

**CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL****1.- CONSIDERACIONES GENERALES, DE PROCEDIMIENTO Y DE POSICIONAMIENTO POLÍTICO:**

- **Actualiza cosas si bien avanza en pocas.** Hace referencia en la exposición de motivos a normativa europea (Carta de Derechos Fundamentales y Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017) que no se ajustan al contenido y hacen una lectura de los datos de pobreza y desigualdad social totalmente interesada y parcial. El ejemplo claro que se contrapone es que, no se nombra que, según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de 2020, de cada 100 personas en riesgo de pobreza real 30 quedan fuera del sistema de protección (RGI, PCV y AES), 37 siguen en situación de pobreza y 33 salen. De acuerdo con el informe presentado por Cáritas y la Fundación Foessa sobre la exclusión y el desarrollo social en la Comunidad Autónoma del País Vasco en febrero de 2022, analizando la situación posterior a la Covid19, había 199.000 personas en la CAPV en situación de exclusión severa. Las personas en situación de exclusión social representan el 16,3% de la población de la CAPV, es decir, 1 de cada 6 habitantes. Esto significa que tienen problemas con el empleo, los ingresos y, en consecuencia, la capacidad de consumo, el derecho a la educación, la salud y la vivienda y la dificultad para las relaciones sociales (soledad o conflicto social). La “sociedad excluida”, esto es las personas que ocupan el espacio más extremo de la exclusión social severa, son ya 100.000 personas en 2021 cuando en 2018 eran 20.000 (Esta información se extrae del posicionamiento de ELA <https://www.ela.eus/es/noticias/el-proyecto-de-reforma-de-la-rgi-del-gobierno-vasco-consolida-los-recortes-que-actualmente-se-aplican> ) En este sentido, además, se habla en la exposición de motivos de mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias sin que haya apenas consideraciones a las recomendaciones de Ararteko en relación al sistema de garantía de ingresos que se han realizado tomando en consideración a las personas protagonistas, y a usuarias del sistema y que, debieran de ser una herramienta fundamental.
- **Peligro exclusión digital.** Esta reforma pone mucho peso, no solo en la recuperación de las determinadas por la defensoría del pueblo como inadecuadas medidas de identificación biométrica, sino que además, establece elementos relacionados con el acceso por medios digitales de la población a la prestación que pueden generar o ahondar en la cada vez más frecuente y presente, brecha de exclusión digital, entendiendo cuestiones que tienen que ver con el acceso de las personas a medios informáticos (teléfonos u ordenadores) así como a internet de forma constante e ilimitada para su comunicación con Lanbide. Es cierto que se nombran alternativas para luchar contra la probabilidad de exclusión digital, pero, esto puede convertirse en un campo en el cual, aquellas que más medios tienen, aseguren o faciliten acceso que para las que no, sea más complejo, controlado, fiscalizado y desde luego, sujeto a mayores interpretaciones subjetivas del personal que las atiende que las que sí tienen acceso a medios digitales, así como competencias. Asimismo, preocupa que se puedan generar espacios de exclusión a mecanismos relacionados con la inclusión social, generando una brecha aún mayor a quienes por edad, por situación socioeconómica o educativa, ya se encuentran en riesgo o en exclusión en su acceso cotidiano a recursos y servicios de la administración pública. Un ejemplo claro de esto es, por ejemplo, las dificultades que han vivido las personas durante la pandemia y años posteriores, en el

acceso a la seguridad social para trámites relacionados con el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que, a día de hoy, y a pesar de la transferencia de competencias en la materia, sigue sin resolverse de forma completa.

- **De nuevo, mirada a la activación laboral como herramienta única e infalible para la inclusión.** Es una constatación más del poco respeto al marco jurídico vigente y de la poca creencia a pesar de los planes, leyes y documentos que existen de considerar la inclusión social como un conjunto de elementos que tienen en cuenta dimensiones múltiples y no solamente, la inclusión laboral. Además, sigue negando una doble realidad que tiene que ver con las capacidades de Lanbide de acompañar a la población a la dicha inclusión laboral, así como con la precarización de un mercado del empleo que hace que un tercio de quienes hoy cobran la RGI, sean personas trabajadoras pobres. Negando esa evidencia, y modificando la norma para que la inclusión en un sentido amplio, siga plegada o subsumida a la inclusión laboral, se está queriendo avanzar con ojos cerrados a una evidencia que, de nuevo, manifiesta que una Renta Básica Universal sería la salida más coherente y potencialmente beneficiosa para acabar con la precariedad laboral, especialmente en las personas jóvenes, contribuyendo de verdad, a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- **Algunas cuestiones filosóficas.** Aunque la norma reconozca el derecho a la garantía de ingresos y a la inclusión social en sus principios como un derecho subjetivo, el hecho de que no lo haga en el objeto de la ley, debilita la concepción y creemos que, a largo, también la capacidad del ejercicio al doble derecho. Además, en los principios, y a pesar de ser una oportunidad este proyecto para proteger a la infancia y para mejorar las condiciones de desigualdad de la sociedad patriarcal en que vivimos, vemos como la consideración de ambas cuestiones, pasa de puntillas y no establece mecanismos concretos para poder proteger con mayúsculas tanto a la infancia en situación o riesgo de pobreza como a las mujeres.
- **Preocupan algunas cuestiones que hacen que el doble derecho reconocido se entienda como algo menor, o de menor valor.** Las alusiones constantes a frases como “siempre que resulte posible y conveniente”, la cantidad de remisiones a desarrollo reglamentario y la indefinición en cuestiones como la toma de decisiones sobre la aplicación de régimen sancionador, hacen que, si lo comparamos con otras normativas u otros derechos, el reconocido en esta ley, se quede vacío de contenido por la vía de la aplicación práctica o el ejercicio del mismo.
- **De nuevo una pérdida de oportunidad para considerar las ayudas de emergencia, un derecho subjetivo.** La necesaria existencia de estas ayudas para complementar las vidas de quienes no cumplen requisitos de acceso a la RGI (fundamentalmente personas con poco tiempo de residencia en la CAE), hace que el hecho de que dependan de presupuesto, las hagan insuficientes para atender al objetivo que persiguen. Hubiera sido una oportunidad para reconocerlas como tal y para poder mejorar el sistema de protección en su conjunto, pero de nuevo, manda el dinero en lugar de la protección.
- La creación del **órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión** genera cuanto menos, algunos elementos cuestionables a destacar:
  - Que sea unipersonal ¿hablamos de crear un elemento que hace parte del sistema que sea el único que pueda evaluarlo? A priori parece que esta idea pueda tener un amplio margen de mejora.

- Que se suponga que sea independiente pero que sea nombrado por el Gobierno parece más destinado a que se convierta en un órgano para que lo que está mal, se justifique con aparente objetividad y eso, no está bien.
- ¿Existe necesidad de crear un nuevo organismo? Si aporta un espacio para la innovación social, debiera de ser participado y tener en cuenta a las personas. Según esta propuesta, será una persona experta sin tener que escuchar a nadie quien únicamente tenga algo que decir y eso, es contrario al principio y al derecho reconocido de las personas a participar de sus itinerarios de inclusión social, así como del ejercicio de derechos.

## 2.- CONSIDERACIONES TÉCNICAS

- Hay cuestiones positivas y hay que conocerlas y, si se quiere, resaltarlas:
  - El hecho de que, por primera vez, se reconozcan los **derechos de las personas perceptoras**. No obstante, y como es habitual, son derechos genéricos y, además, sujetos a precisiones reglamentarias que pueden vaciarlos de contenido o de posibilidades de ejercicio práctico. En todo caso, cabe destacar el derecho a cambiar de profesional de referencia (aunque queda sujeto a reglamento), el reconocimiento a la conciliación de la vida (aunque hay que ver en la vía práctica en qué se concreta teniendo en cuenta lo expuesto por Emakunde en el apartado posterior), el hecho del reconocimiento a ser becadas de todas las personas perceptoras así como de sus hijas e hijos, el acceso a la cartera del sistema sanitario de Euskadi y el derecho de acceso a servicios municipales de ocio y tiempo libre (aunque también hay que ver cómo y en qué se concretan de verdad en la práctica).
  - El hecho de que la prestación se reconozca de forma **indefinida** es un elemento positivo que puede evitar dificultades en la gestión especialmente, para colectivos pensionistas o de alta exclusión.
  - El hecho de que se **reduce el grado de parentesco** en grados para la consideración de Unidades de Convivencia (UC) es interesante si bien, insuficiente porque sigue ahondando en la familia como extensión de los sistemas de protección y eso a día de hoy, sociológicamente no se sostiene.
  - No se puede negar que es positivo que a las personas que tienen **menores a cargo se les reduzca el tiempo de padrón a dos años** (abajo amplía la parte negativa de esto).
  - No se puede negar que es positivo que se reconozca a las **personas refugiadas**, víctimas de trata, el acceso sin criterio de antigüedad en el padrón y con la mayoría de edad (18 años) y sin acreditar período de vida independiente. No obstante y en coherencia con lo dicho en el punto anterior, genera categorías de personas que necesitan ayuda y eso no es bueno ni para la convivencia ni para el ejercicio de derechos y sitúa a las personas refugiadas (protección subsidiaria o solicitantes), en una categoría de primera, mientras que relega a las migrantes por diversas causas (y teniendo en cuenta el altísimo número de denegaciones de asilo que provoca la irregularidad administrativa en el Estado de miles de personas), en una situación de ciudadanas de segunda o con menores derechos.

- No se puede negar que es positivo que se reconozca (artículo 17) a las **jóvenes que hayan estado en el sistema de protección de menores, que hayan estado en atención socioeducativa para infractoras y/o que hayan estado en programas de preparación a la vida independiente**, mayores de edad (18), empadronadas con un año de antigüedad y siempre que sean usuarias de la cartera, sin acreditar vida independiente, el acceso a la RGI es una buena noticia que se ve empañada por dos cuestiones: por un lado, por el hecho de que el acceso a servicios de cartera dependerá del reglamento y eso puede dejar fuera a muchísimas personas en la vía de la práctica y, por otro (y más importante), porque deja a muchos jóvenes que no han transitado por los sistemas de protección o no pueden ser atendidos por las redes de atención secundaria (estrategia joven) fuera de toda cobertura, generando dificultades inmensas y de nuevo, un doble rasero o categorización de ciudadanas de la CAE. Cuestión que, además, se puede interpretar como contraria a los principios y preceptos del plan de ciudadanía, inmigración y asilo vigente. El hecho de que, además, el artículo 19 diga que para jóvenes entre 18 y 23, para poder acceder a la RGI, deberán de haber cotizado al menos 240 días, se entiende como homogeneización con los criterios del IMV, pero no como una cuestión lógica para abordar la problemática del acceso a la misma de los jóvenes en situación administrativa irregular que seguirían en las mismas condiciones de no protección, calle y precariedad. Además, genera un agravio comparativo importante respecto de las huérfanas, personas con discapacidad, personas que se hayan casado o equivalente que no siempre es fácil de justificar en relación a entender esta medida como una política discriminatoria o de racismo institucional.
- La **eliminación de la limitación de 2 UC por vivienda** es sin duda una noticia positiva, pero habrá que ver cómo se traduce en la práctica ya que el articulado (25-28) resulta confuso. Al decir que las personas que viven en la misma casa podrán ser UC personales o una única, y no determinar cómo se va a articular esto puede que sea una forma discreta o sibilina (según se mire) de retomar la idea del anterior borrador de reforma que planteaba que las personas que comparten casa, salvo si tienen menores a cargo, constituirían una UC única. Esto además de no responder a la realidad de la vida de las personas que vivimos en Euskadi y que compartimos casa por necesidad, implicaría una situación de indefensión por la indefinición del concepto. En este sentido es positivo que se elimine esta duda en el caso de las víctimas de trata y explotación sexual, género o violencia doméstica (con los matices expresados en el apartado relativo a la cuestión de género) y pensionistas, separadas o similar, adoptantes o desahuciadas. Pero esa “buena noticia” de nuevo se empaña con dos hechos: el del que el reglamento sea quien determine la necesaria convivencia de más de una UC (para estas personas) y el hecho de que solo podrá ser así durante 3 años desde el hecho causante. Esto hace que los acogimientos solidarios se vean penalizados si se extienden en el tiempo por necesidad o por vinculaciones generadas que atienden al desarrollo de redes de apoyo que son un elemento imprescindible en cuanto a la inclusión social. Asimismo, es muy grave (y ajeno a la realidad de las nuevas formas de convivencia) que se tome la libertad el Gobierno Vasco de

determinar que la mera convivencia con otra persona durante dos años, implicará constituir pareja sin, además, aclarar cómo se va a determinar esto y quién lo hará.

- Es positivo el hecho de **eliminar el año de antigüedad en la UC.**
- Es positivo el hecho de **eliminar la limitación temporal de los estímulos al empleo.**
- Es positivo que se plantee la **suspensión de complementos individuales**, pero no de la totalidad, pero es ridículo considerar que eso de verdad, reconoce la protección de la infancia porque, cuando se precariza la situación de la familia, las niñas, niños o adolescentes de la misma, verán en riesgo su subsistencia y se seguirá ahondando en la transmisión intergeneracional de la pobreza y en la desprotección de niñas y niños de familias empobrecidas.
- Mejora a el **acceso de familias con menores a cargo y discapacidad de +33%** pero deja fuera otras discapacidades menores y habrá que ver cómo aplica en la práctica, dados los antecedentes de Lanbide, no podemos confiar en una aplicación garantista.
- **Pensiones de alimentos**, el hecho de que, en algunos casos no se exija, es positivo, pero de nuevo, dados los antecedentes de Lanbide, no podemos confiar en una aplicación garantista.

Al mismo tiempo y en mayor medida, hay muchos **elementos de riesgo**, elementos negativos y que desvirtúan y debilitan el derecho:

- El peligro de la **consideración del domicilio** (la definición de lo que es) tal y como está redactado y en concreto el hecho de que el reglamento sea quien determine finalmente la identificación, corre peligro a dejar fuera a personas o a alojamientos colectivos con un criterio poco protector ya que, tenemos la experiencia de que, una ley aprobada en 2008 funciona con un reglamento que varía constantemente y sin avisar a las personas (y que ni siquiera tiene la consideración legal) y que da la potestad al Gobierno a cambiar lo que considere sin control parlamentario. En particular el apartado 2 del artículo 13 que dice que el uso de una zona determinada por una unidad de convivencia (UC) pueda considerarse domicilio según determine el reglamento hace pensar en un riesgo para las personas (cada vez más) que, a día de hoy, comparten vivienda y se encuentran en situación de precariedad económica.
- El hecho de que **no cambie la edad de acceso** como criterio general es una pérdida de oportunidad y un negar la realidad de muchas personas jóvenes que precisan de protección social y cuyo derecho recientemente reconocido a la emancipación por la ley vasca de juventud, se puede ver vulnerado. El hecho concreto de que, homologando al IMV, las personas entre 23 y 29 años, deban acreditar 1 año de vida independiente hace que sumemos más dificultades y precariedad a la emancipación de jóvenes vulnerables que no puedan construir proyectos de vida autónomos por entender a la familia como elemento sobre el que se sustenta la protección social y que obvia la realidad de los cambios en el ámbito de las familias, su configuración y sus características de las que habla la exposición de motivos de la ley.
- **Criterio de padrón:** El hecho de mantener como criterio general los 3 años desoye las reivindicaciones de tantas en todos estos años y desoye la realidad de la precarización de las vidas de las personas en riesgo o situación de pobreza o exclusión social. Considerar solo a las familias con menores el acceso con menos de 3 años de padrón

hará que algunas tengan más facilidades pero, dado que no existen prestaciones intermedias, sigue generando un alargamiento innecesario de los procesos de inclusión social de las personas que contribuye a un deterioro claro de sus vidas y un mantenimiento de la precarización de su situación social, generando además categorías de personas en el acceso a la protección social en función de la definición de colectivos estandarizados que no siempre (o mejor dicho casi nunca) se ajusta a la vulnerabilidad real de las personas que necesitan de protección. Además, en este mismo apartado, ligar el padrón al concepto de residencia efectiva y, plantear que dicha residencia efectiva se liga a que las ausencias no superen un determinado tiempo (90 días), sin establecer claramente (y dejándolo de nuevo en manos del reglamento) las causas que las justificarían, generará una clara indefensión y de nuevo, la precarización del acceso a un derecho.

- Gravísimo que en general, no se definan las causas justificadas a las que hace mención la ley, especialmente en lo que tiene que ver con las **obligaciones de las personas** titulares por ser un elemento sustancial de la norma para el ejercicio de un derecho.
- Resulta muy grave que el artículo 30 determine que se presumirá la **interrupción de la residencia efectiva** por no comparecer a una o varias citas con Lanbide cuando la realidad es que, en ocasiones, los plazos de notificación por correos pueden implicar por ejemplo que una persona que además de cobrar la RGI, trabaje, no pueda acudir en tiempo y forma a recogerla o no pueda presentarse a la cita establecida por Lanbide de forma unilateral.
- La **determinación de las cuantías** reguladas entre los artículos 32 y 40 es un claro retroceso en derechos.
  - Según este proyecto, la RGI general para una persona sola sería de 737,44 euros, apenas 10 euros más que la vigente en 2022 (lo que ni siquiera permitiría compensar el IPC de este año (que hoy está en el entorno del 8%), sino porque las cuantías serán similares a las actuales (algo mayores en el caso de las unidades convivenciales de pensionistas y en los casos de unidades convivenciales de 4 o más miembros) pero seguirían quedando muy por debajo del resultado de aplicarse la ley de 2008 (de nuevo datos de ELA, ver cuadros) que serían, en el caso de los pensionistas, 300€ menos que en la norma de 2008.
  - La cuantía base en relación a la realidad de Euskadi es irrisoria y el hecho de poner complementos según circunstancias complejiza tanto el cálculo de cuánto corresponde cobrar que hará que las personas no sepan cuánto tendrán que cobrar, y, en consecuencia, que puedan ejercer derechos en condiciones dignas, justas y ajustadas a la realidad.
  - El hecho de homologar al IMV tanto el inicio de la percepción (el primer día hábil del mes siguiente al de haber depositado la solicitud) como en la actualización de las cuantías (trimestral) va a generar no solo pérdida de derechos (días de percepción respecto a la situación actual), como confusión y cantidades amplias de pagos indebidamente realizados por parte de la administración que se pueden traducir en una utilización capciosa de los datos y contribuir a criminalizar a las personas en situación de pobreza.
  - No se entiende por qué no se considera lo ya establecido en normativa sobre bienes de valor excepcional (artículo 39) y da lugar a inseguridad jurídica.

- La **regulación de la suspensión y extinción del derecho** vuelve a estar plagada de inseguridades jurídicas y remisiones reglamentarias que debilitan el ejercicio del derecho, pero, concretamente:
  - Es muy peligroso el artículo 43 que determina la suspensión por interrupción de la residencia efectiva; y se observa una paranoia importante con las salidas de la CAE, que no debieran interrumpir por sí misma una residencia que solamente en el caso de personas extranjeras se reconoce como interrumpida por ausencias de más de 30-90 días (continuados o no en el año natural) por normas de rango superior (ley de extranjería) en 6 meses.
  - Establece la sanción “estándar” que se aplica a día de hoy, sin fundamento jurídico de cortar 1 mes la prestación como “castigo” y establece plazos muy amplios de suspensión (6 meses) para muchos supuestos que dan lugar a interpretaciones muy arbitrarias o subjetivas de los incumplimientos.
  - Recupera la figura de la suspensión cautelar que se dejó de utilizar por la cantidad de vulneraciones de derechos que generaba.
  - No determina quién va a examinar los indicios de inexactitud o fraude y a pesar de todo, eso lo considera suficiente para paralizar una prestación dirigida a la cobertura de necesidades básicas.
  - Resulta muy poco definitoria en muchos aspectos respecto de la extinción, suspensión y demás. Esto también sucede en el régimen sancionador.
  - Tiene una obsesión por el control, no comparable con otros sistemas, que rezuma aporofobia.
- Respecto del **régimen sancionador** volvemos a ver una propuesta por parte del Gobierno Vasco tremendamente criminalizadora y abusiva en la que prima el control a la protección social:
  - Hay sanciones e infracciones tremendamente desproporcionadas y que no recogen, con una mirada protectora, la aplicación de las mismas. No se determina claramente quién decide o con qué criterios y deja muchos elementos sustanciales al albur de la publicación de reglamento (sin control parlamentario).
  - Por otro lado, recupera la figura del cooperador necesario sin nombrarla como tal. Esto se amplía en el apartado relativo a cuestiones jurídicas.
  - En este sentido y, especialmente en la potestad sancionadora, no entendemos por qué se incorporan elementos penales en una norma administrativa. Se sobreentiende que si existe un castigo penal para una persona que ha cometido un delito, no debiera de hacer sobrecastigo social o administrativo. Desde luego, moralmente (si no también, legalmente) es un elemento muy cuestionable.
  - El régimen sancionador implementa tiempos de suspensión o imposibilidad de acceso a la prestación que van muy en contra del derecho a la inclusión y que, desde luego, parecieran orientados a expulsar a personas del sistema de protección más que a ayudarlas. En todo caso, no determina quién va a interponer las sanciones y cómo se van a graduar dejando un margen importante a la inseguridad de las personas perceptoras.
  - Por último, el régimen de prescripciones es abusivo, especialmente en lo que determina las causas de paralización de los plazos.

- El capítulo dedicado al **control** tiene tintes de ser leído desde una mirada antirracista ya que, el hecho de aplicar controles específicos relacionados con extranjería hace que se generen controles extraordinarios por el hecho de ser extranjeras y eso, es racismo institucional.
- El capítulo dedicado a la **potestad de inspección** es especialmente grave en el punto en que Lanbide se autoproclama agente de la ley, y de nuevo, vemos aporofobia y xenofobia a lo largo del texto legal, cuestión absolutamente grave. El hecho de que, técnicos de Lanbide puedan presentarse y entrar a los domicilios de las perceptoras que no tendrán posibilidad de negarse porque su cobertura de necesidades básicas va aparejada a aceptarlo, es una vulneración de derechos clara y una interpretación extensiva de lo que supone por parte de esta norma, regular el derecho a la garantía de ingresos y a la inclusión social. Además de esto, habría que valorar la capacidad y capacitación que puede tener el personal de Lanbide para hacer este tipo de inspecciones, así como la legalidad de la propuesta.
- Una cuestión muy grave es el hecho de que Lanbide vaya a hacer **valoraciones sociales** y a implementar herramientas de triaje. Ello hace ver que, sin personal especializado, Lanbide va a ejercer un papel que excede en mucho de las competencias del sistema de garantía de ingresos. En este sentido cabe destacar que es confuso también el tránsito y la relación entre el sistema de garantía de ingresos y el resto de sistemas, especialmente el de servicios sociales, especialmente cuando muchas cuestiones sustanciales quedan sujetas a reglamento.
- Hay cosas que no veo claras o que me generan dudas:
  - Artículo 16 e) 2 párrafo
  - Artículo 36, índice corrector
  - Artículo 48 ¿elimina trámite de audiencia? También me ahonda la duda el artículo 75.

### 3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Muchas de las cuestiones las tomamos de referencia el informe de la COJUA<sup>1</sup> ([https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto\\_ley/02\\_pley\\_xiileg/es\\_def/adjuntos/Dictamen-Cojuae\\_27-2022\\_cast.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/02_pley_xiileg/es_def/adjuntos/Dictamen-Cojuae_27-2022_cast.pdf)) podemos destacar algunas cuestiones:

- (Esto no lo dice la COJUA) Como viene siendo habitual en la normativa reguladora de los derechos sociales la norma es confusa y ambigua con lo que eso supone de inseguridad jurídica en la regulación de un derecho subjetivo. Nuevamente esta reforma viene a vaciar y desvirtuar el derecho subjetivo reconocido para la ciudadanía residente en la CAE tanto a la garantía de ingresos como a la inclusión (prácticamente desaparecido de la norma). Es un proyecto de ley con un **marcado sesgo aporóforo** que tiene presente la presunción de culpabilidad a lo largo del texto, siendo las personas las que se ven obligadas a demostrar su no incumplimiento o su no actuación fraudulenta o culpable en lugar de Lanbide. A sabiendas de que esto es una característica propia del derecho administrativo *persé*, se debería, en aras a evitar la indefensión, atinar y cuidar este aspecto y definir en el mayor grado posible.

El máximo exponente es de nuevo, la amplia remisión a disposiciones reglamentarias en el articulado. **De 151 artículos encontramos 65 remisiones a disposiciones reglamentarias para**

---

<sup>1</sup> Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que se encarga del dictamen y la revisión de las normas para que estas, sean coherentes con el ordenamiento jurídico y, además, se ajusten a la legislación vigente.



su desarrollo o aplicación que afectan a cuestiones sustanciales de la ley (requisitos, obligaciones, sanciones o procedimientos, herramientas, etc.). Esto supone que el Gobierno tenga de nuevo un amplio margen sin control para la aplicación de criterios restrictivos a la hora de que la población pueda ejercer un derecho subjetivo.

- Cabe mencionar que la COJUA en su dictamen hace referencia a correcciones que deben de aplicarse en la tramitación parlamentaria de forma urgente y que tienen que ver, no solo con lo anterior (claridad, orden y estructura del texto que dan pie a una complejidad en la interpretación de la norma), sino también con cuestiones concretas que llaman la atención:

- Respecto de la **PCV (Prestación Complementaria de Vivienda)**, que tiende a desaparecer, este proyecto en lo práctico hará que muchas personas que hoy perciben la PCV (de Lanbide) no vayan a poder acceder a la PEV, con la correspondiente minoración de su poder adquisitivo, precarización de sus condiciones de vida y empeoramiento lógico de su inclusión social. Además, hay cuestiones sustanciales en la redacción del articulado que lo hacen confuso y pueden generar dificultades en la transición de un sistema a otro, así como en la gestión de la actual PCV. En resumen, con una norma que reconoce el derecho a la inclusión y a la garantía de ingresos y otra que reconoce el derecho a la vivienda, mediante esta ley, se sigue sin garantizar el derecho de la ciudadanía residente en la CAPV a la vivienda y sin poder establecer mecanismos que contribuyan a paliar esta situación, en un contexto de viviendas cuyos precios están en los más altos del Estado y cuyas condiciones cada vez de mayor precariedad e impedimento en el acceso a los derechos básicos (padrón, contrato) impiden y vulneran potencialmente tres derechos subjetivos reconocidos en la CAE (vivienda, inclusión y a la garantía de ingresos). Este elemento tiene que ver con el proyecto de ley, pero también con la constante dificultad y poca voluntad política del despliegue de la ley de vivienda, así como de los requisitos restrictivos de la PEV (prestación económica de vivienda contenida en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.)
- Respecto de la **potestad sancionadora**. Se realizan en el dictamen una amplia descripción de cuestiones que es necesario corregir para aclarar, mejorar y atinar con la aplicación del régimen sancionador que tienen que ver con referencias genéricas que implican que, personas que ya se encuentran en situación de desventaja social, riesgo o situación de exclusión social, vean aún más precarizada su situación o al menos, no vayan a encontrar en la RGI una herramienta para salir de esa precariedad o evitarla (entendiendo que se reconoce el derecho a contar con un mínimo de ingresos para poder vivir). Existe en concreto una referencia preocupante (párrafo 514, página 106) en la que se habla de que el artículo 99 recoge la posibilidad de considerar infracciones y sancionar a terceras personas que no son perceptoras. Respecto del anterior borrador se elimina el concepto de “cooperador necesario” concepto penal y del todo inapropiado en esta norma, pero se mantiene la filosofía criminalizadora de la solidaridad y, además, se atina poco en dar por hecho que, las conductas solidarias de personas que quieren ayudar a otras, lo hacen con ánimo defraudador. Parece que se busca “meter miedo” a quienes ayuden a otras personas a mantener o acceder al ejercicio del derecho

subjetivo y eso es mezquino, a la par de cuestionable jurídica y éticamente ya que hablamos de una norma que pretende regular la protección social y no se observa idéntico esfuerzo en sancionar otras conductas cuestionables y lesivas para la administración no cometidas por personas afectadas por la pobreza.

- En relación a la creación de **instrumentos y servicios orientadas a la inclusión laboral y social**, de nuevo, vemos cómo se aleja una ley de la normativa vigente parcelando y atendiendo a forma parcial al concepto más amplio de inclusión social reconocido en el marco regulador de la CAE (DECRETO 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.  
<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/08/1303530a.pdf>). Se determina (por la COJUA) que es difícil de comprender lo establecido en este sentido, se hace mención expresa a cuestiones de obligada corrección para evitarlo y, además, se habla de dificultades en la comprensión de la norma. Se establece, asimismo, la evidencia de que es indispensable ordenar y detallar la coherencia entre sistemas porque pareciera en la norma que Lanbide, Servicio Vasco de Empleo, se sitúa en forma directora del quehacer de los servicios sociales. Esto, además de cuestionable ya que no se define claramente cuál es el papel de los referentes de casos ni de las herramientas de triaje, diagnóstico y planes mencionados, resulta comprometido en tanto que Lanbide no cuenta con profesionales especializados para el abordaje de los diagnósticos sociales y eso recae sobre que las personas vayan a recibir órdenes de las cuales depende la cobertura de sus necesidades básicas, atendiendo a una institución que se supone, tiene que ver con la inclusión laboral y el apoyo en la orientación para el empleo. Preocupa la mención a la herramienta de valoración de la exclusión como paso a poder ser sujeto del derecho a la inclusión social cuando actualmente hay más de un año de espera desde la solicitud de la misma hasta la entrevista de valoración y no se especifica el acceso a los servicios según la determinación del grado de exclusión social resultante que, podría contribuir (así como el resto de acciones que se ponen de manos de los servicios sociales sin definir) a colapsar el ya tensionadísimo sistema de servicios sociales que, 14 años después de su aprobación, sigue sin ser desplegado en su totalidad.
- Para terminar, hay más de **50 elementos a corregir en el dictamen** que tienen que ver directamente con la seguridad jurídica de esta norma y con elementos sustanciales de la norma a la que se refieren que, si bien terminan en un dictamen favorable de la COJUA, dejan mucho que desear en técnica y calidad legislativa. No se puede obviar que esta ley debe de ser una herramienta fundamental para la protección social de las personas y, por lo tanto y en aras a ser coherentes con los pasos dados en esta materia a lo largo de los años, especialmente por las instituciones de la CAE, no procede dejar margen a las interpretaciones del personal técnico y no es en ningún caso pertinente, que los derechos subjetivos que contiene la norma, se pongan en cuestión, sean interpretables con un margen de tanta amplitud y en definitiva, generen un amplio margen a la vulneración de personas ya de por sí, vulnerables.

#### 4.- CONSIDERACIONES RESPECTO A LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO:

En este sentido, como viene siendo habitual, la incorporación de la perspectiva de género no apuesta por transformar a fondo y tener en cuenta el impacto de la pobreza, sobradamente demostrado mayor y de más calado sobre las mujeres que sobre los hombres.

En este sentido y por enumerar algunas cuestiones concretas:

- Es del todo inadecuado que haya elementos del proyecto que no utilicen un lenguaje correcto en esta materia. Esto es algo que nombra no solamente el dictamen de Emakunde sino también el de la COJUA.
- El dictamen de Emakunde y la propia lógica de una buena perspectiva de género señalan la ausencia o insuficiente atención sobre las personas trabajadoras de hogar, fundamentalmente mujeres que se encuentran en un punto de partida de mucha desventaja al no contar con la protección frente al desempleo con el que cuenta el régimen general de trabajadoras y trabajadores y que las convierte sin duda en sujetos vulnerables. En esta ley, que se supone regula el derecho a la inclusión social y a la garantía de ingresos, no solo no se las tiene en cuenta de forma específica, sino que no tiene ninguna medida orientada a la protección de estas personas. En este sentido se debería de inspirar tomando en consideración al menos, los preceptos recogidos en la reciente modificación de ley de igualdad (Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.).
- El proyecto no es preciso ni atina en exceso en las cuestiones relacionadas con el derecho a la conciliación. Se nombra de forma reiterada como un avance, pero, a la hora de la verdad en el texto, no se contempla que la reducción de jornada u otros elementos asociados a la inserción laboral no sean punibles en caso de mujeres perceptoras que se acojan a las medidas para el cuidado de mayores o personas dependientes sino solamente para los menores (Emakunde también lo señala en su informe preceptivo). En este mismo sentido, no me queda claro si se ajusta del todo a los avances en materia de conciliación de la normativa vigente tanto en el Estado como en la CAE, así como en la ley de igualdad.
- Resulta grave la remisión constante a la frase “violencia de género o violencia doméstica” como si fueran lo mismo y tuvieran el mismo recorrido y la misma afectación sobre las mujeres. Conste que esto lo dice también Emakunde. Parece una norma orientada a contentar a quienes cuestionan un concepto amplio de violencias machistas (que ya recoge la ley de igualdad).

#### **Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-4849#:~:text=Los%20poderes%20p%C3%BAblicos%20vascos%20deben,de%20las%20masculinidades%20no%20igualitarias>

*Violencia machista contra las mujeres*

*Sección 1.ª Disposiciones generales*

*Artículo 50. Disposiciones generales.*

*1. Los poderes públicos vascos deben garantizar una vida libre de violencia machista contra las mujeres.*

2. *La violencia machista contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, un problema social y de salud pública de primer orden y una manifestación de las desiguales relaciones de poder y de la discriminación contra las mujeres que desempeña, además, la función social de perpetuar las desigualdades estructurales que existen en función del género. **Abarca toda violencia que se ejerza contra las mujeres, incluidas las niñas y adolescentes y las mujeres transexuales, por el hecho de ser mujeres, o que les afecte de forma desproporcionada, tanto en el ámbito público como en el privado. La violencia se puede ejercer tanto por acción como por omisión, y los medios para ejercerla pueden ser físicos, psicológicos o económicos, incluidas las amenazas, intimidaciones y coacciones, que tengan como resultado un daño, sufrimiento o perjuicio físico, sexual, psicológico, social, socioeconómico o patrimonial.***

3. *Constituyen violencia machista contra las mujeres la violencia en la pareja o expareja, la intrafamiliar, la violencia sexual, el feminicidio, la trata de mujeres y niñas, la explotación sexual, la mutilación genital femenina, los matrimonios forzosos y otras prácticas tradicionales perjudiciales, la coacción o privación arbitraria de libertad, la tortura, la violencia institucional, el acoso, la violencia política de género, la violencia digital y en redes sociales, la obstétrica, la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos, así como cualquier otra forma de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres y niñas que se halle prevista en los tratados internacionales, en el Código Penal español o en la normativa estatal o autonómica. Todo ello, independientemente de que se produzcan en cualquier ámbito público o privado, lo que incluye, pero no se limita a, los ámbitos familiar, laboral, educativo, sanitario, deportivo y comunitario, los medios de comunicación, los espacios de ocio y festivos y el entorno virtual.*

4. *Se considera asimismo violencia machista contra las mujeres la violencia ejercida contra las personas que apoyan a las víctimas, así como la ejercida contra su entorno cercano o afectivo, especialmente contra los hijos e hijas u otros familiares, con la voluntad de afligir a la mujer.*

5. *Reglamentariamente se determinarán las condiciones para el acceso a los distintos derechos y servicios, sin que se pueda hacer depender la prestación de servicios de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra la persona autora de delito, salvo en aquellos servicios dirigidos al ejercicio de acciones judiciales.*

6. *Las políticas que tengan por objeto prevenir, hacer frente, reparar y erradicar la violencia machista contra las mujeres deben estar enmarcadas en las políticas de igualdad, y los órganos competentes en materia de igualdad de mujeres y hombres de las distintas administraciones públicas vascas, cada cual en su respectivo ámbito de competencia, deben ejercer un papel de liderazgo y coordinación general, sin perjuicio de los liderazgos y las coordinaciones más específicas que correspondan a los órganos responsables de los distintos sistemas y políticas sectoriales concernidas.*

7. *Junto con los principios generales recogidos en el artículo 3 de esta ley, los principios rectores que rigen la respuesta institucional ante la violencia machista contra las mujeres son los siguientes:*

- a) *Respeto, protección y promoción de los derechos humanos, desde un enfoque de género y feminista, lo que, a los efectos de esta ley, supone una intervención fundamentada en la comprensión de las relaciones de género, en el empoderamiento de las mujeres y en poner los derechos de las víctimas en el centro de todas las medidas, para evitar la victimización secundaria, protegiendo su intimidad, imagen y vida privada, garantizando su consentimiento activo en sus relaciones con las instituciones públicas implicadas y estableciendo al mismo tiempo los procedimientos adecuados para el tratamiento de datos personales.*
- b) *Enfoque sistémico, integral e integrado, de modo que se parta de la base de que la violencia machista contra las mujeres es un problema estructural y multidimensional, y que las necesidades de las víctimas son múltiples y todas ellas se deben tomar en consideración en el marco de una intervención pública multisectorial coordinada.*
- c) *La diligencia debida y rendición de cuentas, de manera que se dé cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de prevención, protección, asistencia, persecución del victimario y reparación de la víctima de la violencia machista contra las mujeres y se establezcan mecanismos de rendición de cuentas para casos de falta de diligencia.*
- d) *El interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de modo que se investiguen y atiendan las formas específicas de violencia que les afectan y que se adapten los sistemas de prevención, detección, protección y atención a sus necesidades específicas. Los poderes públicos vascos tomarán las medidas necesarias para impedir que planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental, puedan ser tomados en consideración.*