en marcha de un incipiente sistema vasco de garantía de ingresos nace en el mismo momento en el que acaba una época histórica. Estamos hablando del año 1989. El sistema vasco de garantía que empieza lo hace en relación con un mundo que respondía a un modelo muy concreto: el Estado de bienestar, seña de identidad europea, ya entonces puesto en cuestión, y un modelo laboral estructurado, con un proletariado que había conseguido un sistema razonable de garantías y de derechos.

Muchos historiadores señalan que el siglo XX acabó con la caída del Muro, ese año 1989.

No deja de ser una paradoja que el sistema del que hoy hablamos naciera el año en que cambió el mundo. Por eso, parafraseando a Stefan Zweig, este sistema nació respecto a un mundo de ayer., un mundo que ya no existe. Ese mundo de nuestros padres que ha desaparecido no puede servirnos ya como elemento de referencia. El mundo de hoy, en continua transformación, con más incertidumbres que certezas, en el que empieza a emerger un modelo social que se caracteriza por su radical desigualdad es en el que se está gestando el mundo del futuro, el mundo de nuestros hijos.

El mundo actual es el mundo de la globalización, de los movimientos migratorios, de la transnacionalidad de las empresas y de –la flexibilización del ámbito laboral. Guy Standing ha acuñado el término “precariado” para definir una clase emergente con una inseguridad crónica ajena a las viejas normas laborales. Personas que viven de empleos inseguros que entremezclan con períodos de desempleo, que llevan una vida de inseguridad con acceso incierto a la vivienda y a los recursos públicos, y que experimentan una constante sensación de transitoriedad.

En un plano más doméstico, la periodista Alejandra de la Fuente publicó el año pasado un alegato generacional sobre la situación laboral en España a la que se

enfrentan los jóvenes que tituló *La España precaria*, con un significativo subtítulo: *Me sobra mucho mes al final del sueldo*.

Estamos ante un debate global del modelo de sociedad que condiciona el propio debate sobre el modelo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión que hoy nos ocupa.

II EL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS E INCLUSIÓN. UN SISTEMA CUESTIONADO

Decía hace un momento que el sistema vasco de garantía nació, aunque entonces no lo sabíamos, el año que cambió el mundo y como suele suceder cuando somos protagonistas de momentos históricos, no teníamos perspectiva suficiente para ser conscientes del momento que estábamos viviendo. Entonces seguíamos en lo cotidiano y tratábamos de dar con la respuesta a una crisis industrial que nos golpeó con inusitada fuerza y que tuvo unas consecuencias de una gravedad hasta entonces desconocidas.

El sistema nació sin saber lo que se nos venía encima y además con el signo de la controversia. El Estado recibió con muchas reticencias esta iniciativa autonómica incipiente.

No voy a hacer un análisis de estos más de 30 años del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión. Para ello me remito a lo escrito por los que realmente saben de esto: Luis Sanzo, Fernando Fantova, Joseba Zalakain, Xabier Aierdi, Gorka Moreno y otros autores a los que omito injustamente para no alargar la referencia. De sus rigurosos artículos y del análisis de los propios textos normativos que han ido conformando este sistema de garantía pretendo sacar algunas conclusiones.

- La primera es que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, en su primera versión de ingreso mínimo, no es una ocurrencia autonómica, sino que nace en un contexto europeo, a partir de una resolución de 1988 del Parlamento Europeo. Además, coincide casi en el tiempo con un modelo cercano también recién nacido: el RMI francés (Revenu Minimum d'Insertion).

La reforma del sistema de garantía que se propone con el proyecto de ley que analizamos en estas jornadas se enmarca también en el contexto europeo, en la Recomendación 2008/867/CE de 3 de octubre de 2008, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Carta Social Europea revisada que entró en vigor el 1 de julio de 2021, en especial en su art. 13.

También la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, y la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, sobre lucha contra la pobreza, abogan por la incorporación por los Estados miembros de regímenes de renta mínima para garantizar una vida digna a las personas.

- El sistema vasco de garantía plantea un modelo propio dentro de las coordenadas europeas.

Resulta reseñable el importante papel de los técnicos y expertos en el diseño del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, que ha tenido una influencia importante en el tratamiento de la condicionalidad y en el debate sobre la contraprestación. Me remito al lúcido análisis de Luis Sanzo sobre la condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi.(La condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi .Zerbitzuan 64 .Diciembre 2017)

El sistema vasco se aleja al principio del tratamiento de condicionalidad imperante en Europa para acercarse a partir de 2008 a políticas de condicionalidad estrictas. En todo caso, no ha habido un tratamiento lineal, sino que se han producido numerosos cambios de enfoque vinculados en cada momento a los debates sobre la contraprestación y la idea de doble derecho.

La puesta en marcha de un nuevo sistema exigió primeramente un debate sobre su viabilidad financiera, que va a estar muy unida al alcance y dimensiones que se dé a ese sistema.

Hay algunos elementos que han condicionado fuertemente el debate, no solamente en Euskadi.

- El principal de ellos tiene que ver con el ámbito laboral.

En la creación de los sistemas de garantía se temía que se produjera un claro efecto desincentivador de la participación laboral de quienes recibieran ayudas sociales. Se temía además que si la cuantía de la prestación era suficientemente alta, desestimulara el acceso de sus perceptores a los trabajos más gravosos y peor remunerados.

- Planeaba un temor a que se produjera una cronificación de la pobreza y una situación de exclusión del mercado de trabajo.
- El debate también se daba sobre los destinatarios de las prestaciones sociales y muy especialmente si debería extenderse a las personas extranjeras.

En este debate está muy extendido lo que sociológicamente se ha venido en llamar “preferencia de los nacionales”, que se manifiesta en la idea de que hay que atender primero “a los de casa”.

Planeaba el tan manido temor al “efecto llamada”, que iba a generar la llegada de los extranjeros atraídos por las ayudas sociales.

Existe una percepción que no se corresponde con la realidad, pero bastante arraigada socialmente, de que el sistema de garantía de ingresos favorece a las personas extranjeras y, más aún, de que sus perceptores son mayoritariamente extranjeros.

- Por último, no faltaban quienes pensaban que un sistema de garantía de ingresos iba a favorecer el fraude y la economía sumergida.

El problema es que un debate sobre la configuración de un sistema y los posibles efectos negativos que puede generar acaba trasladándose primeramente a proyectar una sospecha sobre las personas beneficiarias de las ayudas sociales, para acabar finalmente atribuyendo esas características negativas como algo consustancial de las personas pobres.

En 1995 la filósofa Adela Cortina acuñó un neologismo, la aporofobia, para referirse al rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado.

La pobreza no es algo consustancial a las personas, sino una situación de la vida de las personas que es circunstancial y que tiene que ver más con motivos económicos, sociales y políticos que influyen en los procesos de exclusión que con las características personales de las personas pobres.

La filósofa valenciana, en su libro *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, titula su primer capítulo “Una lacra sin nombre” y comienza citando el arranque más impactante de la literatura: el principio de la novela *Cien años de soledad*, de Gabriel García Márquez:

“Muchos años después, frente al pelotón de fusilamiento, el coronel Aureliano Buendía había de recordar aquella tarde remota en que su padre le llevó a conocer el hielo. Macondo era entonces una aldea de veinte casas de barro y cañabrava construidas a la orilla de un río de aguas diáfanas que se precipitaban por un lecho de piedras pulidas, blancas y enormes como huevos prehistóricos. El mundo era tan reciente, que muchas cosas carecían de nombre, y para mencionarlas había que señalarlas con el dedo”.

Adela Cortina pone, por tanto, nombre a esa lacra sin nombre, encuentra cómo denominar el desprecio hacia el pobre y le llama “la aporofobia”.

La aporofobia y la xenofobia se dan la mano en la mirada excluyente al otro, al necesitado .

Otro humanista valenciano, Juan Luís Vives, publicó en el siglo XVI (1526) *De subventione pauperum* y por primera vez en la historia interpela a los poderes públicos , en este caso las autoridades de Brujas , para que tomaran medidas para solucionar la pobreza.

. A pesar de reflexiones como la de Juan Luís Vives durante muchos años el terreno en el que se circunscribían las medidas frente a la pobreza era la caridad y no el Derecho. Una caridad que estaba impregnada de mucho paternalismo, de una supuesta superioridad moral y de una presunción de que la pobreza sume a quienes la padecen en una especie de minoría de edad que les impide manejarse económicamente con criterio y que no saben priorizar sus necesidades.

Si me permiten una imagen de trazo grueso, lo podríamos resumir en la señora (o el señor) que da cincuenta céntimos a un mendigo con la admonición de “toma, hijo, pero no lo gastes en vino”.

El problema es que cuando la respuesta a la pobreza sale de la caridad y se residencia en el Derecho, los poderes públicos siguen manteniendo, en muchos casos, la misma actitud paternalista y de suficiencia moral que la señora del cuento, y determinan en qué se puede gastar y en qué no un ciudadano que ejerce un derecho subjetivo la prestación económica que le ha sido asignada. Tampoco al ciudadano que percibe una prestación económica como un derecho subjetivo esta prestación le da para mucho más que para sobrevivir.

La aporofobia de la que nos hablaba Adela Cortina, la xenofobia, el paternalismo, la arrogancia moral impregna como la lluvia fina a la opinión pública, a los medios de comunicación, a los actores sociales y políticos, y también a nosotros mismos. Además, nutre algunos discursos ideológicos y políticos que dan carta de naturaleza a la criminalización del pobre: de los extranjeros, de los desempleados, de los jóvenes, de las mujeres, de las personas con discapacidad.

El caso más paradigmático de lo que señalo fue el discurso del entonces primer ministro británico David Cameron en junio de 2012, que tituló “17 ideas para una reforma del Estado Bienestar”, construido sobre falacias que se han ido instalando en el imaginario colectivo y plantea estas propuestas con la mejor intención de ahorrar 10.000 millones de libras a las arcas públicas.

Creo no ser demagógico al recordar que en el mismo período 2008-2012, en el que Cameron quería recortar 10.000 millones a los ciudadanos más necesitados, los mil británicos más ricos aumentaron su riqueza en 155.000 millones de libras.

En su argumentación, el primer ministro contraponía a los que trabajan duro con los que viven de las prestaciones, a pesar de que sabía que más de la mitad de los que reciben las prestaciones trabajan duro para conseguir unos salarios que no les dan para vivir.

Afirmaba que la percepción de las prestaciones anima a la gente a no trabajar y lo ejemplificaba en una ficticia madre soltera con cuatro hijos que vive fuera de Londres en una casa subvencionada, percibiendo una prestación más alta que lo que cobra un trabajador del campo y una puericultura juntos. En ningún momento se planteaba que seguramente lo que no es de recibo es que el trabajador del campo y la puericultora tengan salarios tan bajos.

Defendía la opinión de que casi todos los desempleados podrían encontrar un trabajo si realmente se lo propusieran, pero consideraba que las prestaciones de desempleo son demasiado altas para incentivar el trabajo. Para ello, comparaba al esforzado trabajador que se levanta temprano para ir a la trabajar y ve las cortinas corridas de su vecino que “se queda durmiendo y vive de los subsidios”.

Tampoco los jóvenes quedaban fuera de sus consideraciones y contraponía los jóvenes que trabajan y siguen viviendo en casa de sus padres mientras ahorran para emanciparse con aquellos que, aunque no busquen trabajo, quieren vivir independientemente a cuenta de las prestaciones.

Estas reflexiones obvian las dificultades de toda una generación de jóvenes que no pueden acceder a un empleo digno aunque lo deseen y que solo encuentran empleos precarios, e ignoran la terrible desigualdad intergeneracional.

Tampoco quedaban libres de sus dardos las personas con discapacidad, a las que considera en muchos casos impostoras y fingidas, porque en realidad son aptos para trabajar pero prefieren vivir de los subsidios.

Como vemos, Cameron pone en fila de a uno a todos “los sospechosos habituales”: desempleados, extranjeros, jóvenes, mujeres con familias monoparentales, personas con discapacidad.

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión se ha debatido en una doble contestación: por una parte, es cuestionado por algunas personas imbuidas de esta corriente de opinión que acabo de describir y que consideran que es necesario cambiar el sistema tratando de corregir sus disfunciones y excesos reales o supuestos, y una corriente que plantea una impugnación total al sistema de garantía y que aboga por un sistema de garantía universal, individual, y no condicionado. Simplificándolo mucho, sería una corriente que propugnaría la idea de renta básica, que en Euskadi ha sido articulada por un sector académico y social.

No puedo extenderme desarrollando esta idea y me remito a las obras de Philippe Van Parijs, Guy Standing, Daniel Raventós, y en Euskadi a los propios textos de las dos ILP presentadas ante el Parlamento Vasco, y en especial a un reciente artículo de Ángel Elías en el que defiende la viabilidad de esta opción. (Buena oportunidad para aprobar ahora una renta básica incondicional en la comunidad autónoma vasca .Lan Harremanak . 2021)

Cabe apuntar una tercera vía que, reconociendo las bondades del sistema de garantías vigente, considera que hay que dar respuesta a las numerosas disfunciones del modelo actual, tercera vía en la que quiero situar al propio Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Lo cierto es que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión sometido al vaivén de estas miradas contrapuestas incorpora alguna de las señas de identidad de cada una de las perspectivas planteadas, lo que tiene como resultado un modelo no siempre coherente, con avances y retrocesos en su configuración.

III EL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS E INCLUSIÓN. UN SISTEMA EN BUSCA DE IDENTIDAD

Decíamos con anterioridad que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión no había mantenido un desarrollo lineal en cuanto al diseño de sus contornos más característicos. Tampoco el desarrollo es lineal en cuanto al ámbito competencial del que se deriva.

El embrión de las rentas mínimas en España que, como es sabido, es la Orden de 6 de marzo de 1989, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 39/89, de 28 de Febrero, sobre concesión del ingreso mínimo familiar, nace en el ámbito social con base en el art. 148.1.20.a), que atribuye a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social y por mor de nuestro singular modelo territorial vasco, en las normas

reguladoras de este sistema, en nuestro ámbito se atribuye a los territorios históricos través de sus correspondientes diputaciones forales y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco el reconocimiento, la denegación y la gestión de las prestaciones económicas previstas en las sucesivas normas . La asunción de la financiación es asumida por la Administración General de la comunidad autónoma.

La transferencia a Euskadi de las políticas activas plantea un cambio radical para el sistema de garantía de ingresos, ya que supone trasladar las políticas de garantía de ingreso e inclusión del ámbito de los servicios sociales hacia el ámbito del empleo.

La Exposición de motivos de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, señala que “el ejercicio competencial que en materia de activación laboral puede desarrollar la Comunidad Autónoma de Euskadi y la necesidad de llevarla a cabo en este ámbito de la garantía de ingresos y de la inclusión aconsejan en este momento dar traslado de estas políticas al dispositivo de empleo”. Afirma que es una novedad que supone “la asunción desde el Gobierno Vasco y, en particular, a través de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de las competencias relacionadas con la tramitación y resolución de las prestaciones económicas de derecho, es decir, de la Renta de Garantía de Derechos y de la Prestación Complementaria de Vivienda, así como de la elaboración, propuesta, negociación, suscripción y seguimiento de los convenios de inserción”.

Conviene señalar que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo había sido creado por la Ley 3/2011, de 13 de octubre, apenas un mes antes.

Este cambio no resulta indiferente para el sistema y tiene varias consecuencias reseñables.

La primera es que traslada el foco del sistema de garantía de ingresos de lo social a la empleabilidad, a lo laboral y, lo que no es menos importante, supone un cambio de la Administración y de la organización que va a gestionar el sistema. Esta modificación de calado se planteaba además en unas circunstancias especialmente adversas.

En cuanto al momento en que se produce:

- Nace en medio de una crisis económica de una gravedad inusitada.
- Se plantea en el contexto de lo que se llamó “la era de la austeridad”, que se traducía en toda Europa y también en España en:
 - contención del gasto público, en especial mediante recortes sociales;

- reforma laboral (en España, la del 2012) buscando la flexibilización del mercado de trabajo.

En cuanto al modo:

- Se produce una “detracción” del ámbito de lo social hacia el del empleo no suficientemente consensuada con los servicios sociales que históricamente realizaban esta función y que siguen siendo necesarios, lo que dificultó, sin duda, realizar una transición suficientemente ordenada.
- Se atribuye la gestión a un organismo recién creado, sin experiencia previa en la tramitación de este tipo de prestaciones.
- No se dota suficientemente a Lanbide con los medios personales necesarios para realizar esta función que se le ha atribuido.

Me gustaría desarrollar un poco esta última cuestión.

En el informe “Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de la RGI –y PCV– por Lanbide”, realizado en 2013, se da un dato interno de la propia institución del Ararteko, pero que es muy significativo: en el año 2012 las quejas que tenían que ver con prestaciones económicas del sistema de garantías aumentaron un 304% respecto al año anterior, lo que supuso que más de un tercio del total de las quejas recibidas en la institución tenía que ver con esta materia. Una incidencia de quejas de esta naturaleza motivó un importante reajuste organizativo interno que obligó a reforzar el área de inclusión social. Esta afectación a la propia organización del Ararteko nos puede dar una idea de la dimensión de la tarea con la que se enfrentó Lanbide al asumir la competencia de la gestión de las prestaciones económicas de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda.

En este punto quiero romper una lanza a favor del personal de Lanbide, que se vio abocado a dar una respuesta inmediata en condiciones muy adversas, con una dotación de medios insuficiente, sin una adecuada coordinación tanto interna como con otras administraciones, que ha exigido un trabajo abnegado y poco reconocido.

Preocupa mucho a la oficina del Ararteko que esta situación se pueda repetir con la asunción de la gestión del Ingreso Mínimo Vital por la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta inquietud fue trasladada por el Ararteko en sede parlamentaria en la intervención en comisión del pasado 14 de junio de 2022, en la que se enfatizó con la idea de que “la protección de las situaciones vulnerables, para alcanzar su objetivo esencial, debería ir acompañada de un refuerzo en la gestión en las

diferentes dimensiones, entre otras, dotando al organismo autónomo de personal suficiente y con formación específica en materia de procedimiento administrativo, gestión de la diversidad y lucha contra la discriminación, además de en la materia propiamente dicha, y con una capacitación específica en la orientación laboral a colectivos en situación de exclusión social. Para garantizar el objetivo de la modificación normativa y la efectividad del reconocimiento de los derechos previstos (trato respetuoso, tutela administrativa efectiva, información, atención personalizada integrada, temprana y flexible, asignación de un/a profesional de referencia, entre otros) es necesario, por tanto, poner el foco en la solidez y el refuerzo de la gestión interna, la selección y contratación del personal adscrito, su perfil, cualificación, estabilidad laboral, personal auxiliar y de coordinación de equipos, así como en los instrumentos de apoyo a la misma como es la planificación estratégica, sobre todo en estos momentos en los que se ha asumido la transferencia del Ingreso Mínimo Vital”.

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, en lo que se refiere a las prestaciones económicas que lo conforman, se articula mediante prestaciones que responden a un distinto título competencial, lo que supone titularidades, objetivos, culturas organizativas y naturaleza jurídica diferentes.

Como es sabido, en el proyecto de ley, la Renta de Garantía de Ingresos se mantiene en el ámbito del empleo como un derecho subjetivo y se suprime la PCV, que será articulada en el ámbito del Sistema de Vivienda como derecho subjetivo a la vivienda y a prestación complementaria sustitutiva, pero que seguirá tramitándose transitoriamente por Lanbide hasta que se desarrolle reglamentariamente la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Las AES están incluidas en el ámbito social, se gestionan por los ayuntamientos vascos y no tienen naturaleza de derecho subjetivo, sino subvencional.

Por último, el IMV se incorpora al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión también como derechos subjetivo, pero en los términos que disponga la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, o la norma que la sustituya y de lo que se dicte en su desarrollo reglamentario.

La creación del IMV responde a una situación muy parecida, aunque con sus propias características, a la que se produjo en Euskadi en 2011. En el caso vasco, supuso el traslado al ámbito del empleo de la gestión de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos. En España, hasta ese momento las rentas mínimas eran gestionadas por las comunidades autónomas como una competencia que se residenciaba en el ámbito social por mor del título competencial 148.1.20.a) CE. Ahora el Estado, con base en su competencia en Seguridad Social, articula el IMV como prestación no contributiva. Además, en nuestro caso

esta prestación se transfiere para residenciarlo en el ámbito de la gestión por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Esta descripción pone de manifiesto que estamos ante un sistema complejo en el que habrá que dilucidar las compatibilidades e incompatibilidades entre prestaciones y sistemas, y se deberá establecer instrumentos de coordinación que permitan una relación armónica entre las distintas organizaciones y sistemas. En todo caso, considero que el alma del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión sigue siendo un alma social, como se refleja en el objeto de la ley, regulado por el art. 1 del proyecto, por lo que lo social deberá incardinarse de algún modo y tener un papel importante en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión.

No desconozco que el art. 2.2 del proyecto señala que “la estructura del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos se integra por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por los servicios sociales y, cuando sea preciso, por los servicios de educación, salud y vivienda”, sin embargo, esta integración no siempre se produce en la práctica y las disfunciones entre administraciones y sistemas acaban repercutiendo en los ciudadanos, en este caso además, en ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

IV UNA MIRADA DESDE LA CRÍTICA CONSTRUCTIVA A LOS DIEZ AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DE LANBIDE EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS E INSERCIÓN

Voy a tratar de que mi exposición no se limite a reproducir lo que ya hemos plasmado en los documentos que he citado anteriormente. Quiero advertir además que la mirada del Ararteko refleja en buena medida las patologías del sistema y no aporta, en la mayoría de los casos, la perspectiva del normal y eficaz funcionamiento de los sistemas. Esta posición puede dar una visión un poco sesgada, ya que al reseñar fundamentalmente las disfunciones, puede transmitir un exceso de negatividad.

Hecha esta advertencia, me gustaría incorporar varios hilos conductores de mi exposición en este punto.

Uno de esos hilos argumentales se daría desde la perspectiva del principio de proporcionalidad conectado con el derecho a la dignidad de las personas y a la libertad personal. Un segundo hilo expositivo sería el respeto a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, y un tercer hilo argumental tendría que ver con las limitaciones de un modelo de garantía de ingresos condicionado para poder integrar a todos los ciudadanos en situación de exclusión.

4.1 MEDIDAS DE CONTROL. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y RESPETO AL DERECHO A LA DIGNIDAD DE LOS PERCEPTORES DE AYUDAS

Me gustaría realizar una primera consideración. Uno de los temores que se manifestaban al diseñar el modelo del sistema de garantías es que podría propiciar el fraude de las personas perceptoras. Este riesgo de que algunos ciudadanos puedan desarrollar actitudes fraudulentas se podría predicar de casi todos los sistemas públicos y, por supuesto, de casi toda la actividad pública de fomento.

Hace poco se nos daba cuenta de la lista de los grandes defraudadores fiscales, con miles de millones defraudados. Podríamos pensar en actitudes fraudulentas en el sistema de becas, en el acceso a la vivienda pública, en las medidas públicas de fomento a las más variadas actividades subvencionadas con dinero público. En las oficinas del Ararteko hemos recibido quejas referidas a “honrados” ciudadanos que se empadronan en el piso céntrico en el que viven sus padres para estar en mejor situación para matricular a sus hijos en el centro educativo de su elección, en detrimento del mejor derecho de alguno de sus conciudadanos, o para disponer de una tarjeta OTA. Estas actitudes no generan una mayor alarma social ni hay una demanda de control de esas actividades fraudulentas.

Todos los indicadores señalan que los índices de fraude en el sistema de garantía de ingresos son ínfimos –no llegan ni al 1%, según el propio Lanbide– y aunque se admitiera que puede haber un fraude oculto que todavía no ha aflorado, nada justifica una hipertrofia del procedimiento de control absolutamente desproporcionada, inédita en el ámbito del resto de sistemas públicos, que convierte en un camino de obstáculos el ejercicio de su derecho subjetivo para los ciudadanos solicitantes de la prestación económica de garantía. Además, este exceso controlador se convierte en la mayoría de los casos en un ejercicio estéril, muy poco garantista, pero muy complicado de gestionar, que además desvía a la organización de lo que debería ser su finalidad: cumplir los objetivos que señala ley de prevenir el riesgo de exclusión de las personas palía las situaciones de exclusión personal social y laboral, y promueve la plena inclusión en la sociedad.

Este desmedido procedimiento de control no solo no soporta en muchas ocasiones una confrontación con el principio de proporcionalidad, sino que además puede afectar a los derechos a la dignidad y a la libertad individual de las personas constitucionalmente reconocidos. Un procedimiento de control razonable exigiría que sea proporcional, garantista, respetuoso con los derechos de las personas, y que responda a la finalidad para el que está establecido.

En el año 1997 un filósofo israelí, Avishai Margalit, escribió un librito que tituló *La sociedad decente* y señaló que “una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas sujetas a su autoridad y cuyos ciudadanos no se humillan unos a otros”. Compara este valor con el de una sociedad justa que se basa en el equilibrio entre la libertad y la igualdad en la línea de los postulados de John Rawls. Afirma el filósofo israelí que una sociedad puede ser justa y no ser decente, y que puede ser eficiente y justa y aun así puede ser humillante, y pone como ejemplo la distribución de alimentos a las víctimas de una hambruna: si los distribuidores “los lanzan desde el camión como si los receptores fuesen perros, aunque al mismo tiempo tuviésemos la certeza de que todos ellos reciben su justa parte de forma eficiente”. Las instituciones y los poderes públicos deberíamos interiorizar esta reflexión de Margalit.

Creo oportuno señalar que el rigor del control ejercido por Lanbide debería ser proporcional para sus fines y lo menos invasivo posible en la esfera personal de los perceptores de las prestaciones.

Permítanme algunos ejemplos:

- En los primeros años de funcionamiento de Lanbide se tramitó un buen número de quejas en las que se suspendía la prestación porque Lanbide detectaba algunos gastos que consideraba excesivos o injustificados, tales como compras de algunos objetos, acudir al gimnasio, facturas de teléfonos móviles o gastos en un restaurante celebrando con un menú del día los cumpleaños de sus hijas. Estos casos ponen de manifiesto algunas de las cuestiones que he señalado con anterioridad.

La actuación de Lanbide se sustentaba en unas medidas de control en muchos casos ciertamente invasivas de la esfera personal de los ciudadanos, como es el análisis de los extractos bancarios de los perceptores combinado con una interpretación cicatera de las obligaciones del art. 19.1 apartados a) y c) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que contienen los conceptos jurídicos indeterminados “aplicar la prestación económica a la cobertura de necesidades básicas” y “administren responsablemente los recursos disponibles”.

Lanbide, en el documento de criterios de diciembre de 2014, reconduce esta situación hacia parámetros más respetuosos con el principio de proporcionalidad y con la dignidad de las personas. Delimita los supuestos según la cuantía del gasto, excluyendo del control los gastos que no superen los 200 euros y además tiene en cuenta si el gasto es de tipo educativo o no. Esta medida incorpora criterios objetivos y ha permitido que no vuelvan a plantearse quejas

por suspensión del derecho a la prestación en las que se cuestionaba el gasto personal.

La supresión en el artículo 29 del proyecto de ley de las obligaciones de “aplicar la prestación económica a la cobertura de necesidades básicas “y la de administrar “responsablemente los recursos disponibles “ , que como hemos señalado figuraban en la Ley 18/2008 , merece una valoración muy positiva porque permite objetivar los parámetros de control del cumplimiento de las obligaciones .

- La acreditación de la composición de la unidad de convivencia, el papel de los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales merece también alguna reflexión.

La Exposición de Motivos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, recoge expresamente como una de las finalidades perseguidas “...establecer elementos que permitan controlar el acceso a la prestación de personas que aparentan el cumplimiento formal de los requisitos exigidos para la constitución de una UC sin cumplirlos realmente”; y el art. 9.4 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, prevé “A los efectos de la presente ley, la convivencia efectiva o la no convivencia referidas en este artículo deberán ser objeto de investigación por parte de la administración competente, cuando el caso lo exija”.

En esa función de control de la constitución de la UC, uno de los elementos que mayor número de discrepancias ha suscitado es el de comprobación de las mismas y el instrumento utilizado para ello: los informes policiales de comprobación de convivencia.

Debe partirse de la idea de que la exigencia de acreditar la existencia de una convivencia es prueba cuya carga corresponde a quien alega dicha situación (art. 60 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y art. 217 LEC).

Así, la ausencia de prueba resultaría “...por sí solo un argumento de suficiente peso en orden a la anulación de la resolución administrativa” [STSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) 132/2013, de 15 de abril, FD4].

Para ello, era cada vez más frecuente que Lanbide solicitara la elaboración de informes policiales de comprobación de convivencia de aquellas personas que bien son ya perceptoras de la prestación o bien han solicitado su reconocimiento

Es sabido que los informes de comprobación de convivencia gozan de una presunción de veracidad cuando son emitidos por un funcionario público al que se le reconoce la condición de autoridad. El propio Tribunal Constitucional, en la STC 76/1990, de 26 de abril, tuvo ocasión de interpretar el art. 137.3 LRJPAC y señala que “ese valor probatorio solo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en los actos de diligencia”.

Los propios juzgados de lo contencioso se han pronunciado sobre la cuestión. En idénticas circunstancias, el JCA nº 3 de Vitoria-Gasteiz expuso en su sentencia 9/2014, de 20 de enero, que para la existencia de una convivencia marital *more uxorio* se requiere que “...concurra una comunidad de vida y de intereses a la manera de unión matrimonial, siendo preciso para apreciar su existencia que se dé una convivencia que reúna las notas de habitualidad, estabilidad y permanencia en el tiempo, con la creación de apariencia similar al conyugal, no siendo suficiente la convivencia esporádica, circunstancial u ocasional, ni tampoco la simple relación afectiva, aunque sea prolongada en el tiempo, si no va acompañada de esa comunidad de vida, con las notas indicadas, que permita asimilarla a la marital”.

En todo caso, las actuaciones de Lanbide en esta materia deberán realizar un juicio proporcionado del contenido de los informes policiales, otorgando validez a los hechos probados que reflejen y ponderando la autenticidad de interpretación de juicios de valor u opiniones. Lanbide deberá ponderar también cuándo acudir a la petición de una intervención policial para emitir un informe que implique el acceso al domicilio de las personas sometidas a control, teniendo en cuenta que se trata de una medida muy invasiva de la esfera personal de los ciudadanos.

En algunas ocasiones el propio personal de Lanbide ha realizado incluso actuaciones de indagación a través del seguimiento de las redes sociales de las personas que suscitan dudas sobre si mantienen una relación análoga a la conyugal, para determinar la configuración de la unidad de convivencia a efectos de percibir la RGI.

4.2 EL RESPETO AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A LA NATURALEZA GARANTISTA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El respeto al principio de legalidad, al principio de seguridad jurídica y la existencia de procedimientos garantistas, como el propio procedimiento administrativo y muy

especialmente el régimen sancionador, forman parte consustancial de las características de un Estado de derecho. En palabras de Eduardo García de Enterría, forman parte de la lucha contra las inmunidades del poder tratando de evitar actuaciones arbitrarias de los poderes públicos. El procedimiento administrativo tiene un marcado carácter garantista de la actuación de las administraciones públicas frente a los ciudadanos.

A lo largo de estos años se han recibido un buen número de quejas que ponen en cuestión el respeto a las normas procedimentales de Lanbide en la gestión de la RGI/PCV. Afortunadamente, muchas de las disfunciones procedimentales que se daban al comienzo del funcionamiento de Lanbide se han ido corrigiendo con los años.

El Ararteko ha dictado numerosas resoluciones sobre los retrasos en la tramitación de las solicitudes de la renta de garantía; la falta de motivación o motivación insuficiente en las resoluciones que ponían fin a los procedimientos; necesidad del trámite de audiencia previa en procedimientos de suspensión o extinción de las prestaciones; retrasos en la resolución de los recursos administrativos; y algunas otras cuestiones de carácter procedimental.

En este punto es preciso señalar que estamos hablando del respeto a normas de procedimiento administrativo en actuaciones dirigidas a personas en muchos casos en situaciones graves de precariedad, que viven con especial intensidad los retrasos en la tramitación de sus expedientes.

Quiero destacar la ausencia de un desarrollo reglamentario necesario de la normativa reguladora del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, tras la importante modificación producida por la Ley 4/2011 de 24 de noviembre. También es criticable la utilización de documentos de criterios como instrumentos de interpretación aplicables a la tramitación de expedientes, documentos que no tenían rango normativo suficiente y que hasta mayo de 2017 no eran públicos, lo que generaba mucha inseguridad jurídica. Además, la exigencia de obligaciones que no figuraban en ningún texto normativo, como es la obligación de comunicar la ausencia de la CAPV o la no superación de los 90 días fuera de la Comunidad para entender cumplido el requisito de residencia efectiva y la interpretación extensiva de conceptos jurídicos indeterminados para adoptar medidas restrictivas de los derechos de los usuarios provocaban también situaciones de inseguridad jurídica.

4.3 LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS PARA DAR RESPUESTA A TODAS LAS PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN

Una de las mayores debilidades del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión es que deja fuera a algunos colectivos y personas en situación de necesidad grave. Las razones de esta exclusión pueden ser diferentes:

- La principal se refiere a personas que no cumplen los requisitos. Estos requisitos se han establecido en algunos casos con criterios que se han modificado para que resulten más restrictivos, lo que ha tenido consecuencias muy negativas para los derechos de algunos colectivos y personas necesitadas.
- La excesiva duración de los procesos de tramitación de las solicitudes y de las adjudicaciones de las prestaciones económicas, así como un uso en exceso rigorista de las suspensiones y extinciones, deja a unas personas con situaciones de necesidad grave a las puertas del sistema y a otras en situación de expulsión del mismo por un tiempo, en muchas ocasiones excesivo. La aplicación de la normativa con la exigencia del cumplimiento de determinadas conductas sin una modulación adecuada también ha dejada fuera a personas en situación de exclusión social, en ocasiones teniendo que afrontar deudas elevadas por vincular a la pérdida de requisitos el incumplimiento de determinadas obligaciones.
- Existe también un número de personas no cuantificable, pero que tiene una mayor incidencia de lo que podría parecer, que a pesar de cumplir los requisitos exigidos para acceder a las prestaciones, no lo hace por desconocimiento de la existencia de las ayudas o bien porque cree que no le son aplicables. No faltan algunos casos de personas que deciden voluntariamente no solicitar las prestaciones al no querer afrontar el estigma que entienden que se les atribuye a los perceptores de ayudas sociales.

El diseño del sistema en los términos en los que se ha establecido no supone necesariamente que dé respuesta de manera prioritaria a los casos más graves de necesidad o de pobreza. Es más, al no ser este el factor principal a tener en cuenta, puede propiciar que sean atendidas problemáticas menos graves y que se queden fuera del sistema personas con necesidades extremas.

Si me permiten el símil, hemos diseñado el sistema de garantía de ingresos como una fortaleza que protege a aquellos que cumplen los requisitos de un riguroso procedimiento de admisión, que no garantiza que accedan los más necesitados y deja extramuros, en la intemperie, en muchos casos, a personas en riesgo grave de exclusión. La respuesta a su situación no llega desde las políticas públicas o esta respuesta es de menor intensidad que las del sistema de garantía de ingresos y por ello se ven obligadas a ser atendidas mediante expresiones de solidaridad social como las que dispensa el Banco de Alimentos o Cáritas.

Organizaciones sociales y el propio Ararteko han denunciado cómo ha afectado a algunos colectivos, como el de las personas extranjeras y el de los jóvenes o el de las personas con problemas de salud mental, el establecimiento de estos requisitos tal como están configurados.

La ampliación de uno a tres años de la obligación de estar empadronado y tener residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el momento de la solicitud que hace la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, seguramente nació con la más que probable intención de restringir un supuesto efecto-llamada de personas de origen extranjero. Su consecuencia real ha sido la de dificultar el acceso al sistema a un importante número de personas, mayoritariamente inmigrantes, que deben esperar a cumplir estos años de empadronamiento establecidos para poder solicitar las prestaciones sociales, sin perjuicio del estado de necesidad en el que se encuentren.

El Comité Europeo de Derechos Sociales , órgano internacional encargado de la supervisión de la puesta en práctica de la Carta Social Europea en las Conclusiones XXI-2 sobre España criticó el requisito de 12 meses de residencia en una comunidad autónoma para recibir la renta autonómica correspondiente , por lo que dicho plazo puede entenderse que entra en contradicción con el artículo 13 de la Carta Social .

El límite de edad para acceder a la prestación impuesto a las personas menores de 23 años, salvo algunas excepciones tasadas, crea dificultades a un grupo importante de jóvenes sin posibilidades reales de poder emanciparse. Resulta especialmente preocupante, por su situación de vulnerabilidad, que queden excluidos los jóvenes migrantes sin referentes familiares entre 18 y 23 años, y en especial los jóvenes provenientes de los sistemas de protección.

El límite de que solo se pueden conceder dos prestaciones de RGI por cada vivienda, con independencia del número de UC que habiten en ella, excluye también a personas especialmente vulnerables con dificultades habitacionales que se ven obligados a compartir alojamiento con un número indeterminado de personas.

Creo de interés llamar la atención sobre que el control del marco de residencia y de los límites de UC por vivienda da lugar a una importante dificultad para cumplir los requisitos por la imposibilidad de estos colectivos para poder alquilar una vivienda o disponer de un alojamiento, por lo que tienen que acudir a alojamientos precarios , en los que además es francamente difícil presentar la documentación necesaria relativa a la vivienda .

El Ararteko ha tramitado varias quejas de asociaciones que disponen de viviendas (en algunos casos cedidas por Alokabide) para llevar a cabo un programa de

inclusión social. Lanbide ha aplicado en estos casos los límites previstos en la normativa general, por lo que únicamente permite dos unidades de convivencia por vivienda. En la respuesta remitida al Ararteko señaló que no disponían de autorización por parte del Registro Foral de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava como recursos privados de inclusión social. El Ararteko dirigió una recomendación, Resolución del Ararteko, de 26 de marzo de 2021, en la que recomienda al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que elabore, a la mayor brevedad posible, la normativa reguladora de los requisitos materiales, funcionales y de personal exigidos a los servicios y centros de servicios sociales de naturaleza privada que trabajan en el ámbito de la exclusión social, para su autorización y homologación. Asimismo, dirigió una recomendación al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco porque el hecho de que no se hubiera elaborado una normativa, en su opinión, no debía impedir la consideración de marco de residencia colectivo. Esta situación afecta en muchas ocasiones a personas con problemas de salud mental.

Quiero terminar este apartado señalando la importancia de clarificar las conductas e incumplimientos que deben dar lugar a la devolución de las prestaciones percibidas. Numerosas resoluciones del Ararteko han estimado desproporcionada la respuesta dada por la administración a una conducta que considera que incumple la normativa aplicable. Así, por ejemplo, se ha exigido a devolución de prestaciones percibidas, exigencia de devolución que asciende a cantidades superiores a 15.000 euros, y en algunos casos se ha llegado a exigir hasta 30.000 euros, por no comunicar la baja en el Registro de Parejas de hecho, pese a que sí se había comunicado el convenio privado regulador de las medidas paternofiliales.

V UNA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

Uno de los objetivos de esta intervención era la de realizar una aproximación al Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión desde la perspectiva de los derechos de las personas. Esta valoración debería señalar tanto los posibles avances que incorpora el proyecto como, en su caso, las cuestiones que sean susceptibles de mejora.

Este análisis se realizará desde las tres miradas que señalaba en el apartado anterior, aunque sí se puede adelantar que el proyecto de ley incorpora un buen número de las propuestas y consideraciones realizadas por el Ararteko en sus informes, recomendaciones y otros instrumentos y que en una primera valoración se puede afirmar que mejora la normativa hasta ahora vigente.

Indicaba anteriormente que una de las debilidades del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, como de todos los sistemas de garantía condicionados, es la exclusión de su aplicación de personas que objetivamente se encuentran en situación de exclusión grave, pero que no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones económicas RGI/PCV. Apuntaba que los motivos que producían esta situación tenían que ver fundamentalmente con la necesidad de acreditar un tiempo previo de inscripción en el padrón –que se modificó, como sabemos, de uno a tres años– y el límite de edad –exigiendo ser mayor de 23 años, lo que dejaba fuera a muchos jóvenes, muy especialmente, como hemos señalado, a aquellos tutelados por una institución de protección y que no están acompañados familiarmente, por lo que quedan en una situación de enorme dificultad para hacer frente a las necesidades más básicas , entre ellas la dificultad de acceso a la vivienda–. Por último, acabamos de describir las consecuencias indeseables que provocan la imposibilidad de conceder las prestaciones económicas de garantía a más de dos unidades de convivencia que residan en una misma vivienda.

La primera cuestión que nos permitirá valorar si el proyecto de ley objeto de debate merece una valoración positiva es precisamente si da alguna respuesta satisfactoria a estas disfunciones del sistema. Volviendo a la metáfora del sistema de garantía como una fortaleza, si esta reforma va a permitir rescatar, abriendo algunas puertas y recomponiendo algunos muros, si no a todos, al menos a una mayoría de los que se encuentran extramuros.

De entrada, nos merece una lectura muy positiva la eliminación del límite de dos prestaciones por vivienda, lo que va a permitir que muchas personas que ahora no podían acceder a ayudas vayan a quedar bajo la protección del paraguas del sistema de garantía. Además, pese a que los otros dos requisitos –el de la edad y el de la exigencia de tres años de empadronamiento– se mantienen con carácter general, estos requisitos se modulan en el proyecto de ley para atender a algunos de los grupos en situación especialmente vulnerable.

La futura ley ofrece una mayor protección a aquellos colectivos a los que en principio está destinada. En efecto, como señala la propia exposición de motivos, los artículos 17, 18 y 19 identifican los colectivos que por su especial vulnerabilidad exigen la relajación de los requisitos de acceso referidos a la edad y al período de empadronamiento o solamente a alguno de ellos.

En este sentido, el art. 17 adapta los requisitos para ser titular de las prestaciones de las personas refugiadas, de las personas víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, de explotación sexual, de violencia doméstica y también de aquellas personas que hayan estado sujetas al sistema de protección de menores, de atención socioeducativa, de personas infractoras menores de edad o que hayan participado en programas de preparación para la vida independiente. En este caso,

el proyecto solo exige que sean mayores de edad y lleven al menos un año empadronados y con residencia efectiva continuada en Euskadi.

En relación con lo que podríamos denominar, de una manera muy gráfica , trabajadores pobres, se ha incorporado el carácter indefinido de los estímulos de empleo, una petición planteada por el Ararteko durante muchos años.

Todas estas medidas son recibidas con satisfacción por la institución del Ararteko.

El proyecto de ley incorpora además la perspectiva de género de manera transversal y recoge a lo largo del articulado la aplicación del interés superior del menor.

El ararteko, preocupado, entre otras cuestiones, por la tasa de pobreza infantil, dictó la Recomendación General del Ararteko 2/2015, de 8 de abril, sobre la obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos. Esta recomendación era invocada por la institución siempre que en una unidad convivencial titular de las prestaciones había menores de edad. Es muy reseñable y nos suscita una valoración muy positiva que varios preceptos del proyecto de ley contemplen este interés superior del menor. Podemos citar muy significativamente el art. 50, que adapta los efectos de la extinción de la prestación en unidades de convivencia que integran a personas menores de edad.

Una segunda mirada para valorar el proyecto de ley es la que hacíamos desde la perspectiva del principio de proporcionalidad y del respeto al derecho a la dignidad y a la libertad individual. En este punto cabe señalar que existe en las organizaciones una cierta tendencia al control con una intensidad que no siempre se justifica desde parámetros de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, en la reciente comparecencia , ya citada , del Ararteko en sede parlamentaria para trasladar su opinión sobre el proyecto de ley ya adelantó alguna de sus principales preocupaciones.

Estas dudas se proyectan en especial respecto al art. 94 del proyecto de ley, que señala en su apartado 1 que los inspectores de Lanbide están facultados para efectuar toda clase de comprobaciones y practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para verificar que las disposiciones de esta ley y la normativa que la desarrolle se observen correctamente. Esta redacción con términos tan rotundos y sin ningún matiz no debe servir para amparar actuaciones desproporcionadas de control que puedan ser poco respetuosas con los derechos de las personas titulares del derecho a las prestaciones de garantía.

Más alarma nos suscita el apartado b) de este mismo precepto, que permite el acceso al domicilio de las personas titulares y beneficiarias de la prestación económica, requiriendo su consentimiento o mediante autorización judicial. La inviolabilidad de domicilio es una de las características más notables de un Estado de derecho, que solo se excepciona en situación de presunción de comisión de delitos graves o para prevenir situaciones de excepcional gravedad, y siempre con las garantías más estrictas, bajo control judicial. Esta medida solo debería ser utilizada muy excepcionalmente como última ratio y solo cuando mediara un gravísimo incumplimiento que se quiere constatar. En todo caso, debería plantearse con autorización judicial, ya que el consentimiento de las personas titulares de las prestaciones podría estar condicionado por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

La Exposición de Motivos del proyecto de ley hace referencia a la importancia de objetivar el catálogo de obligaciones y de evitar la intromisión en la esfera privada de titulares y beneficiarios sin mayor justificación que el control de ciertas conductas y gastos desde un escrutinio discrecional. Esta declaración de intenciones de la exposición de motivos de la ley es muy bien recibida, porque denota una vocación de delimitar el necesario control de algunas conductas en términos alejados de un procedimiento de control que suponga una actuación escrutadora desproporcionada de las conductas de los perceptores de las prestaciones e invasivo de su esfera privada.

Pese a esa declaración de intervención objetiva que debería ser la referencia en el funcionamiento de Lanbide, se constata que en la norma se mantienen preceptos que dejan un margen amplio de apreciación, como sucede cuando se regula la definición de las obligaciones y las causas de suspensión y de extinción, o de la comisión de infracciones.

Una tercera mirada al proyecto de ley va a tener que ver con las cuestiones procedimentales y el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

El Ararteko siempre ha manifestado que cuando Lanbide considere que existe algún indicio de incumplimiento de un requisito o de una obligación, el procedimiento de respuesta se lleve a cabo con todas las garantías necesarias, de acuerdo con lo previsto en las normas de procedimiento administrativo, ya que su aplicación está dirigida a un colectivo de personas en situación de riesgo o exclusión social.

Resulta muy pertinente traer a colación el fundamental art. 30 de la Carta Social Europea revisada, que es citado expresamente en la exposición de motivos del proyecto de ley. Este precepto establece el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, y el compromiso de los Estados para adoptar las

medidas necesarias. Las medidas que los Estados adopten en su estrategia contra la pobreza deben mejorar la realización y vigilancia de los derechos sociales, pero también mejorar los procedimientos y la gestión de los servicios y prestaciones, mejorar la información sobre los derechos sociales y los servicios y prestaciones relacionados, combatir los obstáculos psicológicos y socioculturales al acceso a los derechos y, donde resulte necesario, dirigirse específicamente a los grupos y regiones más vulnerables (conclusiones 2003, comentario interpretativo del art. 30).

Se valora muy positivamente la apuesta por la agilización de los procedimientos de las prestaciones y ayudas, y los principios informadores de los procedimientos para el ejercicio de las potestades vinculadas al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión recogidas en el art. 68 del proyecto.

También se considera de gran interés y merece la mejor de las valoraciones la incorporación del derecho a una buena administración, que recoge además derechos como el derecho a la tutela administrativa efectiva o el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en su contra una medida individual, derecho tantas veces solicitado por el Ararteko.

En relación con el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones económicas, resulta muy reseñable que se entenderá estimada la solicitud si en el plazo de tres meses no se ha dictado la resolución.

Los procedimientos de reintegro de las prestaciones económicas indebidas han generado en los últimos años situaciones muy complicadas para las personas afectadas, especialmente cuando se retrasaban excesivamente en el tiempo, lo que producía deudas de cantidades muy importantes, de varios miles de euros, que resultaban tremendamente gravosas para personas en situación de vulnerabilidad. La indeterminación de las situaciones y conductas que debían dar lugar a la devolución de prestaciones, ha llevado al Ararteko a manifestar en numerosas ocasiones de una delimitación clara que evite la desproporción que muchas veces se producía entre la conducta y la respuesta .

Se recibe con una valoración muy positiva la previsión de que se limite el plazo de prescripción a solo dos años desde la fecha del cobro o desde que fue posible ejercer la acción para exigir su devolución. Es una medida muy favorable para los ciudadanos reducir de manera significativa el plazo general de prescripción de cuatro años. Por otra parte, es una medida igualmente reseñable que la prescripción se señale de oficio.

En relación con el régimen sancionador, el Ararteko ha insistido durante estos últimos años sobre la necesidad de que fuera desarrollado reglamentariamente,

pero no ha tenido ocasión de poderse pronunciar por la inexistencia hasta la fecha de procedimientos sancionadores en Lanbide.

Sobre el régimen sancionador en el proyecto de ley, quiero manifestar que el contenido de las actuaciones que son constitutivas de infracción exige una mayor clarificación. A la hora de determinar las conductas merecedoras de sanción o castigo, se entiende que no motivarán responsabilidad si el afectado ha puesto la diligencia exigible y en los tipos previstos aparece con carácter general la exigencia de que exista mala fe o ánimo defraudador. Sin embargo, desde la experiencia de la gestión del Ararteko, a lo largo de estos años se constata la dificultad de determinar la existencia de estas conductas con ánimo defraudador.

Una cuestión que resulta especialmente preocupante es que una persona que comete una infracción en el marco de la RGI podría verse privada no solo de esta prestación, sino también de las AES en caso de que las percibiera. Esta conexión entre las dos prestaciones por una conducta que no tiene que ver con las AES podría ir en contra de la previsión del art. 13 de la Carta Social Europea, ya que las personas afectadas no deben quedar en ningún momento sin medios de subsistencia.

Sobre la aplicación del régimen sancionador y sus consecuencias en el ámbito de los sistemas de garantía de ingresos, puede ser interesante conocer la situación creada por una sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 5 de noviembre de 2019, que se pronunciaba sobre la constitucionalidad de las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas legalmente en relación con una prestación no contributiva alemana que podría, salvando las distancias, equipararse a la RGI. El Tribunal Constitucional alemán analizaba la constitucionalidad de la reducción parcial de las cuantías y de la eliminación total de la prestación, así como sobre el plazo de las sanciones. Resulta interesante reseñar que ante las tachas de inconstitucionalidad de algunas previsiones normativas, el legislador federal ha decidido aplicar una moratoria, quedando suspendidas las disposiciones sobre sanciones hasta el 1 de julio de 2023. En este tiempo el Gobierno Federal está trabajando en una alternativa.

VI A MODO DE CONCLUSIÓN .

En conclusión, podemos señalar que:

- El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, sin perjuicio de las limitaciones e insuficiencias que hemos planteado a lo largo de esta exposición, ha contribuido de manera fundamental a prevenir la pobreza en Euskadi, a favorecer la cohesión social y a ayudar a que un número importante de personas pueda salir de la situación de exclusión. Ha resultado un instrumento

fundamental para evitar las consecuencias más graves de las crisis económicas y ha servido para evitar el crecimiento de la pobreza y la exclusión social .

- El compromiso presupuestario en Euskadi para dotar de medios económicos al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión no es en absoluto desdeñable, en torno a los 500 millones de euros para 2023 , ya que supone un esfuerzo que está a una enorme distancia respecto al realizado por el resto de comunidades autónomas salvo Navarra, lo que ha permitido que la tasa de pobreza para la Comunidad Autónoma del País Vasco esté por debajo incluso de la que corresponde a la Unión Europea y los países del euro.
- La configuración como derecho subjetivo de la RGI y el IMV , además de su consideración como derecho indefinido , tiene una gran importancia para las personas que cumplen los requisitos de acceso.
- Resulta reseñable que la exigencia de estar empadronado en los últimos tres años y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la CAPV para poder acceder a las prestaciones se dé sin otras limitaciones

. Este criterio tiene la fuerza de ofrecer el mismo tratamiento a todas las personas que cumplen el requisito, superando el debate del origen y la situación administrativa de las personas usuarias.

Es algo comparable a lo que supuso el art. 7 del EAPV en relación con la superación del debate identitario sobre la condición política de vasco.

- Una de las debilidades de la configuración del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión es que deja fuera de su cobertura a un número indeterminado pero no menor de personas en situación de exclusión. Algunas de las previsiones del proyecto de ley respecto a ciertos colectivos especialmente vulnerables van a contribuir sin duda a ampliar el número de personas atendidas por el sistema.
- En el funcionamiento del sistema vasco de garantía de ingresos e inserción basado en el principio de doble derecho se ha puesto de manifiesto un déficit muy importante en relación con las políticas de inclusión social y laboral, por lo que es necesaria una apuesta decidida por profundizar en los instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social previstos en el Proyecto de Ley .

Documentos y links de interés en materia de prestaciones económicas de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda

Informes anuales del Ararteko, capítulo II “Supervisión de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito del País Vasco”, área de inclusión social.

<https://www.ararteko.eus/es>

Recomendación general del Ararteko 3/2020, de 12 de junio de 2020
Compatibilidad de las ayudas de emergencia social con la suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos.

https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4987_3.pdf

Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda.

https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

Recopilatorio y resumen de las recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2021

<https://www.ararteko.eus/es/recopilatorio-y-resumen-de-las-recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2021>

Recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2020

<https://www.ararteko.eus/es/recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2020>

Recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda durante el año 2019

<https://www.ararteko.eus/es/recomendaciones-y-sugerencias-del-ararteko-en-materia-de-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-durante-el-ano-2019>