

# 2/25

## *dictamen*

**Sobre el Proyecto de Decreto**  
por el que se regulan los estímulos al empleo  
de aplicación a las personas beneficiarias de la  
Renta de Garantía de Ingresos y de las Ayudas  
de Emergencia Social

**Bilbao, 19 de marzo de 2025**



**CES**  
**EGAB**

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## Dictamen 2/25

---

## I.- ANTECEDENTES

---

El 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto por el que se regulan los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos y de las Ayudas de Emergencia Social”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La norma que se nos consulta tiene por objeto, según se expone en su artículo 1, regular los términos de la aplicación de los estímulos al empleo contemplados en la normativa del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, como medida que permite compatibilizar la prestación de renta de garantía de ingresos y de las ayudas de emergencia social con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de las personas solicitantes y beneficiarias de tales prestaciones. Para ello, se descuentan determinadas cuantías en el cómputo de los ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, en la forma y en las condiciones que se establecen en el presente decreto.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El 11 de marzo de 2025 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo donde se aprueba por mayoría.

## II.- CONTENIDO

---

El *“Proyecto de Decreto por el que se regulan los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos y de las Ayudas de Emergencia Social”* consta de exposición de motivos, dos artículos, una disposición adicional, una transitoria, una disposición derogatoria y dos finales.

Explica la exposición de motivos que desde sus orígenes, el sistema vasco de rentas garantizadas ha previsto la posibilidad de no computar parte de los ingresos procedentes del trabajo propio o de la actividad económica por cuenta propia con el objeto de evitar el desincentivo que la prestación pudiera suponer para el acceso y la permanencia en el empleo. Esta previsión fue desarrollada reglamentariamente mediante la Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social

También explica el proyecto de Decreto que transcurridos más de veinte años desde su aprobación, se hace necesario revisar y actualizar sus contenidos, teniendo en cuenta los cambios normativos, económicos y sociales que se han producido en este periodo, así como las evidencias recogidas en los informes de evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos. En ellos, se constata el éxito del modelo, que ha demostrado tener un impacto positivo en la probabilidad de transitar hacia el empleo y en la calidad del empleo al que se accede. Al mismo tiempo, se detectan ciertos ámbitos de mejora, entre los cuales destacan desarrollar fórmulas de individualización de los estímulos, tener en

consideración la evolución de las estructuras familiares, en particular, la situación de las familias monoparentales, y facilitar una mejor comprensión del sistema.

En la vertiente normativa, la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, contempla en su artículo 40, al igual que sus predecesoras, la posibilidad de compatibilizar el reconocimiento de la prestación de renta de garantía de ingresos con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de las personas solicitantes y beneficiarias de la prestación, con los límites que reglamentariamente se establezcan, si bien, añade un cambio radical en la concepción de estos incentivos al configurarlos con carácter indefinido, eliminando la desincentivación de mantenerse en el mercado laboral que deriva de su duración temporal.

Y el Decreto propone establecer un tratamiento diferencial de los ingresos procedentes de las rentas del trabajo, que se justifica, al menos, por dos razones. Primera, abordar la persistencia del fenómeno caracterizado por personas ocupadas que no consiguen superar el umbral de la pobreza debido a sus bajos ingresos. Segunda, superar el desincentivo al empleo que supone la reducción proporcional de la prestación conforme se incrementan los ingresos procedentes del trabajo.

El nuevo modelo de compatibilidad regulado en el presente decreto tiene entre sus objetivos principales los siguientes:

- a) Mantener la política de apoyo a las personas trabajadoras con bajos ingresos y mejorarla en el caso de las familias de mayor tamaño, incrementando así la cobertura del modelo.
- b) Centrar los incentivos monetarios en la decisión individual de participar o no en el empleo y en la elección personal sobre el número de horas trabajadas.
- c) Implementar la perspectiva de género a través de incentivos a la participación en el empleo de los segundos miembros de las parejas, que en su mayoría son mujeres, y mediante el apoyo económico en el acceso al mercado laboral de las familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres.
- d) Contribuir a reducir las situaciones de falta de acceso a través de una mayor transparencia y comprensibilidad del modelo de compatibilidad.

A tales fines, el nuevo modelo de compatibilidad se articula en torno a una bonificación general, expresada como un porcentaje, sobre los ingresos de la unidad de convivencia procedentes del trabajo, a la que se le añade una bonificación de carácter individual de cuantía fija. El importe de esta bonificación individual difiere en función de la intensidad laboral de la persona. Complementariamente, en el caso de las familias monoparentales, se establece una bonificación, también de cuantía fija, en relación con el coste de oportunidad asociado a la crianza. La suma de todas las bonificaciones determinará los ingresos procedentes del trabajo que no se computarán en el cálculo de la cuantía de la renta de garantía de ingresos.

Por último, la aplicación de la compatibilidad de la renta de garantía de ingresos con los ingresos procedentes de las rentas del trabajo o de la actividad económica en los términos previstos en este decreto estará sometida a seguimiento y evaluación periódica y, en su caso, su resultado podrá motivar la modificación de las cuantías de las bonificaciones antedichas.

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

#### Introducción

Cualquier sistema de rentas garantizadas, que tiene como finalidad primaria asegurar unos ingresos mínimos que garanticen una vida digna, se enfrenta al reto de que dichos ingresos no desincentiven, al mismo tiempo, la incorporación o permanencia en el empleo.

El sistema vasco siempre tuvo muy presente esa dicotomía y desde el inicio trató de superarla estableciendo estímulos al empleo que permitan lograr las dos finalidades, ambas loables: asegurar unos ingresos mínimos a las personas, al tiempo que se posibilitaba el desarrollo de una actividad laboral que les permitiera permanecer y no desconectarse del mercado de trabajo, que es en sí mismo un elemento fundamental de integración social y desarrollo personal, y como tal tiene también un valor extraordinario.

Pero la bondad de ese sistema de estímulos pasa por el equilibrio en el régimen de compatibilidad entre percepción de la renta de garantía y las rentas de trabajo. Y dicho equilibrio no es el mismo según interfieran unos u otros factores: contexto económico, modelo de familia, coyuntura del mercado laboral, circunstancias personales, etc. De ahí la necesidad de que el sistema de estímulos al empleo no se quede obsoleto y que, además, en cada caso pueda responder convenientemente a esa doble finalidad que tiene encomendada. La cuestión no es menor: el mantenimiento de ese correcto equilibrio es garantía de la eficiencia y equidad del propio sistema.

#### Valoración general de la norma

Se presenta a nuestra consideración el *“Proyecto de Decreto por el que se regulan los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos y de las Ayudas de Emergencia Social”*, norma que plantea un nuevo sistema de estímulos al empleo que consideramos oportuno, y ello por varias razones:

- En primer lugar, compartimos la oportunidad de revisar y actualizar los estímulos al empleo, teniendo en cuenta los cambios normativos, económicos y sociales que se han producido en este periodo, así como la información recogida en los informes de evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

En este sentido, queremos recordar que este Decreto tiene por objeto exclusivamente actuar sobre la barrera monetaria para el acceso al empleo, y que el propio Gobierno declara ser consciente de la necesidad de actuar sobre el resto de las limitaciones y afirma que en la actualidad se están llevando a término experimentaciones (i.e. Proyectos Experimentales en Itinerarios Mixtos) cuyas conclusiones tendrán reflejo en el diseño de los programas de empleo del Departamento.

- Estimamos adecuado, asimismo, que el nuevo Decreto aborde los ámbitos de mejora detectados, como son el desarrollo de fórmulas de individualización de los estímulos, considerar la evolución de las estructuras familiares y, en particular, la situación de las familias monoparentales y que se atiendan las cuestiones relativas a la crianza, todo ello con una perspectiva de género.

- Consideramos igualmente positivo que la nueva norma facilite una mejor comprensión del sistema. Acerca de ello tenemos que señalar la importancia de que la norma sea accesible atendiendo a las personas sujeto de derecho, por lo que se recomienda una versión en “lectura fácil” ya que el perfil mayoritario de las personas usuarias de la RGI corresponde a un bajo nivel educativo, lo que dificulta la comprensión de este tipo de medidas. Asimismo, se favorecería el acceso a las personas con discapacidad.
- También nos resulta adecuado el cambio por el que se configura el carácter indefinido de los estímulos, en cumplimiento del art. 40 de la reciente la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y que se establezca un tratamiento diferencial de los ingresos procedentes de las rentas del trabajo.

No obstante, consideramos que esta norma no servirá a los objetivos propuestos si no tiene en cuenta que, tal y como se nos ha presentado, se mejora la cobertura de algunos perfiles a costa de otros que pueden quedar al margen del sistema de incentivos.

En efecto, la nueva fórmula para articular los incentivos mejora la situación de las familias de mayor tamaño, pero no incentiva adecuadamente a otras personas trabajadoras con bajos ingresos que no forman parte de familias de “mayor tamaño”, especialmente las unidades unipersonales y las parejas sin menores a cargo.

Este Consejo opina que el modelo de incentivos al empleo recogido en esta norma no debe partir de una redistribución de la dotación económica correspondiente, de forma que unos perfiles se vean incentivados mientras que otros queden excluidos, sino que debe garantizar los recursos suficientes para que todas las personas que lo necesiten tengan adecuadamente garantizados sus estímulos al empleo.

La propia Memoria de impacto normativo afirma que *“el nuevo modelo de estímulos al empleo mantiene el gasto presupuestario en el que incurría el modelo anterior, pero redistribuye verticalmente el mismo desde los hogares con menos personas miembro a los hogares con más personas miembro”*. Aporta, además, información (tabla 16) que muestra la pérdida de ayudas para el caso de los estímulos en unidades de convivencia de 1 persona y de 2 personas adultas sin menores. La Memoria económica también señala que *“con la nueva regulación, más progresiva, hay colectivos que ven disminuidos los estímulos al empleo mientras que otros los ven aumentados. En concreto, las unidades de convivencia de uno o dos miembros ven reducidos sus estímulos al empleo mientras que las unidades de más de dos miembros lo ven aumentado.”*

Esta cuestión no es menor, en la medida en que, según los datos del propio Departamento, el número de personas que se verían afectadas negativamente supone una proporción muy elevada del colectivo que actualmente recibe estos estímulos<sup>1</sup>.

A la vista de esta cuestión y de cara a cumplir los objetivos que el propio Decreto declara, entendemos que la norma que se publique debe dar solución a esta cuestión y garantizar que todos los colectivos beneficiarios de la RGI y de las AES reciben el adecuado estímulo al empleo. Para ello será necesaria una financiación suficiente, financiación que, por otra parte, debe contemplarse como una inversión.

---

<sup>1</sup> La Memoria económica señala que en mayo de 2024 se contabilizaban 12.445 expedientes con ingresos por trabajo, de los cuales 4.884 tenían un miembro y 3.146 dos. Suman 8.030 expedientes, que suponen el 64,5% de los expedientes.

En este sentido, propondremos en las consideraciones específicas una revisión de la fórmula de cálculo de la cuantía a descontar de los ingresos procedentes del trabajo (art. 2).

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

---

### Art. 2. Cuantía de los ingresos excluidos

Se dispone que *“en el mes en el que se hayan obtenido ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, se descontará de los mismos una cuantía equivalente a la suma de la bonificación general, el sumatorio de las bonificaciones personales y la bonificación por coste de crianza, de conformidad con la fórmula siguiente:*

*Cuantía a descontar = bonificación general +  $\sum$  bonificación personal + bonificación por coste crianza*

*...siendo la bonificación personal el 12 % o el 22 % de la cuantía base de la renta de garantía de ingresos, según cuál sea la intensidad laboral, baja o alta, respectivamente, de cada persona trabajadora de la unidad de convivencia...”*

Reiterando lo expuesto en las consideraciones generales en relación con los efectos negativos de la nueva norma en algunas tipologías de familia, proponemos **que se revise la fórmula de cálculo** de la cuantía a descontar, de manera que los estímulos se apliquen a una tipología más amplia de unidades de convivencia. Una manera podría ser incrementando los porcentajes de bonificación de las intensidades laborales en la fórmula matemática, tanto en la baja como en la alta. El objeto es que, de esa forma, las unidades de uno y dos miembros puedan seguir beneficiándose de los incentivos como hasta ahora.

Por otra parte, consideramos que se debería **repensar el número de días que marca la diferencia entre la intensidad laboral baja y alta**. Nos parece excesivo que para que la intensidad laboral se considere alta sea necesario haber estado de alta en cualquier régimen de la Seguridad Social 20 días completos de un mes, considerando la parcialidad que se da en nuestro mercado de trabajo, especialmente en los sectores feminizados, situación que esta norma, con su actual redacción, no tiene en cuenta.

### Disposición final primera. Desarrollo

*“Se faculta a la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de garantía de ingresos para modificar el artículo 2.1, en relación con el valor de los porcentajes y el número de días considerados para determinar el nivel de intensidad laboral”.*

La fórmula para el cálculo de los estímulos al empleo que se regula en este Decreto debe ser objeto de un seguimiento continuo para poder corregir efectos no deseados sobre los colectivos a los que se pretende favorecer y, en nuestra opinión, cualquier modificación debería ajustarse a una valoración y un procedimiento reglados.

Por ese motivo, proponemos **suprimir esta disposición**.

## V.- CONCLUSIÓN

---

eniendo en cuenta que se trata de una norma muy oportuna y necesaria, el CES Vasco considera que una tramitación adecuada del *“Proyecto de Decreto por el que se regulan los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos y de las Ayudas de Emergencia Social”* debería tener en cuenta las cuestiones señaladas en este Dictamen.

En Bilbao, a 19 de marzo de 2025

Vº Bº del Presidente

Javier Muñecas Herreras

La Secretaria General

Izaskun Astondoa Sarria