



EL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS E INCLUSIÓN SOCIAL COMO MODELO DE GARANTÍA LABORAL UNIVERSAL*

Francisco Javier Arrieta Idiakez**
Universidad de Deusto (Bilbao, España)

SUMARIO: 1. Aproximación al concepto de Garantía Laboral Universal. — 2. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. 2.1. Marco competencial de referencia que justifica su encuadre en el bloque de constitucionalidad. 2.2. Caracterización del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. 2.3. Prestaciones económicas. 2.3.1. La Renta de Garantía de Ingresos. 2.3.2. La prestación complementaria de vivienda. 2.3.3. Las ayudas de emergencia social. 2.4. Instrumentos para la inclusión social y laboral. 2.4.1. Convenios de inclusión activa. 2.4.2. Programas y servicios de inclusión social y laboral.

RESUMEN

A través de este estudio en primer lugar se delimita el concepto de Garantía Laboral Universal, de forma y manera que el mismo incluya a la protección social. Para ello, se tienen en cuenta las orientaciones dadas tanto por la Organización Internacional del Trabajo como por la Unión Europea. Una vez delimitado el concepto de Garantía Laboral Universal se analiza el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, con el objetivo mostrarlo como manifestación práctica y ejemplo de aquel concepto.

ABSTRACT

In the first place, this study defines the concept of Universal Labour Guarantee, including social protection as one of its elements. For this, the guidelines given by both the International Labour Organization and the European Union are taken into account. Once the Universal Labour Guarantee has been defined, the Basque System for Income Guarantee and Social Inclusion is analyzed, with the aim of showing it as a practical manifestation and example of the Universal Labour Guarantee.

* Recibido 6 de octubre de 2020, aceptado el 13 de noviembre de 2020.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Deusto (Bilbao, España).

Palabras clave: Garantía Laboral Universal; protección social; Asistencia Social; Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social.

Key words: Universal Labour Guarantee; social protection; social assistance; Basque System for Income Guarantee and Social Inclusion.

«Ayudar a los pobres con dinero debe ser siempre una solución provisoria para resolver urgencias. El gran objetivo debería ser siempre permitirles una vida digna a través del trabajo. Por más que cambien los mecanismos de producción, la política no puede renunciar al objetivo de lograr que la organización de una sociedad asegure a cada persona alguna manera de aportar sus capacidades y esfuerzo. Porque no existe peor pobreza que aquella que priva del trabajo y de la dignidad del trabajo. En una sociedad realmente desarrollada el trabajo es una dimensión irrenunciable de la vida social, ya que no sólo es un modo de ganarse el pan, sino también un cauce para el crecimiento personal, para establecer relaciones sanas, para expresarse a sí mismo, para compartir dones, para sentirse corresponsable en el perfeccionamiento del mundo, y en definitiva para vivir como pueblo»¹.

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GARANTÍA LABORAL UNIVERSAL

La Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo, en su centésimo octava reunión, celebrada en Ginebra, el 21 de junio de 2019, establece que uno de los medios para poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás consiste en construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro de empleo pleno, productivo y libremente elegido, así como un trabajo decente para todos (cfr. letras B y C del apartado I). En ese sentido, se establece que la OIT debe orientar sus esfuerzos a asegurar la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo para las personas en situación de vulnerabilidad, así como a adoptar y ampliar sistemas de protección social que sean adecuados y sostenibles y estén adaptados a la evolución del mundo del trabajo (cfr. números viii y xv, de la letra A, del apartado II). Para ello, la OIT exhorta a los Estados miembro, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, a que colaboren. En concreto dicha colaboración se centra, entre otras cuestiones:

(a) En el fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición, a través del acceso universal a una protección social completa y sostenible, y medidas efectivas para ayudar a las personas a afrontar las transiciones a lo largo de su vida laboral (cfr. números iii y iv, de la letra A, del apartado III).

(b) En posibilitar a todos los trabajadores que disfruten de una protección adecuada de conformidad con el Programa de Trabajo Decente, teniendo en cuenta (letra B, *in fine*, del apartado III):

- i) El respeto de sus derechos fundamentales.
- ii) Un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado.
- iii) Límites máximos al tiempo de trabajo.
- iv) La seguridad y salud en el trabajo.

A tenor de lo señalado por en dicha Declaración, cabe preguntarse cómo puede avanzarse hacia un trabajo justo, inclusivo y libremente elegido cuando existen personas que cuentan con trabajos precarios que no les permiten salir del umbral de la pobreza y que están acostumbradas a transitar por períodos en los que carecen de trabajo alguno.

¹ Carta Encíclica *Fratelli Tutti*, del Santo Padre Francisco, sobre a Fraternidad y la Amistad Social, 3 de octubre de 2020, pp. 42-43.

La solución parece ofrecerla la propia OIT, al referirse a la protección social como mecanismo que permita la transición hacia el trabajo decente y asegurar así la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad. Es decir, las transiciones de la vida laboral que pueden consistir en tránsitos a empleos decentes desde empleos precarios –como sucede con los denominados trabajadores pobres–, o simplemente, de situaciones de no trabajo, pueden cubrirse a través de una protección social completa y sostenible, que, al mismo tiempo, se complementa con determinadas medidas efectivas para ayudar a las personas a afrontar dichas transiciones².

Por su parte, la referencia que realiza la OIT a la protección adecuada que deben tener todos los trabajadores, y que incluye expresamente cuatro grandes indicadores, debe conectarse con la idea de establecer una Garantía Laboral Universal que recogía el Informe de la Comisión sobre el Futuro del Trabajo de la OIT *Trabajar para un futuro más prometedor* (2019).

Ciertamente, la Declaración del Centenario de la OIT, aunque no se refiere expresamente a dicha garantía, ha recogido sus cuatro grandes indicadores. Ahora bien, la referida comisión introducía un matiz relevante, al señalar que «la Garantía Laboral Universal ofrece un piso de protección que puede mejorarse a través de convenios colectivos o de legislación. Es un punto de partida a partir del cual se pueden construir instituciones del mercado de trabajo inclusivas»³. Con otras palabras, la protección social puede integrarse perfectamente entre los grandes indicadores a considerar en relación a la protección adecuada que deben tener todos los trabajadores según la Declaración del Centenario de la OIT⁴.

Además, la propia Comisión sobre el Futuro del Trabajo de la OIT ofrece algunos indicios que así lo corroboran. En efecto, al referirse a la Garantía Laboral Universal señala que «las relaciones de trabajo siguen siendo la piedra angular de la protección laboral»⁵. Obviamente, se aprecia aquí la importancia del trabajo para ofrecer los recursos que toda persona requiere para una vida digna.

No obstante, siendo el trabajo un bien escaso, cobra sentido la afirmación que realiza la referida comisión, al señalar que «la protección social es un derecho humano y es esencial para que los trabajadores y sus familias puedan gestionar sus futuras transiciones (...), libera a los trabajadores de temores e inseguridades, y les ayuda a participar en los mercados laborales (...), [y] es un factor productivo que ayuda a las personas y a las economías a prosperar»⁶.

Por ello, no es de extrañar que la comisión concluya que los sistemas de protección social deben ser sólidos y con capacidad de respuesta, con el objetivo de poder ayudar a satisfacer las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida⁷.

² El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, de 20 de febrero de 2019 (2019/C 190/01), se refiere al incremento del índice de la pobreza a partir de la crisis económica resultante de la crisis financiera de 2008, diferenciando desempleados de larga duración y trabajadores pobres (cfr. apartado 1.2). Sin duda, se trata de un claro ejemplo respecto a la necesidad de ofrecer protección social a ambos colectivos.

³ OIT. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. *Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019, p. 41.

⁴ En ese sentido, Vega Ruiz afirma respecto al contenido de la Garantía Laboral Universal que «el listado propuesto puede en todo caso ser discutible a nivel nacional, por cuanto por ejemplo la Garantía no incluye temas como la protección social (...)» (VEGA RUIZ, M.L. “Trabajo, relación de trabajo y Derecho del trabajo: ¿crisis o renacimiento?”. En VVAA. *El Futuro del Trabajo: Cien años de la OIT. XXIX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019, p. 98).

⁵ OIT COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, ob. cit., p. 39.

⁶ OIT COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, ob. cit., p. 36.

⁷ *Ibidem*.

Precisamente, ese es el motivo por el que se afirma que «los gobiernos tienen que garantizar la protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez», porque de lo que se trata es de ofrecer «un nivel básico de protección a todas aquellas personas que la necesiten»⁸.

Concretamente, a la luz de todo ello se aprecia, en conexión con la idea de las transiciones, la importancia de que los sistemas de protección social sean capaces de articular para las personas sin trabajo o con trabajos precarios que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, tanto sustento económico y asistencial, como formación para su inserción en el mercado de trabajo con garantías de obtener y mantener empleos dignos, es decir, que les permitan ser independientes sin tener que depender de ayudas públicas para sobrevivir.

Exactamente, esas medidas debieran caracterizarse por ser temporales, transitorias y mediatas para con el gran objetivo al que deben encaminarse: el empleo digno de sus destinatarios.

Sin duda, ello requiere dotar de significado y alcance a la protección social que permita alcanzar dicho objetivo. A tal efecto, la Recomendación de la OIT n.º 2020, sobre los pisos de protección social, de 14 de junio de 2012, se erige en un instrumento imprescindible.

Ahora bien, debe advertirse que dicha Recomendación se refiere a pisos de protección social como parte de sistemas integrales de Seguridad Social (cfr. preámbulo). Con otras palabras, la Recomendación no diferencia la protección social de la Seguridad Social, dado que pretende extender el ámbito tradicional de aplicación de los Sistemas de Seguridad Social, hasta comprender todo lo que pueda considerarse protección social, claro está, en los términos que señala la propia Recomendación⁹.

Así se deduce del párrafo 4, cuando, al referirse a las «garantías básicas en materia de Seguridad Social», dispone que las mismas «deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional»¹⁰. Asimismo, estas garantías debieran estructurarse en distintos pisos de protección social.

Si bien esa concepción amplia de la Seguridad Social choca con el modelo constitucional de Seguridad Social español, al que se hará referencia posteriormente (*infra* 2.1), para deter-

⁸ OIT COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, ob. cit., pp. 36-37.

⁹ Como recuerda la propia Recomendación, en su Preámbulo, la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), aprobada por la Conferencia General de la OIT el 10 de mayo de 1944, ya reconocía la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan «extender las medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos (...)» (apartado III, letra f).

¹⁰ Por su parte, el párrafo 5 concreta, con carácter de mínimo o de *numerus apertus*, el contenido que deberían tener las garantías básicas de Seguridad Social que articulan los distintos pisos de protección social. Es decir, por una parte, el párrafo 4 indica el objetivo y, por otra parte, el párrafo 5 muestra los mecanismos que, por lo menos, y, en todo caso, debieran implementarse para conseguir dicho objetivo. Así, dichos mecanismos se relacionan con las siguientes garantías básicas de Seguridad Social: a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

minar el encaje constitucional del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, no es menos cierto que la Recomendación de la OIT n.º 2020 sirve de justificación para tender hacia el objetivo propuesto.

Así, ya en el Preámbulo se aprecia el vínculo entre la protección social y la promoción del empleo, al considerar a ambas «una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso». Igualmente, entre los principios que deberían inspirar la protección social se menciona la «coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo» (cfr. párrafo 3, letra l).

Conforme a dicho vínculo, en primer lugar, la protección social debiera concretarse, como se ha indicado, en una serie de garantías básicas, definidas a nivel nacional, para asegurar una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (cfr. párrafo 2). Así, una de esas garantías consistiría en asegurar un acceso efectivo a los bienes y servicios previamente definidos como básicos, a través de prestaciones monetarias o en especie (cfr. párrafo 9), con el objetivo de que quien las perciba pueda vivir con dignidad (cfr. párrafo 8, letra b)¹¹. Además, debería tratarse, en todo caso, de un derecho subjetivo perfecto y, por ende, exigible en todo caso que se dieran las circunstancias previamente tipificadas por el legislador (cfr. párrafo 3, letra b) y no de una mera expectativa que dependa para su materialización efectiva de la existencia de crédito presupuestario suficiente.

Pero, en segundo lugar, la protección social debiera complementarse con políticas activas de empleo, incluyendo la formación profesional u otras medidas encaminadas a la empleabilidad (cfr. párrafo 14, letra d, en relación con el párrafo 10, letras b y c).

La suma de ambas vertientes, es decir, de la protección social y de la promoción del empleo da lugar a la Garantía Laboral Universal, que en el siguiente apartado se tratará de analizar tomando como modelo el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. Sin embargo, antes de profundizar en dicho sistema, debe matizarse que la Garantía Laboral Universal que se defiende en este estudio se destina tanto a las personas con empleos precarios —o trabajadores pobres— como a personas sin empleo, siempre y cuando en ambos casos se encuentren por debajo del umbral de la pobreza y con la finalidad de cubrir sus necesidades básicas para una vida digna y, a partir de ello, ofrecer posibilidades para su inserción laboral digna, que permita su realización y crecimiento personal, así como su independencia respecto a cualquier tipo de ayuda pública¹².

¹¹ Así se ha recogido también en el punto 14 de la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (DOUE de 29 de abril de 2017, L 113), al disponer que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación».

Por su parte, las prestaciones en especie, conforme al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, de 20 de febrero de 2019 (2019/C 190/01), podrían concretarse en «el acceso a la asistencia sanitaria, la vivienda, la movilidad, el apoyo a las familias y los servicios públicos». Y ello porque se entiende que la renta mínima decente que propugna debiera establecerse «en el marco de un enfoque global de las distintas necesidades humanas, sin limitarse a un nivel de supervivencia o simplemente a la tasa de pobreza calculada a partir de la renta mediana». De ahí que dicha renta debiera contemplar «el conjunto de necesidades en materia de nivel de vida, vivienda, educación, sanidad y cultura, para ofrecer a las personas excluidas del mercado de trabajo y atrapadas en la pobreza las mejores condiciones de inserción o reinserción» (cfr. apartados 3.2.1 y 3.2.2).

¹² Al fin y a la postre esta es la idea que recoge también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, de 20 de febrero de 2019 (2019/C 190/01), al señalar que «la renta mínima decente es (...) un instrumento al servicio de la integración / reintegración laboral de personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo» (cfr. apartados 1.6 y 2.1.5). Además, en dicho Dictamen se llama la atención sobre el hecho de que «los países que cuentan con sistemas de rentas mínimas decentes tienen mayor capacidad para resistir los efectos negativos de la crisis y reducir las desigualdades que socavan la cohesión social (cfr. apartado 2.1.5). Ello se

2. EL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS E INCLUSIÓN SOCIAL

2.1. Marco competencial de referencia que justifica su encuadre en el bloque de constitucionalidad

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión trae causa de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Asistencia Social, conforme a lo establecido en el artículo 10.12 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, comúnmente conocido, como Estatuto de Gernika¹³. Asimismo, esta atribución de competencia exclusiva encuentra su razón de ser en el artículo 148.1.20 de la Constitución, pues dicho precepto establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en la materia de Asistencia Social.

Al respecto, el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, estableció que «siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, lo que debe entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del Sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios (...)» (F.J. 2.º).

Uno de esos caracteres propios se concreta en la sentencia misma, a saber, «su dispersión por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean». De ahí que, acto seguido, se afirme que «la Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (F.J. 2.º).

Igualmente, dicha Asistencia Social se caracteriza por abarcar potencialmente a todos los miembros de la población y porque tiende a proteger necesidades sociales variadas de los económicamente débiles. Ahora bien, tampoco faltan quienes entienden que, al constituir una técnica de protección diferente a la Seguridad Social, la Asistencia Social debiera servir para complementar las prestaciones económicas de la Seguridad Social¹⁴, tendiéndose hacia la protección social, como mecanismo aglutinante de las diferentes técnicas de protección existentes.

Referirse a estos caracteres propios cobra sentido si se tiene en cuenta que conforme al modelo constitucional de Seguridad Social «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (cfr. artículo 41).

debe a que «los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente. Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad» (cfr. apartado 2.1.6). En todo caso, debe matizarse que para el CESE el concepto de renta mínima decente significa «ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza» (cfr. apartado 2.1.9). Ahora bien, al respecto también se realizan las siguientes consideraciones (cfr. apartado 2.1.12): –La renta mínima decente solo puede tener sentido si se inscribe en un enfoque global de inserción y de inclusión activa que combine el acceso a mercados de trabajo inclusivos –con empleos de calidad y formación continua– y el acceso a servicios públicos de calidad, en particular en materia de educación y sanidad. –El derecho al trabajo debe seguir siendo un derecho fundamental como elemento central de emancipación y de independencia económica. –La renta mínima decente es esencialmente un elemento temporal pero indispensable cuyo objetivo es la inserción / reinserción de personas en el mercado laboral mediante medidas activas.

¹³ BOPV de 22 de diciembre de 1979, n.º 306.

¹⁴ MORENO REBATO, M. *Régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002, p. 139.

De este modo, por una parte, tácitamente, en dicho precepto se está haciendo una referencia al carácter asistencial que presenta parte de la Seguridad Social, al fijar el mandato de que la Seguridad Social debe ser «para todos los ciudadanos». Con otras palabras, se deja constancia de que, además de una protección contributiva, como la que venía aplicándose desde los orígenes de la Seguridad Social en España, es necesario articular una protección no contributiva. Es así como a partir de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se establecieron en España las prestaciones no contributivas¹⁵.

Por otra parte, el hecho de que deba garantizarse «la asistencia y prestaciones sociales suficientes antes situaciones de necesidad» supone el reconocimiento expreso de que también existe una Asistencia Social interna a la Seguridad Social. Sus notas características y diferenciadoras respecto a la Asistencia Social externa a la Seguridad social son que en lo subjetivo se limita a comprender a los sujetos protegidos por el régimen público de Seguridad Social, es decir, tanto a los sujetos protegidos en la rama contributiva como en la no contributiva; y que en lo referente a la estructura constituye un complemento de las prestaciones comprendidas en el régimen público de Seguridad Social, en sus dos ramas de protección.

En suma, lo asistencial se incluye en el Sistema de Seguridad Social español, por una parte, a través de las prestaciones no contributivas que se erigen como alternativa respecto a aquellas contingencias protegidas por las prestaciones contributivas y que han sido previamente determinadas, y, por otra parte, a través de la Asistencia Social denominada interna o propia de la Seguridad Social en los términos anteriormente explicados.

Ambas expresiones de lo asistencial se caracterizan por tener por objeto de protección el estado de necesidad, consistente en la carencia subjetiva, real y efectiva, de medios económicos¹⁶, y por el hecho de que la protección se supedita a que el interesado demuestre su estado de necesidad y cumpla los requisitos establecidos por el legislador. Sin embargo, existe una importante diferencia entre ambas: mientras que las prestaciones no contributivas constituyen un derecho subjetivo perfecto, exigible por aquellos que reúnen los requisitos establecidos para acceder a tal derecho, la asistencia social interna presenta un carácter discrecional, pues como señala el artículo 64.2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS)¹⁷: «la Asistencia Social podrá ser concedida por las entidades gestoras con el límite de los recursos consignados a este fin en los Presupuestos correspondientes, sin que los servicios o auxilios económicos otorgados puedan comprometer recursos del ejercicio económico siguiente a aquel en que tenga lugar la concesión».

En cualquier caso, se ha considerado que, actualmente, la Asistencia Social interna a la Seguridad Social ostenta un papel ciertamente limitado, debido a la falta de dotación presupuestaria al respecto y a la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas en materia de Asistencia Social y servicios sociales con fundamento en el aludido artículo 148.1.20 de la Constitución¹⁸.

Por el contrario, las prestaciones no contributivas se han convertido en la vía predilecta de las prestaciones asistenciales a otorgar por la Seguridad Social, hasta el punto de que, recientemente, con motivo de la regulación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo¹⁹, se ha llegado a afirmar que «no podrá cuestionarse la existencia de

¹⁵ BOE de 22 de diciembre de 1990, n.º 306.

¹⁶ MANRIQUE LÓPEZ, F. *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1984, p. 300.

¹⁷ BOE de 31 de octubre de 2015, n.º 261.

¹⁸ AGUILERA IZQUIERDO, R., BARRIOS BAUDOR, G. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. *Protección social complementaria*, Madrid, Tecnos, 2005, 2.ª edición, p. 83.

¹⁹ BOE de 1 de junio de 2020, n.º 154.

prestaciones asistenciales por parte de la Seguridad Social y deberá replantearse el contenido funcional posible de la Asistencia Social de las comunidades autónomas, pasando a ser subsidiaria y complementaria de la Seguridad Social», al entender que de ese modo la Asistencia Social externa a la Seguridad Social, de competencia de las comunidades autónomas, «cubrirá aquellos sectores marginados “extramuros” de la Seguridad Social asistencial redimensionada, concediendo ayudas económicas para la compensación de necesidades sociales no cubiertas por la Seguridad Social (subsidiaridad) y para complementar o mejorar las prestaciones económicas otorgadas asistencialmente por la Seguridad Social (complementariedad)»²⁰.

En efecto, el IMV nace con la vocación de asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad (cfr. apartado II de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 20/2020), para, en último término, reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema (cfr. apartado V de la Exposición de Motivo del Real Decreto-ley 20/2020). Para ello, el IMV se configura como prestación no contributiva (cfr. artículo 2.2 del Real Decreto-ley 20/2020).

Sin embargo, esta naturaleza no parece adecuada, pues la rama no contributiva se configura como alternativa y excluyente de la contributiva, con la excepción del supuesto de los complementos por mínimos. Así se deduce claramente de la Ley 26/1990, que procedió a dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 41 de la Constitución de extender un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. En consecuencia, se aprecia que dicha norma se dirige, como novedad, también a quienes se encuentran en estado de necesidad, con la finalidad de asegurarles unas prestaciones mínimas (cfr. EM II). Pero no se trata de cualquier prestación, sino de las que se crean paralelamente a las ya existentes en la rama contributiva. Es así como se regularon las nuevas prestaciones no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación, con la gran ventaja de que «se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios, quienes, en cuanto pensionistas de la Seguridad Social, recibirán no solo una renta económica, sino también la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales, obteniendo de esta forma una cobertura integral ante su estado de necesidad» (cfr. EM II). Es así como se procedió a crear la vertiente no contributiva de las prestaciones familiares (cfr. artículo 3).

Por su parte, el Pacto de Toledo en 1995 ya consideró a las prestaciones no contributivas como manifestación de aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el Sistema con los tradicionalmente contributivos. En 2011, al referirse a la Recomendación 15.^a, relativa a la solidaridad y garantía de suficiencia, se hizo alusión a la necesidad de reordenación integral de las prestaciones no contributivas con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura. En este último sentido, el ejemplo que se pone, a saber, la creación de una prestación no contributiva de orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares evidencia el carácter alternativo y excluyente de la rama no contributiva respecto a la rama contributiva, pero siempre partiendo de las contingencias previstas en la misma como ideal de cobertura.

Igualmente, habría que considerar entre las prestaciones no contributivas el nivel asistencial de la contingencia de desempleo, pues se financia a través de las aportaciones del Estado y se exige probar el estado de necesidad. Sin embargo, sorprendentemente, se encuentra comprendido entre las prestaciones contributivas. Es cierto que el subsidio por desempleo del nivel asistencial requiere de un período previo cotizado, pero la esencia del nivel asistencial se encuentra, en realidad, en el objetivo de alcanzar unos niveles de cobertura suficientes para aquellas personas que carecen de medios económicos, y que se encuentran en estado de necesidad.

²⁰ SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A. *El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 22.

Posteriormente (cfr. artículo 109.3.b del TRLGSS), se aclaró el carácter no contributivo de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; el subsidio especial por maternidad y los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

En resumen, el IMV se regula *ex novo*, sin prestación paralela en la rama contributiva y sin que tampoco complemente a ninguna de las prestaciones contributivas.

Tampoco cabría considerar al IMV como Asistencia Social interna al Sistema de Seguridad Social, dado que este nivel de protección, aun carente de definición y concreción, como se ha comentado, se destina a complementar a ambas ramas del Sistema de Seguridad Social, con la finalidad de hacer frente a aquellos gastos no cubiertos por las contingencias protegidas en las mismas pero que se encuentran estrechamente vinculadas a ellas.

En cualquier caso, el propio Gobierno incurre en una falta de coherencia al referirse al objeto del IMV. Si de lo que se trata es de prevenir el estado de necesidad (cfr. artículo 1), existe la estructura del propio Sistema de Seguridad Social y las contingencias tipificadas en el mismo. Por el contrario, si lo que se pretende es proteger el estado de necesidad (cfr. artículo 2.1), no debe olvidarse que existe la Asistencia Social externa al Sistema de Seguridad Social, aunque también carezca de definición y concreción.

Efectivamente, asumido que no existe un nivel no contributivo o asistencial de carácter universal en el seno del Sistema de Seguridad Social, la brecha que se produce para con la tutela de los estados de necesidad debería cubrirse por las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia proporcionadas por las Comunidades Autónomas, como es el caso del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, dentro de sus competencias en materia de Asistencia Social externa al Sistema de Seguridad Social. Al fin y a la postre, estas prestaciones constituyen la última red de seguridad del sistema de protección social en España²¹. Por consiguiente, cabe preguntarse hasta qué punto el IMV no supone, al mismo tiempo, una invasión competencial encubierta, una duplicidad innecesaria como mecanismo de protección y, por ende, un sobrecoste difícilmente justificable²².

Pero una vez regulado el IMV en los términos expuestos, cabe preguntarse por la forma de compatibilizar el mismo con el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social.

Así, en principio, en el modelo instaurado con el IMV, el RD-ley 20/2020 habla de gobernanza compartida (cfr. EM III), al referirse a la participación de las Comunidades Autónomas y las entidades locales. No obstante, finalmente la cuestión planteada queda zanjada al permitirse compatibilizar el IMV con las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos (cfr. EM V, artículo 7.1.c, artículo 8.2 y artículo 18.1.e.1.º del RD-ley 20/2020).

Salvadas las posibles dudas que tras la entrada en vigor del IMV pudieran suscitarse respecto al marco competencial de referencia del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, a continuación, se procederá al análisis de dicho Sistema.

²¹ BARCELÓN COBEDO, S. "Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del Sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económicas", *Temas Laborales*, 2018, n.º 143, p. 20.

²² Estas reflexiones sobre la falta de coherencia que supone incorporar el IMV dentro del Sistema de Seguridad Social se han recogido previamente en ARRIETA IDIAKEZ, F.J. "Ingreso Mínimo Vital: compatibilidades e incompatibilidades". En <https://forodelabos.blogspot.com/2020/07/>

2.2. Caracterización del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social

El punto de partida del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social se encuentra en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales²³. Dicha Carta, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, se promulga con el objetivo de desarrollar lo preceptuado en el artículo 9.2 del Estatuto de Gernika, a saber, que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, deben garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía establecidos en la Constitución española, impulsar una política tendente a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica, promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales y facilitar la participación de todas las ciudadanas y de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural de Euskadi.

Con dicho objetivo, la Carta de Derechos Sociales contempla derechos que tienen un carácter universal y cuyo ejercicio efectivo corresponde garantizar a las Administraciones públicas vascas competentes.

Más concretamente, como se especifica en la propia Carta de Derechos Sociales, al referirse a su objeto (cfr. artículo 1), con la proclamación de esos derechos lo que se pretende es posibilitar a todos los ciudadanos el acceso al mercado de trabajo y garantizar una renta básica para que puedan ejercer sus derechos de ciudadanía. A tal efecto, se matiza que tales derechos se desarrollarán y ejercerán en los términos que establezca el ordenamiento jurídico específico para cada uno de ellos.

En la regulación de los «principios inspiradores», queda patente la idea de conectar la doble pretensión aludida, de tal forma que no puedan concebirse separadamente. Así, según reza el artículo 2 de la Carta de Derechos Sociales: «El ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía implica contar con los recursos económicos suficientes para poder llevar a cabo una vida autónoma, digna, de calidad, lo cual a su vez depende del acceso al mercado de trabajo, todo ello en aras de la consecución de la plena integración social». Por ello, a continuación, se hace hincapié en que «teniendo en cuenta que hay personas que han quedado excluidas del mercado de trabajo por múltiples razones, además de las medidas dirigidas a facilitar la incorporación al trabajo, se entiende necesario establecer una renta básica como otro mecanismo para la redistribución de la riqueza». Además, se sienta el principio según el cual, en todo caso, la política de empleo a acometer debe propiciar «el acceso de todos los ciudadanos a un empleo digno».

Entre los derechos sociales básicos que se reconocen a todos los ciudadanos del País Vasco se encuentra el derecho a la protección social suficiente (cfr. artículo 3.a).

Precisamente, a través del derecho a la protección social suficiente se pretende garantizar una renta básica a las personas que se encuentren en situación de exclusión social. En esa línea, llama la atención que el Título III de la Carta de Derechos Sociales, que lleva por rúbrica «La renta básica, incluya un único precepto y que el mismo se refiera al «derecho a la inserción socio-laboral». Efectivamente, dicho precepto, lejos de referirse a la renta básica, centra la atención en el derecho a la inserción socio-laboral de las personas que se encuentren en situación de exclusión social mediante su participación obligada en convenios de inserción, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Con otras palabras, se intuye que la renta básica dependerá de la participación en dichos convenios, por lo que debe estar a lo dispuesto en las normas de desarrollo para comprender el alcance real de esa combinación entre inserción socio-laboral y renta básica, más si cabe teniendo en cuenta que la Disposición Adicional establece que «la Carta de Derechos Sociales tendrá un carácter dinámico para adaptarse a los cambios sociales y económicos».

²³ BOPV de 30 de diciembre de 2000, n.º 249.

En verdad, ese carácter abierto y flexible de la Carta de Derechos Sociales permite, a través de la normativa correspondiente a cada tiempo, ir modulando el alcance de la protección social suficiente pretendida, dentro de la combinación entre inserción socio-laboral y renta básica, en incluso incorporando a dicha protección social las vías para garantizar otros derechos considerados como básicos en la propia Carta, como el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Así, con fundamento en la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social externa a la Seguridad Social que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 18/2008, de 23 de noviembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social²⁴, tal y como recoge en el apartado II de su Exposición de Motivos, procede a dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social «como un sistema autónomo, que se constituye en un todo coherente e integrado, susceptible de diferentes fórmulas de gestión que, si bien en la actualidad se incardinan en los servicios sociales y en los servicios de empleo, en el futuro, si se estimara pertinente, podrían enmarcarse, total o parcialmente, en otros ámbitos de actuación».

Para la implementación del Sistema se parte de una serie de datos que indican que las personas ocupadas con bajos salarios constituyen el principal grupo entre quienes no disponen de recursos suficientes para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de ahí que se llegue a la conclusión de que «el origen de la mayor parte de los problemas de pobreza y de ausencia de bienestar se asocian a la precariedad laboral, manifestada no sólo en las altas tasas de inestabilidad en el empleo sino también en la existencia de un núcleo importante de bajos salarios» (cfr. apartado I de la Exposición de Motivos).

Por ello, se introducen dos importantes novedades respecto al modelo anterior, que se regulaba por la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social²⁵.

Por una parte, se articula la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en dos modalidades diferenciadas en función de dos criterios básicos: por un lado, la existencia o no de ingresos procedentes del trabajo en la unidad de convivencia²⁶ y, por otro lado, el tipo de vinculación de cada una de las modalidades al convenio de inclusión activa. Por consiguiente, existen:

(a) La renta básica para la inclusión y protección social, que se dirige, fundamentalmente, a las personas y unidades convivenciales que carecen de recursos económicos propios procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social. Asimismo, esta prestación o renta básica va acompañada de la aplicación de apoyos específicos orientados a la inclusión social y/o laboral en el marco de un convenio de inclusión salvo que el servicio social correspondiente, tras realizar el diagnóstico de necesidades, estime lo contrario. Por su parte, la renta básica alcanzará el nivel del salario mínimo interprofesional cuando la unidad de convivencia esté configurada por pensionistas cuyos ingresos y condiciones no les permitan llevar una vida digna por no alcanzar dicho nivel y que no sean laboralmente insertables en ese momento.

(b) La renta complementaria de ingresos de trabajo, que se destina a personas que disponen de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social. Esta prestación o renta complementaria

²⁴ BOPV de 26 de enero de 2009, n.º 17.

²⁵ BOPV de 8 de junio de 1998, n.º 105. Para un detallado estudio de esta norma véase HERNÁEZ MANRIQUE, F.J. “Servicios sociales y asistencia social”. En *Derecho Social Vasco* (GOÑI SEIN, J.L. y LANDA ZAPIRAIN, J.P., Dir.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, pp. 736-751.

²⁶ Debe estarse a la definición de unidad de convivencia que se contiene en el artículo 9.

también se asocia a la aplicación de apoyos específicos orientados a la mejora de su situación laboral mediante la intervención de los servicios de empleo, así como, cuando el servicio lo estime adecuado o necesario, a la aplicación de otros apoyos orientados a la inclusión social.

Según se establece en el artículo 18, el paso de una modalidad a otra, derivado de una modificación en la situación de la persona titular, se articula de forma automática, sin ser necesario proceder a ningún trámite específico de extinción de la primera para acceder a la segunda. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que ambas modalidades son incompatibles entre sí (cfr. artículo 58.1), y ambas son también incompatibles con las ayudas de emergencia social previstas para la cobertura de los gastos de alquiler (cfr. artículo 58.2).

Por otra parte, se introduce una prestación complementaria de vivienda²⁷, cuya finalidad es facilitar a las personas más necesitadas, es decir, a los titulares de la RGI, en sus dos modalidades, el acceso a la vivienda. Por ello, esta prestación es compatible con la RGI.

Asimismo, es importante destacar que tanto la RGI, en su doble modalidad, como la prestación complementaria de vivienda se configuran como prestaciones subsidiarias y, en su caso, complementarias de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudiera corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia. Por ello, se considera que estas prestaciones «constituyen la última red de protección y, en consecuencia, no podrán ser complementadas por otras prestaciones o ayudas» (apartado III de la Exposición de Motivos).

Igualmente, ambas constituyen prestaciones económicas de derecho, sin perjuicio de que el Sistema contemple también ayudas económicas subvencionables a través de las denominadas ayudas de emergencia social, que se destinan a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social (cfr. artículo 6.3).

Por su parte, el artículo 3, referido a los principios básicos y rectores del Sistema, tal y como nos advierte la Exposición de Motivos (cfr. apartado IV), constituye un elemento clave de dicho Sistema, pues nos explica su fundamento filosófico y conceptual, así como sus orientaciones básicas. La propia Exposición de Motivos, además, se refiere expresamente a los principios más importantes y novedosos que deben inspirar el Sistema, sin perjuicio de que deban considerarse el resto de principios que establece el mencionado artículo 3 (responsabilidad pública, universalidad, igualdad y equidad en el acceso y aplicación de servicios y prestaciones, solidaridad, transversalidad de la política para la inclusión social, activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo, calidad y optimización de recursos, coordinación e implicación de todas las administraciones vascas, atención personalizada e integral y continuidad de la atención, participación, integración de la perspectiva de género).

Así, en primer lugar, se consolida el principio de doble derecho, que supone reconocer tanto el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse en cuantía suficiente del empleo o de los diversos regímenes de protección y asistencia social, como el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación obligada en un convenio de inclusión activa. Esta diferenciación de derechos implica la asunción de que el derecho a una prestación económica o renta básica se extiende a las personas que presentan única y exclusivamente una problemática relacionada con la insuficiencia de sus recursos económicos y que, por razones ajenas a su voluntad, no alcanzan un nivel de ingresos, aun cuando no presenten una situación de exclusión social y no precisen, por tanto, de apoyos para la inclusión.

²⁷ Debe estarse a la definición de vivienda o alojamiento que se contiene en el artículo 10.

En segundo lugar, se apuesta por la centralidad del empleo como herramienta de inclusión social, al entender que es necesario reducir las tasas de desempleo que se registran entre los grupos más desfavorecidos, así como las elevadas tasas de inactividad de determinados colectivos. Por ello, y sin perjuicio del necesario reconocimiento de que para algunas personas el objetivo de la inclusión laboral es muy remoto –y de que esas personas son merecedoras de los servicios y prestaciones oportunas–, subyace a la regulación el objetivo general de facilitar la incorporación al mercado de trabajo del mayor número posible de personas y, en coherencia con ese objetivo, de devolver al mercado de trabajo su capacidad como factor de inclusión social. Además, el hecho de que el derecho a percibir la RGI, se vincule, en su caso, a la ocupación de puestos de trabajo en la economía formal contribuye a aflorar parte del empleo no declarado.

Junto a dichos principios, y en plena coherencia con los mismos, se definen los componentes básicos del Sistema (cfr. apartado IV de la Exposición de Motivos, en relación con los artículos 5, 6 y 7):

(a) Las prestaciones económicas, que incluyen prestaciones económicas de derecho en lo que se refiere a las dos modalidades de la RGI y a la prestación complementaria de vivienda, pero también ayudas económicas subvencionables respecto a las denominadas ayudas de emergencia social.

(b) Los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, que incluyen, por un lado, el convenio de inclusión activa como dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza, con especial énfasis en la formación y la preparación para la inclusión laboral, y, por otro lado, las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de empleo, los servicios de salud y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión activa.

Una vez definida la caracterización del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, en los siguientes apartados se procederá a analizar las principales características de cada uno de los componentes del Sistema.

2.3. Prestaciones económicas

2.3.1. La Renta de Garantía de Ingresos

Su regulación se contempla en la Ley 18/2018 y, en desarrollo de la misma, en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos²⁸.

Esta prestación constituye un derecho subjetivo, que como se ha adelantado, se dirige a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social (cfr. artículo 11 de la Ley 8/2018).

Como también se ha adelantado, esta prestación económica presenta dos modalidades, a saber, la renta básica para la inclusión y protección social y la renta complementaria de ingresos de trabajo. No obstante, para ambas se establece el mismo régimen jurídico que ser analizará a continuación, bajo el paraguas de la denominada RGI.

²⁸ BOPV de 17 de junio de 2010, n.º 114.

De entrada, la concesión de la RGI se vincula al establecimiento con la persona titular de un convenio de inclusión activa, al objeto de facilitar su inclusión laboral y social. Pero dicha vinculación no se exige a las unidades de convivencia compuestas exclusivamente por personas beneficiarias de pensiones de jubilación o de incapacidad permanente absoluta, gran invalidez, e invalidez no contributiva (cfr. artículo 15.1 de la Ley 18/2018). Esta excepción resulta generosa dado que con frecuencia el legislador y la jurisprudencia permiten compatibilizar el percibo de las prestaciones derivadas de la materialización de dichas contingencias con la realización de algún trabajo.

Además, cuando la persona titular u otros miembros de su unidad de convivencia requieran actuaciones orientadas a la inclusión social que deban ser atendidas por los sistemas de servicios sociales, vivienda, sanidad o educación, el convenio de inclusión activa deberá integrar en sus contenidos el compromiso por parte de la persona titular de cumplir las actuaciones de inclusión social que los distintos sistemas diseñen y el derecho a acceder a las mismas (cfr. artículo 15.2 de la Ley 18/2018).

Para poder ser titular del derecho a la RGI deben cumplirse los siguientes requisitos (cfr. artículo 16 de la Ley 18/2018):

(a) Constituir una unidad de convivencia en los términos de los artículos 5 y 9.1 del Decreto 147/2010.

(b) Estar empadronado y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el momento de la presentación de la solicitud de la RGI, en cualquiera de sus dos modalidades, y haber estado empadronado y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. En el supuesto de no cumplir dicho período previo, se exige haber estado empadronado y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores.

(c) Cuando previamente a realizar la solicitud no se haya estado, por lo menos, tres años empadronado en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se debe acreditar mediante la correspondiente vida laboral al menos cinco años de actividad laboral remunerada, exceptuándose aquellas personas que perciben una pensión pública o hayan sido víctimas de violencia doméstica.

(d) No disponer de recursos suficientes, considerándose que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

(d.1) Disponer de unos ingresos mensuales inferiores a la cuantía mensual de la renta básica para la inclusión y protección social que pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad de convivencia.

(d.2) No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual, siempre que la misma no tenga un valor excepcional, en los términos fijados por el artículo 9.3.b) del Decreto 147/2010.

(d.3) Disponer de dinero y valores por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la RGI que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de miembros de la unidad de convivencia.

(e) Ser mayor de 23 años. Pero no se atiende a este criterio en el supuesto de personas mayores de 18 años que, reuniendo el resto de requisitos se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- (e.1) Ser perceptoras de pensiones de invalidez.
- (e.2) Ser huérfanos de padre y madre.
- (e.3) Tener económicamente a su cargo a personas menores de edad o a personas adultas con discapacidad o con calificación de dependencia.
- (e.4) Haber sido víctimas de maltrato doméstico.
- (e.5) Estar unidas a otra persona por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal con al menos seis meses de antelación.
- (f) No ser usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada con fondos públicos.
- (g) En el caso de disponer de ingresos de trabajo, justificados mediante contrato laboral, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga, salvo circunstancias excepcionales.

Una vez reconocido el carácter de titular de la RGI, la persona titular deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- (a) Aplicar la prestación económica a la cobertura de necesidades básicas de todos los miembros de la unidad de convivencia y, en su caso, a la cobertura de gastos derivados de su proceso de inclusión social y/o laboral.
- (b) Hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder o que pudiera corresponder a cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia.
- (c) Administrar responsablemente los recursos disponibles con el fin de evitar el agravamiento de la situación económica o de la situación de exclusión.
- (d) Escolarizar y poner los medios para garantizar la asistencia efectiva de las personas menores de edad que se encuentren a su cargo.
- (e) No practicar la mendicidad ni permitir o forzar su práctica a otros miembros de la unidad de convivencia.
- (f) Comunicar los hechos sobrevenidos que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación, en los términos fijados en el artículo 12.1.f) del Decreto 147/2010.
- (g) Comunicar cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual de la persona titular, en los términos fijados en el artículo 12.1.g) del Decreto 147/2010.
- (h) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas o percibidas en cuantía indebida.
- (i) Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello, sin perjuicio, en su caso, de las especificidades que se hayan previsto en el convenio de inclusión activa.
- (j) Mantenerse tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, cuando de forma extraordinaria sea requerido por la Administra-

ción, a través de organizaciones de acción voluntaria del territorio, salvo cuando se trate de personas titulares de pensiones de invalidez absoluta; personas menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados; personas que a juicio de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, no se encuentren en situación de llevar a cabo tareas de trabajo en beneficio de la comunidad.

Además de todas esas obligaciones, las personas titulares de la RGI, en su modalidad de renta básica para la inclusión y protección social, deben cumplir las siguientes obligaciones (cfr. artículo 19 de la Ley 18/2018):

(a) Negociar, suscribir y cumplir un convenio de inclusión activa con la Administración. Quedan exentas de esta obligación las unidades de convivencia compuestas solo por personas no insertables laboralmente, si bien podrán disponer de apoyos orientados a su inclusión social cuando el diagnóstico de necesidades elaborado por el servicio social correspondiente así lo determine.

(b) Mantenerse, tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, disponibles para el empleo, salvo cuando se trate de:

(b.1) Personas titulares de pensiones de incapacidad permanente absoluta, gran invalidez o invalidez no contributiva.

(b.2) Personas menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados.

(b.3) Personas que, a juicio de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, en colaboración, en su caso, con los servicios sociales municipales y teniendo en cuenta su opinión, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral a corto o medio plazo.

Esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, de no rechazar un empleo adecuado de acuerdo con la legislación vigente, de no darse de baja voluntaria ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada.

Igualmente, las personas titulares de la RGI, en su modalidad de renta complementaria de ingresos de trabajo, deben cumplir con la obligación de negociar, suscribir y cumplir un convenio de inclusión activa orientado a la mejora del empleo, no pudiendo, en consecuencia, darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo ni acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa externa justificada.

La fijación de la cuantía de la RGI se fija atendiendo a distintos criterios, según se trate de la renta básica para la inclusión y protección social o de la renta complementaria de ingresos de trabajo (cfr. artículo 20 de la Ley 18/2018).

Así, en el caso de la renta básica para la inclusión y protección social deben considerarse los siguientes criterios:

(a) Para la fijación de la cuantía aplicable a cada unidad de convivencia se tendrá en cuenta, además de a la persona titular, a todos y cada uno de los demás miembros que la integran.

(b) La cuantía mensual de la prestación aplicable a cada unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de los ingresos mínimos garantizados por la prestación para las unidades de convivencia como la de la persona solicitante y los in-

gresos disponibles en su unidad de convivencia²⁹. A tal efecto, los ingresos mínimos garantizados se definirán como porcentajes del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de la solicitud y serán los siguientes:

(b.1) 88% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia unipersonales.

(b.2) 113% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de dos personas.

(b.3) 125% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de tres o más personas.

Pero, en cualquier caso, la cuantía de los ingresos mínimos garantizados no podrá superar en ningún caso el 125% del salario mínimo interprofesional.

Por su parte para la determinación de los ingresos disponibles de la unidad de convivencia se tomarán en cuenta los rendimientos de todos sus miembros, conforme a lo establecido en el artículo 52 y siguientes de la Ley 18/2018.

(c) Existe un subsidio económico complementario de la renta básica para la inclusión y protección social destinado a las unidades de convivencia monoparentales; a tal efecto, tendrán la consideración de unidades monoparentales las constituidas por la madre o el padre con uno o varios hijos o hijas a su cargo y sin relación conyugal o análoga en el momento de solicitud de la presentación.

En cambio, en el caso de la renta complementaria de ingresos de trabajo deben considerarse además de los criterios fijados para la renta básica para la inclusión y protección social, el siguiente criterio: con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán excluidos del cómputo determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondiente al solicitante o a otros miembros de su unidad de convivencia. Dicho estímulo tendrá carácter temporal, salvo que medie dictamen expreso de los servicios de empleo que recomiende una prórroga.

En lo que se refiere a la duración del derecho a la RGI, el mismo se reconoce mientras subsistan las causas que motiven su concesión y se cumplan las obligaciones referidas. Así, en principio, el derecho se reconoce por un período de dos años, pero es renovable con carácter bienal mientras se mantengan dichas causas y se sigan cumpliendo las condiciones, económicas o de otra naturaleza, para el acceso a la prestación (cfr. artículo 23.1 de la Ley 18/2018).

Igualmente, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo debe realizar de oficio una revisión trimestral de aquellos requisitos que se vayan incorporando al control telemático de la prestación, sin perjuicio de que pueda proceder a cuantas revisiones estime oportunas para comprobar si se mantienen las causas que motivaron la concesión. Además, puede recabar del resto de administraciones públicas y entidades que colaboran en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social los datos e informes que resulten estrictamente necesarios para el correcto ejercicio de las funciones de revisión y supervisión (cfr. artículo 24 de la Ley 18/2018).

²⁹ Existen particularidades para las unidades de convivencia constituidas por personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o persona unida a ella por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependen económicamente de ellas (cfr. artículos 9.2.a y 20.1.c de la Ley 18/2018).

2.3.2. La prestación complementaria de vivienda

Su regulación se contempla en la Ley 18/2018 y, en desarrollo de la misma en el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda³⁰.

La prestación complementaria de vivienda se configura como un derecho subjetivo, y se dirige, con carácter económico y complementario de la RGI, a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o alojamiento habitual. Se entienden por tales necesidades los gastos de alquiler, en cualquiera de sus modalidades de arrendamiento, subarriendo, coarriendo, hospedaje y alquiler de habitaciones (cfr. artículos 29 y 30 de la Ley 18/2018, en relación con el artículo 4 del Decreto 2/2010).

Esta prestación tiene carácter subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico que tengan relación con el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, previstas en la legislación vigente, que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia (cfr. artículo 31.2 de la Ley 18/2018).

Además, no pueden optar a esta prestación quienes tuvieran una vivienda en alquiler o en propiedad que se considere incluida en alguno de los tipos de vivienda de protección pública en los términos previstos en la legislación vigente en el momento de la solicitud, ni quienes dispusieran ya de una vivienda en propiedad, salvo aquellas personas que se hubieran visto obligadas a dejar su domicilio habitual por separación o divorcio u otras causas, como desahucio (cfr. artículo 32 de la Ley 18/2018, en relación con el artículo 5.2 del Decreto 2/2010).

En todo caso, las personas titulares de este derecho deben cumplir las siguientes obligaciones (cfr. artículo 34 de la Ley 18/2018):

- (a) Aplicar la prestación percibida a la finalidad para la que se hubiera otorgado.
- (b) Hacer valer, tanto con carácter previo a la solicitud como durante la percepción de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder.
- (c) Comunicar los hechos sobrevenidos en relación con el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación, en los términos fijado en el artículo 7.1.c) del Decreto 2/2010.
- (d) Comunicar cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual de la persona titular, en los términos fijado en el artículo 7.1.c) del Decreto 2/2010.
- (e) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida.
- (f) Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sean requeridas para ello.
- (g) Cumplir las obligaciones derivadas de su condición de titular de RGI, en la modalidad que corresponda.

Respecto a la fijación de la cuantía máxima que cada beneficiario de este derecho puede percibir debe estarse a las reglas fijadas por los artículos 8 y siguientes del Decreto 2/2010. En todo caso, la cuantía máxima aplicable a cada solicitante por cada uno de los conceptos de gasto previstos quedará limitada por los gastos, debidamente acreditados, relativos a los conceptos para los que se solicitó la ayuda (cfr. artículo 35.2 de la Ley 18/2018).

³⁰ BOPV de 19 de enero de 2010, n.º 11.

Además, para la concesión, previamente, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo comprobará la existencia de una situación real de necesidad en relación con los gastos de vivienda (cfr. artículo 36 de la Ley 18/2018).

2.3.3. Las ayudas de emergencia social

Su regulación se contempla en la Ley 18/2018 y, en desarrollo de la misma en el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social³¹.

Se trata de prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas, integradas en una unidad de convivencia, cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social (cfr. artículo 44.1 de la Ley 18/2018). Más concretamente, se considera que tendrán, en todo caso, tal consideración los siguientes gastos (cfr. artículo 44.2 de la Ley 18/2018):

(a) Gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, incluyendo:

(a.1) Gastos de alquiler.

(a.2) Gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos con anterioridad a la situación de emergencia social como consecuencia de la adquisición de una vivienda o alojamiento.

(a.3) Gastos de energía, agua, alcantarillado, basuras, así como los correspondientes al impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica.

(a.4) Gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda o alojamiento habitual.

(b) Gastos relativos a las necesidades primarias de una o más personas de la unidad de convivencia, tales como vestido, educación y formación y atención sanitaria, no cubiertas por los diferentes sistemas públicos.

(c) Gastos de endeudamiento previo originados por alguno de los conceptos de gasto señalados en los apartados a) y b) o por la realización de gastos necesarios para atender necesidades básicas de la vida.

Estas ayudas tienen carácter finalista, lo que significa que deben destinarse únicamente al objeto para el que hayan sido concedidas. Además, tienen carácter subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona beneficiaria o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia, así como, en su caso, a otras personas residentes en la misma vivienda o alojamiento. Igualmente, como se ha adelantado, tienen naturaleza subvencional, quedando su concesión sujeta a la existencia de crédito suficiente para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las administraciones públicas vascas deben consignar con carácter anual las cantidades suficientes para hacer frente a los gastos relacionados con las mismas (cfr. artículo 45 de la Ley 18/2018).

³¹ BOPV de 9 de febrero de 2011, n.º 27.

Asimismo, estas ayudas son incompatibles con la percepción de la RGI.

Para poder beneficiarse de estas ayudas deben cumplirse los siguientes requisitos (cfr. artículo 46 de la Ley 18/2018):

(a) Estar empadronado y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la ayuda y haber estado empadronado y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco al menos con seis meses de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. Si no se cumple ese período mínimo previo, se deberá haber estado empadronado y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores.

(b) Constituir una unidad de convivencia en los términos fijados en el artículo 5.1.b) del Decreto 4/2011.

(c) No ser destinatario de la prestación complementaria de vivienda, pero solo en relación a las ayudas de emergencia social relacionadas con los gastos de la vivienda anteriormente mencionados.

(d) Tener cumplidos 18 años. Este límite mínimo de edad quedará exceptuado para quienes, no alcanzando dicha edad y reuniendo el resto de los requisitos, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

(d.1) Tener económicamente a su cargo a otras personas menores de edad o a personas adultas con discapacidad o con calificación de dependencia.

(d.2) Ser huérfanos de padre y madre.

(d.3) Estar unido a otra persona por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal con al menos seis meses de antelación.

(d.4) Haber sido víctima de maltrato doméstico.

(e) No disponer de recursos suficientes con los que afrontar los gastos específicos anteriormente mencionados que afecten a los miembros de su unidad de convivencia, considerándose, como norma general, que no se dispone de recursos suficientes cuando se cumplan las condiciones siguientes:

No disponer, en el último año o en el periodo de tiempo al que se asocian o vayan a asociarse los gastos para los que se solicitan las prestaciones, de unos rendimientos, determinados conforme se establece en los artículos 52 y siguientes de la Ley 18/2018, superiores al 150% de la cuantía máxima de la renta básica para la inclusión y protección social que le hubiera podido corresponder atendiendo al número de miembros de la unidad de convivencia. Sin perjuicio de lo anterior, y en los supuestos que se determinen reglamentariamente, podrán considerarse además los rendimientos de las demás personas que, conviviendo en la misma vivienda o alojamiento que la persona solicitante, pudieran beneficiarse de las prestaciones.

(f) No disponer de un patrimonio cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía anual de la renta básica para la inclusión y protección social que les pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas relacionadas entre sí por los mencionados vínculos. El valor del patrimonio se determinará de conformidad con lo regulado en el artículo 52 y siguientes de la Ley 18/2018.

(g) Estar inscrito como solicitantes de vivienda en el servicio Etxebide del Departamento de Vivienda, en los casos en que las ayudas de emergencia social se destinen a la cobertura de gastos de alquiler.

Una vez concedidas las correspondientes ayudas de emergencia social, los beneficiarios tendrán las siguientes obligaciones (cfr. artículo 48 de la Ley 18/2018):

- (a) Aplicar las prestaciones recibidas a la finalidad para la que se hubieran otorgado.
- (b) Hacer valer todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder, tanto con carácter previo a la solicitud como durante el periodo de percepción de las ayudas.
- (c) Comunicar, los hechos sobrevenidos en relación con el cumplimiento de los requisitos que pudieran dar lugar al acceso a las prestaciones, en los términos fijados en el artículo 7.c) del Decreto 4/2011.
- (d) Comunicar cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual de la persona beneficiaria, en los términos fijados en el artículo 7.c) del Decreto 4/2011.
- (e) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida.
- (f) Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello.

Para la fijación de la cuantía aplicable a cada solicitante por cada uno de los gastos específicos mencionados anteriormente se tendrán en cuenta los siguientes criterios (cfr. artículo 49 de la Ley 18/2018):

- (a) La cuantía máxima aplicable a cada solicitante por cada uno de los gastos específicos previstos quedará determinada por:
 - (a.1) El nivel de recursos de la persona solicitante y de los demás miembros de su unidad de convivencia, así como, en su caso, de las demás personas que pudieran beneficiarse de estas ayudas.
 - (a.2) La cuantía de los gastos específicos realizados o por realizar.
- (b) La cuantía máxima aplicable se fijará en función de:
 - (b.1) Las disponibilidades presupuestarias.
 - (b.2) La valoración que realicen los servicios sociales respecto a la efectiva necesidad del gasto y su importancia para contribuir a la inclusión de las personas en situación de necesidad o su carácter prioritario.

Además, para cada uno de los gastos específicos deberá estarse a las cuantías máximas que se establecen los artículos 8 y siguientes del Decreto 4/2011, dado que no podrán sobrepasarse.

En todo caso, las ayudas de emergencia social se concederán previa comprobación de la existencia de una situación real de necesidad por parte de los servicios sociales y de la existencia de crédito consignado para esa finalidad (cfr. artículo 50.1 de la Ley 18/2018). Además, el órgano competente debe realizar revisiones semestrales para comprobar si se mantienen las causas que motivaron la concesión. A tal efecto, podrá requerirse a las personas beneficiarias de las ayudas para que comparezcan ante la Administración y colaboren con la misma (cfr. artículo 51 de la Ley 18/2018).

2.4. Instrumentos para la inclusión social y laboral

2.4.1. Convenios de inclusión activa

Se trata de documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral (cfr. artículo 65 de la Ley 18/2018).

Son partes intervinientes, por un lado, el Gobierno Vasco, a través de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, en colaboración, en su caso, con los servicios sociales municipales y teniendo en cuenta su opinión, y por otro, las personas que por encontrarse en riesgo o situación de exclusión sean susceptibles de ser destinatarias de dichos convenios (cfr. artículo 66 de la Ley 18/2018).

En concreto, cabe suscribir convenios de inclusión activa con (cfr. artículo 66 de la Ley 18/2018):

(a) Las personas que soliciten y cumplan los requisitos de acceso a la RGI, en cualquiera de sus modalidades, cuando la persona titular o alguno de los miembros de su unidad de convivencia se encuentren en edad de trabajar, salvo que sean beneficiarias de pensiones de incapacidad permanente absoluta, gran invalidez o invalidez no contributiva.

(b) Las personas que, sin ser titulares o beneficiarias de la RGI, en cualquiera de sus modalidades, requieran una intervención o actuación específica orientada a su inclusión laboral y así lo soliciten, pudiendo en este caso tratarse de personas titulares de una prestación de desempleo o de personas que no acceden a ningún tipo de prestación económica.

Además, en el marco de un convenio de inclusión activa, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo podrá incluir como destinatarios del mismo a otros miembros de la unidad de convivencia cuando, a juicio de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, sea necesario.

2.4.2. Programas y servicios de inclusión social y laboral

En el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, el objetivo de inclusión social y laboral de las personas que se encuentran en riesgo o situación de exclusión conlleva la creación de programas, servicios o centros del ámbito del empleo, que permitan articular actuaciones orientadas a la inclusión laboral en el marco de los convenios de inclusión activa, así como el establecimiento de programas, servicios o centros en otros ámbitos de la protección social, en particular en los servicios sociales, los servicios de salud, el sistema educativo y los servicios de vivienda (cfr. artículo 75 de la Ley 18/2018).

De este modo, se considera que las medidas orientadas a favorecer y facilitar la incorporación al mercado laboral de personas o grupos que, por sus características, no pueden o tienen dificultades para acceder al mismo o en condiciones de igualdad, pueden incluir (cfr. artículo 77 de la Ley 18/2018): formación ocupacional, intermediación laboral, acompañamiento y apoyo a la incorporación laboral, empleo con apoyo, apoyo a la creación y mantenimiento de las empresas se inserción, apoyo a la apertura de los centros especiales de empleo a las personas en riesgo o situación de exclusión, fomento de la contratación de personas en situación de exclusión en el mercado laboral ordinario, introducción de cláusulas sociales en las contrataciones públicas que otorgan prioridad a las entidades que contraten a personas en situación de exclusión o en proceso de incorporación laboral, medidas de apoyo en el marco de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, promoción de instrumentos de financiación orientados a facilitar la incorporación laboral.