

IP 9/10

**Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley
por el que se regula la renta garantizada de
ciudadanía de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 18 de marzo de 2010



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León.

Con fecha 11 de marzo de 2010 tuvo entrada inicial en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León se acompañó el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe, así como parte de la documentación que ha servido para su elaboración.

Examinada por este Consejo la documentación aportada, se comprobó la carencia de algún documento esencial para considerar completo el expediente, por lo que se procedió a su requerimiento con fecha 12 de marzo de 2010.

Con fecha 15 de marzo fue completado el expediente, solicitándose ahora el preceptivo Informe por el trámite de urgencia previsto en el artículo 36 del Decreto 21/1992 de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, argumentándose por la solicitante que *se trata de una norma de alto contenido y repercusión social, que resulta de interés suficiente para esta urgencia.*

El Pleno del CES en su reunión de 28 de junio de 2006 acordó que con independencia de la utilización del trámite de urgencia, cuando así se solicitara, se convocaría, siempre que fuera posible, a la Comisión de Trabajo que correspondiera



para que debatiera en profundidad la norma a informar, con carácter previo a su preceptivo paso a la Comisión Permanente.

Así, la Comisión de Calidad de Vida y Protección Social analizó el texto en su reunión de 18 de marzo de 2010 y con posterioridad, la Comisión Permanente de CES aprobó el presente Informe Previo, en su reunión de 18 de marzo de 2010, acordándose dar cuenta al Pleno en su siguiente reunión.

I.-Antecedentes

a) Internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966.

b) Europeos:

- Decisión del Consejo, de 18 de julio de 1989 (89/457/CE), relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de Septiembre de 1988, en la que se instaba a los poderes públicos a la instauración de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad.
- Recomendación 92/441//CE del Consejo, de 24 de junio, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.



- La Comisión Europea aprueba el 27 de julio de 1994 el Libro Blanco sobre Política social europea, en el que se recomienda combinar la garantía de un nivel mínimo de recursos con una política activa que mantendría los incentivos financieros.
- Carta de los Derechos Fundamentales (Niza, 2000), en su artículo 34.3, establece que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.
- Decisión nº 50/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.
- Decisión 2004/689/CE del Consejo de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE.
- Directiva 2006/123/CE, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo al *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010*.
- Reglamento (CE) 983/2008, de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, por el que se adopta un plan de asignación a los Estados miembros de los recursos imputables al ejercicio presupuestario 2009 para el suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad.

c) Estatales:

- La Constitución Española, en su artículo 14, establece como derecho fundamental la igualdad de todos ante la Ley, y en su artículo 9.2, atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en los que se integra sean reales y efectivas.
- Asimismo, la norma básica en su artículo 148.1.20ª establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, mientras que en el artículo 149.1.1ª atribuye competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, por la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, cuyo artículo 2 establece el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples).
- Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.

d) De Castilla y León:

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su última reforma aprobada mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, en su artículo 13.9 reconoce, entre los derechos sociales, el derecho a una *renta garantizada de ciudadanía*, estableciendo en su artículo 17.2 que la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I (entre los que están los derechos sociales), debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León, y en su artículo 17.1 establece las garantías judiciales de dichos derechos.
- Asimismo, nuestro Estatuto, en su artículo 8.2, encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo



y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Además, en su artículo 70.1.10º atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social; protección y tutela de menores.

- Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León.
- Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, cuyo artículo 16 define como destinatarios de alguna de sus específicas acciones a las personas que se encuentran en situación de pobreza, marginación, emergencia o necesidad extrema, y cuyo artículo 18.1 dispone que corresponde a la Junta de Castilla y León fijar prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad.
- Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, que quedará derogado cuando se desarrolle reglamentariamente el Anteproyecto de Ley que ahora se informa.
- Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba (entre otros) el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social.

e) De otras Comunidades Autónomas.

A día de hoy, entre las Comunidades Autónomas que tienen regulación al respecto, se pueden citar:

- *Madrid*: Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de renta mínima de inserción
- *La Rioja*: Ley 7/2003, de 26 de marzo, de inserción sociolaboral
- *Asturias*: Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico



- *Canarias*: Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción
- *Baleares*: Ley 9/2007, de 12 de marzo, de renta garantizada de ciudadanía
- *C. Valencia*: Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía
- *Cantabria*: Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales
- *Murcia*: Ley 3/2007, de 16 de marzo, de renta básica de inserción
- *País Vasco*: Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que deroga la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, primera norma en esta materia en España.
- *Cataluña*: Ley 10/1997, de 3 de julio, de renta mínima de inserción, modificada por Decreto Ley 1/2010, de 12 de enero.

f) Otros antecedentes

- Informe Previo 13/04 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León.
- *Informe a Iniciativa Propia 2/04 sobre Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León.*
- Informe Previo 7/09 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia.
- Actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, aprobado por el Consejo de Gobierno el 25 de febrero de 2010, y cuyo Anteproyecto ha sido objeto de análisis en nuestro Informe Previo 7/2009. Su artículo 20.2 incluye entre las prestaciones que en su momento puedan ser calificadas como esenciales, la del “Ingreso Mínimo de Inserción y aquellas ayudas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia urgentes”.
- Acuerdo entre la Administración Regional y Organizaciones sindicales más representativas en 1990 que da lugar a la regulación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)

g) Del Diálogo Social

- Acuerdo de 12 de febrero de 2004, entre la Junta de Castilla y León, las Organizaciones Sindicales UGT y CC.OO y la Confederación de Organizaciones Empresariales de la región CECALE, en el que se incluyen previsiones específicas sobre la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción para el periodo 2004-2007.
- Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de renta garantizada de ciudadanía, suscrito por la Junta de Castilla y León, CECALE, CC.OO y UGT, el 28 de diciembre de 2009.

h) Trámite de Audiencia

Con fecha 5 de febrero de 2010 se dio a conocer a todos los integrantes del Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León el Anteproyecto de Ley para que se realizaran las observaciones y sugerencias que se consideraran oportunas.

El Anteproyecto de Ley ha sido informado favorablemente por el Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales, en su sesión plenaria celebrada el 15 de febrero de 2010.

Asimismo, el Anteproyecto ha sido informado favorablemente por la Secretaría Permanente del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su sesión plenaria celebrada el 17 de febrero de 2010.

II.-Estructura del Anteproyecto

La Ley está compuesta por un total de 37 artículos, distribuidos en 9 Títulos y una Disposición Transitoria, una Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

La Ley se inicia con una Exposición de Motivos, seguida de un **Título Preliminar** “*Disposiciones Generales*” (artículos 1 al 9) en el que se delimita el objeto de la norma, el ámbito subjetivo, los principios informadores, el concepto, carácter y finalidad de la prestación, se define lo que se entiende por *situaciones de exclusión social*, así como el concepto de unidad familiar o de convivencia, y se especifica quiénes serán los destinatarios de la prestación de la *Renta Garantizada de Ciudadanía* (en adelante RGC).

En el **Título I** “*Requisitos de los destinatarios*” (artículos 10 al 12), se fijan los requisitos que han de cumplir tanto el titular de la prestación como la unidad familiar o de convivencia, en su caso. Además, se especifican las circunstancias que definirán la existencia de una situación de carencia de medios económicos y patrimoniales para los destinatarios de la prestación.

En el **Título II** “*Contenido obligacional*” (artículos 13 y 14), se concretan las obligaciones, de carácter general y específico, que deberán cumplir los beneficiarios de la prestación. En este mismo título también se fija el concepto y contenido del denominado *proyecto individualizado de inserción*.

En el **Título III** “*Cuantía de la prestación*” (artículos 15 al 19), se define conceptos como cuantía básica, cuantía máxima y complementos de la prestación. Se fijan criterios de determinación de su cuantía mensual, estableciendo un supuesto especial en el caso de que la unidad familiar o de convivencia esté realizando pagos en concepto de arrendamiento de vivienda habitual o de adquisición de vivienda protegida de promoción directa.

En el **Título IV** “*Normas generales sobre procedimiento*” (artículos 20 al 23), se definen los criterios procedimentales, en cuanto a la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la prestación.



En el **Título V** “*Devengo y seguimiento de la prestación*” (artículos 24 al 26), se regula el devengo de la prestación, su mantenimiento temporal en supuestos especiales, así como el seguimiento de la prestación, al objeto de comprobar la permanencia o modificación de las condiciones que justificaron la concesión de la misma.

En el **Título VI** “*Modificación y extinción de la prestación, y suspensión de la percepción de su cuantía*” (artículos 27 a 30), se recogen las causas que pueden motivar la modificación o extinción de la prestación, así como las causas de la suspensión de la percepción de su cuantía, fijando que el reintegro de cantidades percibidas indebidamente se regirá por la normativa en materia de subvenciones.

En el **Título VII** “*Cooperación y colaboración*” (artículos 31 al 33) se prevé la colaboración interadministrativa e interorgánica, así como la colaboración de las entidades privadas que intervengan en el ámbito de la inclusión social. En base a esta colaboración, se hace referencia a la posibilidad de comunicar y ceder datos entre diferentes administraciones públicas, así como la posible creación de estructuras funcionales de trabajo con profesionales de las diferentes administraciones públicas, intervinientes en estos supuestos.

En el **Título VIII** “*Financiación de la prestación*” (artículos 34 y 35) se aborda la financiación de la prestación y la consideración sobre los correspondientes créditos presupuestarios, al objeto de asegurar la suficiente cobertura económica.

En el **Título IX** “*Comisión de seguimiento de la Renta Garantizada de Ciudadanía*” (artículos 36 y 37), se crea la Comisión de Seguimiento de la prestación de la RGC, que llevará a cabo el seguimiento general de la misma y velará por el cumplimiento de los objetivos en el marco de la planificación de acciones frente a la exclusión social, derivando la determinación de sus funciones, composición y régimen, a una posterior regulación reglamentaria.



En la **Disposición Transitoria** se establece que los actuales perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción (en adelante IMI), pasarán a serlo de la RGC desde el momento en que se realice el desarrollo reglamentario de la norma que ahora se informa, produciéndose por ello la desaparición efectiva de la prestación por IMI.

En la **Disposición Derogatoria** se derogan todas las disposiciones de igual o inferior rango en todo lo que se oponga o contradiga a lo dispuesto en esta norma.

En las **Disposiciones Finales** se establece un plazo de seis meses para realizar el desarrollo reglamentario del Anteproyecto que se informa (*Disposición Final Primera*), se habilita a la Junta de Castilla y León y a la Consejería competente en materia de servicios sociales para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de esta Ley (*Disposición Final Segunda*), y se fija la entrada en vigor de la norma para el día siguiente al de su publicación en el BOCyL (*Disposición Final Tercera*).

III.-Observaciones Generales

Primera.- Los primeros planteamientos que surgen en Europa sobre la temática referida a la *renta mínima de inserción* (en adelante RMI) obedecen a la idea de dispensación por los poderes públicos de una prestación, fundamentalmente de carácter económico, destinada a satisfacer las necesidades esenciales de subsistencia de quienes no tienen la posibilidad de obtener recursos económicos por otras vías, sin importar la causa o circunstancia concreta de la que deriva esa situación de necesidad.

Sin embargo, las nuevas políticas europeas vinculan el disfrute de este tipo de rentas al sometimiento a las acciones de inserción social en beneficio del interesado, dando así paso a los denominados ingresos mínimos garantizados «*de segunda generación*», cuyo prototipo es el modelo francés del *Revenu Minimum d'insertion de*

1988 que ha tenido su reflejo en nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente en el ámbito normativo autonómico.

Esta nueva filosofía respecto a la necesidad de inserción social, necesaria en la lucha contra la exclusión, comenzó pronto a debatirse, cuestionando el verdadero concepto de exclusión social. Ya en 1996 indicaba el CES estatal, en su Informe sobre *“La pobreza y la exclusión social en España”*, que *“la noción de exclusión social se caracteriza por la multidimensionalidad de los mecanismos mediante los cuales las personas o grupos se ven excluidos de la participación de los intercambios, prácticas y derechos sociales”* y que *“la exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza”*.

Segunda.- La RMI, en ausencia de una normativa básica estatal que regule unos criterios mínimos comunes, se sujeta a las distintas regulaciones autonómicas, por lo que es muy variable y heterogénea. Así, la denominación que reciben estas rentas mínimas es distinta en cada Comunidad Autónoma (*“ingreso mínimo de solidaridad”*, *“renta garantizada de ciudadanía”*, *“ingreso mínimo familiar”*, entre otros), aunque una de las diferencias más relevantes es el importe de las cuantías básicas.

Desde 1977 se ha intentado en España un sistema de protección social digno, de carácter uniforme, que no ha culminado con carácter homogéneo en todas las Comunidades Autónomas, pero que, aunque en general se ha atendido a criterios de universalidad y suficiencia, por razones de insuficiencia presupuestaria se ha producido realmente una limitación en la extensión como derecho efectivo de estos conceptos.

La confusa definición de la asistencia social en el ordenamiento jurídico español ha motivado una variada normativa de las Comunidades Autónomas, ante la existencia de la Seguridad Social como un sistema público de acción protectora también con un modelo mixto (estatal), el contributivo y el asistencial, por lo que no ha



de confundirse la acción asistencial de la Seguridad Social para proteger situaciones de necesidad de colectivos de población a los que no alcanza la protección contributiva de la Seguridad Social, de las medidas de protección social de las Comunidades Autónomas y su articulación en los sistemas de Servicios Sociales autonómicos.

Tercera.- Desde los comienzos de la implantación de las denominadas “*rentas de inserción*” en el País Vasco en 1989, este tipo de programas se han ido implantando en las Comunidades Autónomas, por un proceso de negociación con los agentes económicos y sociales, tras una reflexión sobre cómo abordar la pobreza extrema y la exclusión social.

Al margen de las diferencias entre los modelos de implantación de estas rentas, ha existido un denominador común de carácter conceptual, que se refiere a la vinculación entre derechos sociales y dotaciones presupuestarias.

Así, podríamos decir que una de las notas caracterizadoras de estas RMI en las diferentes Comunidades Autónomas ha venido siendo el condicionamiento del disfrute de la prestación a las “*disponibilidades presupuestarias*” anuales, vinculación que, al margen de caracterizar estas prestaciones con elementos de inestabilidad y excepcionalidad, ha impedido de hecho la posibilidad de considerar a las RMI como un auténtico derecho subjetivo al que pueda tener acceso toda persona que reúna los requisitos exigidos.

Por ello, no es irrelevante el análisis sobre la configuración de las “*rentas básicas de inserción*” establecidas normativamente en algunas Comunidades Autónomas como derechos subjetivos, no sujetos por tanto a las limitaciones derivadas de las disponibilidades presupuestarias.

Cuarta.- Según el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010*, las Comunidades Autónomas deberán ir modificando su legislación con el fin de garantizar el derecho subjetivo en la cobertura de las rentas mínimas de inserción.

En cuanto a la compatibilidad o incompatibilidad de las RMI con otras prestaciones, ayudas, o pensiones, la regla general es que las regulaciones autonómicas reconozcan el carácter subsidiario y complementario, en su caso, de la RMI con las pensiones contributivas o no contributivas de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen público de protección social sustitutivo de aquélla.

Quinta.- La experiencia acumulada en la prestación de los IMI u otras RMI ha venido a demostrar que no es suficiente el apoyo económico para superar los riesgos de exclusión social, sino que son necesarias también medidas de apoyo social que intenten evitar las situaciones crónicas y favorezcan así la reinserción social.

Por ello el propio *artículo 13.9* de nuestro *Estatuto de Autonomía* une en el mismo párrafo el derecho a una RGC para los ciudadanos que se encuentren en situación de exclusión social, con el mandato a los poderes públicos para promover la integración social de dichas personas.

Es evidente que la realidad social va evolucionando en nuestro entorno, provocando nuevas situaciones de necesidad y nuevas formas de exclusión, en muchos casos asociadas a la pérdida de empleo y a la carencia de rentas, lo que, al margen de la necesidad de mantener las adecuadas medidas generales de atención social, obligan a los poderes públicos no sólo a dar cobertura a este nuevo derecho estatutario de protección social, sino a concebirlo como un instrumento que sea capaz de adaptarse a las necesidades de cada momento.



Sexta.- La Unión Europea ha declarado el 2010 como “*Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*”, y el CES de Castilla y León, en apoyo de esta declaración tiene previsto aprobar un Informe a Iniciativa Propia sobre el tema “*Bienestar Social y Riesgo de Pobreza*” en nuestra Comunidad, reconociendo que las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social no sólo permanecen en la Unión a pesar de los “*Objetivos de Lisboa*” sino que han resultado más difíciles de resolver ante la crisis económica actual.

Hemos de reconocer que las prestaciones específicamente orientadas a paliar situaciones de pobreza y exclusión social siguen representando una parte muy exigua del conjunto del gasto social en todos los países y territorios de la Unión.

A la espera de los análisis de nuestro nuevo Informe a Iniciativa Propia, es evidente, como ya se indicaba en nuestro Informe a Iniciativa Propia 2/2004 sobre el “*Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León*” la importancia del factor trabajo en esta materia, siendo oportuno reiterar aquí una recomendación que entonces hacía nuestro CES sobre que “*las políticas de empleo deben promover el acceso al mercado de trabajo, considerándose un factor clave para prevenir y reducir la pobreza y la exclusión social*”, reivindicando una vez más la importancia del empleo y de la igualdad de oportunidades como valores esenciales para la mejor política social.

Séptima.- La capacidad del empleo como instrumento contra la exclusión social se deriva del reconocimiento del papel del mismo como herramienta básica para la inclusión en nuestra sociedad, y en la necesidad de reducir las tasas de desempleo de los grupos más desfavorecidos, así como las elevadas tasas de inactividad de determinados colectivos.

Ha de apuntarse en todo caso la gran importancia que habría que prestar a la vigilancia sobre todos los mecanismos de protección económica y social, para que se



regulen de manera que no desincentiven, sino que promuevan, la incorporación de las personas a un trabajo normalizado.

Octava.- En la *Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2010* se estableció una partida presupuestaria (4803N) dedicada a la RGC dotada con 27 millones de euros, desapareciendo la partida presupuestaria (48035) del año anterior, dedicada a los IMI, que suponía una dotación de 13 millones de euros.

Novena.- La norma que ahora se informa, que está inspirada en principios de igualdad, solidaridad y equidad, reconoce un auténtico derecho subjetivo y viene a dar cumplimiento al mandato del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se establece que el ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de la RGC, reconocida como un derecho social para todos los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social.

El CES entiende que la aparición de nuevos escenarios que comprometen el desarrollo de un proyecto de vida normalizado y la propia subsistencia, por ausencia o insuficiencia de recursos, coyuntural o estructural, que propicia la marginación social de quienes sufren estas situaciones, justifica sobradamente la creación de un nivel básico de protección a través de una RGC asociada a compromisos y responsabilidades públicas de integración social y laboral diseñados de forma individualizada.

IV.-Observaciones Particulares

Primera.- El Anteproyecto de Ley presenta un texto cuidado en su redacción, facilitando su comprensión con definiciones “a los efectos de la Ley”, con una detallada



casuística de situaciones diferentes, enumerando qué casos han de considerarse incluidos y cuáles excluidos de lo regulado en el articulado y agrupando en la norma su estructura temática por títulos de forma que se facilite la consulta de su contenido.

Segunda.- El Anteproyecto de Ley comienza con una *Exposición de Motivos*, en la que, a juicio de este Consejo, se debería hacer mención expresa del IMI como renta mínima que ha ido perfeccionándose con la colaboración de los agentes económicos y sociales, y cuyo Reglamento regulador fue aprobado por el *Decreto 126/2004, de 30 de diciembre*, ya que es antecedente de la RGC regulada en este Anteproyecto de Ley, y más teniendo en cuenta que la *Disposición Transitoria* prevé su mantenimiento efectivo hasta el desarrollo reglamentario de la norma que ahora se informa, según lo previsto en la *Disposición Final Primera*.

Tercera.- Además, en esta *Exposición de Motivos*, se citan conjuntamente dos artículos de la Constitución Española (*artículos 9.2 y 14*), que a juicio del CES, deberían requerir una mención específica por separado, ya que en uno (*artículo 9.2*) se atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, mientras que en el otro (*artículo 14*) se establece como derecho fundamental la igualdad de todos ante la Ley.

Cuarta.- Asimismo en la *Exposición de Motivos* se mencionan los *artículos 41 y 50* de la Constitución Española en los que se hace referencia a un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad (*artículo 41*), y paralelamente a la necesidad de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, mediante pensiones y servicios sociales adecuados (*artículo 50*).

El CES considera que esta alusión al régimen público de Seguridad Social debería aclararse, ya que podría inducir a error, al poderse interpretar que la prestación que se regula en el Anteproyecto de Ley pudiera ser una prestación de la Seguridad Social, y no una prestación dictada en el exclusivo ámbito autonómico de



las competencias sobre servicios sociales, todo ello bajo la comprensión de lo que disponen tanto el *artículo 148.1.20ª*, como el *149.1.17ª* de la Constitución Española.

Quinta- En la *Exposición del Motivos* se especifica que, en los supuestos calificados como de *exclusión coyuntural*, concurre una situación de dificultad de naturaleza exclusivamente económica, que resulta consecuencia de la ausencia o pérdida temporal de la fuente de ingresos y de la situación de necesidad consiguiente y que no reclama por ello ayudas o apoyos especializados para la inclusión social, pues ésta, en principio, no está comprometida a corto o medio plazo.

El CES considera necesario que a este respecto se aclare que, aunque no reclame ayudas o apoyos especializados para la inclusión social, si reclama ayudas y apoyos para la inserción laboral, teniendo en cuenta que la prestación social que en esta Ley se regula, no debe convertirse en una medida desincentivadora de acceso al empleo.

Sexta.- El *artículo 3 (Principios informadores)* define los principios en los que se fundamenta el régimen jurídico de la prestación de la RGC, aunque el reconocimiento en igualdad de condiciones de este derecho a castellanos y leoneses y a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad (del *artículo 2*) responde claramente a la efectiva aplicación de los principios de igualdad, equidad, universalidad y solidaridad, así como a conceptos tales como *responsabilidad pública, complementariedad, y subsidiariedad*, que constituyen en realidad (y así lo dice expresamente el Anteproyecto en su *Exposición de Motivos*) “*el marco de la actuación de las Administraciones Públicas en esta materia*”.

Séptima.- En el *artículo 4 (Concepto y carácter de la prestación)*, se define la RGC como una prestación social, de naturaleza económica y percepción periódica, que se configura básicamente como renta familiar, haciendo luego mención a algunos requisitos y condiciones que han sido también aclarados, como principios informadores, en el artículo anterior.



El CES entiende que su contenido responde correctamente a la naturaleza de la prestación, pero que debería perfilarse el concepto incluyendo su carácter de derecho, la universalidad, y la vinculación de la prestación con el compromiso de los destinatarios a su inserción socio-laboral, así como su derecho a que se promueva dicha inserción.

Octava.- En el *punto 5 de dicho artículo 4*, se especifica que la percepción de la prestación se mantendrá en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos, permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento y se cumplan las obligaciones y compromisos genéricos y los específicos que, en su caso, se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

A este respecto, el CES estima necesario destacar que el mantenimiento de la prestación supondrá siempre *el mantenimiento de la perspectiva de integración social o laboral*, por lo que parece oportuno que así se incluya expresamente en este apartado.

Novena.- El *artículo 5 (Finalidad de la prestación)*, a juicio del CES define de nuevo aspectos consustanciales a la verdadera definición conceptual de la RGC, ya que los aspectos económicos y de integración social, vienen inexorablemente unidos ya a la RGC desde su referencia estatutaria en el *artículo 13.9*, lo que este Consejo valora positivamente.

Décima.- En el *artículo 10 (Requisitos del titular)* se recogen las condiciones y requisitos necesarios para poder ser reconocido como titular de la RGC.

Respecto al requisito (*apartado e.1*) de no residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que por sus normas de organización estén obligados a prestarle (como miembro o usuario) la asistencia necesaria para atender a sus necesidades básicas de subsistencia, se excluye a aquellas mujeres que residan en centros de acogida para víctimas de violencia de género o abandono familiar. El CES considera que sería más adecuado excluir a las que residan *“tanto en centros como en*



casas de acogida” que formen parte de la red de atención a las víctimas de violencia de género.

Decimoprimer.- En el *artículo 14 (Proyecto individualizado de inserción)* se define el mismo como la expresión formal del itinerario programado para la consecución de la integración social de los destinatarios de la prestación, y contiene el conjunto de obligaciones y compromisos que han de ser suscritos por el solicitante en relación con las actuaciones que se entiendan necesarias para superar la situación de exclusión social en que aquellos se encuentren.

El CES considera positivo que el Anteproyecto de Ley incida en la necesaria aceptación por parte del destinatario de la prestación de un proyecto individualizado de inserción, para superar la situación de exclusión social que le impide un proyecto normalizado de vida, supone el respeto y consideración de la propia dignidad de quienes ejercitan este derecho a la prestación, pues se les hace partícipes en la recuperación de las condiciones de autonomía económica y social suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

Decimosegunda.- En el *artículo 21 (Iniciación)* se establece que el procedimiento administrativo para el reconocimiento del derecho a percibir la RGC, se iniciará a solicitud del interesado, acompañándose la documentación que reglamentariamente se determine.

El CES considera que se deberían introducir algunos supuestos en los que el inicio del procedimiento pudiera *iniciarse de oficio*, por la especial situación que pudiera estarse produciendo.

Decimotercera.- En el mismo *artículo 23*, y en su *apartado 3* se contempla la posibilidad de finalización del expediente administrativo sin resolución expresa, y se considera que en tal caso *“la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo”*.



Considera el CES que el adecuado funcionamiento de una moderna Administración exige resoluciones expresas en los procedimientos administrativos, en plazo, evitando en lo posible recurrir a la figura del *silencio administrativo* que, además, entendemos *que debería ser positivo con carácter general*, y tal interpretación debería aceptarse, sobre todo tras la aprobación de recientes normas de la Comunidad, como por ejemplo el *Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*.

El *artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* permite que sólo una norma con rango de Ley, o una norma de Derecho Comunitario, establezcan el sentido negativo del silencio administrativo, y siempre *por razones imperiosas de interés general*.

Tal y como viene siendo habitual, considera este Consejo que la mera alusión al carácter desestimatorio de un silencio administrativo en una norma legal, no respondería al sentido de lo expuesto, pues estimamos que no basta con la simple alusión al silencio negativo en este procedimiento, sino que es imprescindible la argumentación y razonamiento de los motivos que lleven a esta consideración, supeditándolo siempre a la concurrencia de razones imperiosas de interés general, por lo que, a juicio del CES deberían argumentarse expresamente en el texto informado las razones que motivarían la consideración del carácter desestimatorio de la no resolución expresa de estos procedimientos.

Decimocuarta.- *En el artículo 24 (Devengo de la prestación), en su apartado 2, se prevé el supuesto de que una vez transcurrido el plazo máximo de tres meses previsto en el artículo 23.2 para resolver, y si esta resolución es estimatoria, la prestación se devengará.*

Teniendo en cuenta que el *artículo 23.3* indica que transcurrido el plazo (de tres meses) sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo, sería conveniente hacer en el



artículo 24.2 una referencia a la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, que establecen los efectos de la desestimación por silencio administrativo, y la obligación de resolver las solicitudes sin vinculación al sentido del silencio. Considera el CES que debería mencionarse expresamente la posibilidad de interponer recurso ante la resolución desestimatoria por parte de los solicitantes.

Decimoquinta.- En el *artículo 25 (Mantenimiento temporal de la prestación)* se establecen ciertos supuestos que conllevarán al mantenimiento temporal de la RGC en otro miembro de la unidad familiar o de convivencia en la que aquél se integra, y siempre que reúna los requisitos exigidos y lo solicite, en tanto se resuelve sobre la nueva titularidad.

Este mecanismo plantea al CES la duda sobre si los requisitos que han de reunir el miembro de la unidad familiar o de convivencia solicitante son los que recoge el *artículo 11* (miembros de las unidades familiares o de convivencia), o los que se exigen en el *artículo 10* para el titular.

Decimosexta.- En el *artículo 26.2* se establece que se realizará el seguimiento periódico y la evaluación del proyecto individualizado de inserción en los supuestos que integre obligaciones y compromisos específicos, considerando el CES necesaria que se especifique expresamente que estarán *dirigidos a la integración social o laboral*, a fin de verificar su cumplimiento y sus resultados.

Decimoséptima.- En el *artículo 28 (Extinción de la prestación)*, en su *apartado 2*, se establece como medida cautelar el inmediato cese del abono de la prestación reconocida, en el caso de que exista la presunción fundada en indicios racionales de que en cualquiera de los beneficiarios concurre alguna de las circunstancias contempladas en las *letras a), b) y c) del apartado 1* de este mismo artículo.

El CES considera que esta medida cautelar en ningún caso puede determinar una extinción definitiva de la prestación (como podría deducirse de su ubicación en



este artículo), basada en indicios, sino una suspensión en tanto se comprueban los mismos, por lo que este Consejo cree que debería pasarse este supuesto al *artículo 29*, que sí enumera las causas de *suspensión* de la percepción de la prestación.

Decimoctava.- En el *artículo 35 (Ampliación de créditos)* se establece que al objeto de asegurar la cobertura suficiente de la prestación de la RGC, los créditos serán ampliables de acuerdo con la legislación vigente.

La ampliación de los créditos presupuestarios aparece regulada en el *artículo 129 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León*, dictada en el ejercicio de las competencias que en materia de ordenación de la Hacienda que corresponde a la Comunidad de Castilla y León de acuerdo con el Estatuto de Autonomía.

El CES quiere apuntar que una ley sectorial como ésta no puede contemplar este supuesto, que deberá ser atendido adecuadamente mediante disposiciones suficientes en las correspondientes leyes de presupuestos de la Comunidad.

Decimonovena.- Dado el carácter de la Comisión de seguimiento de la RGC del *artículo 36*, el CES considera oportuno que, ya sea expresamente en el Anteproyecto, ya sea en el momento de fijar la composición de la propia Comisión, se especifique que será teniendo en cuenta lo estipulado en el *Título II de la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional*, por la cual se establece la participación de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas de Castilla y León.

Vigésima.- En virtud de lo dispuesto en la *Disposición Transitoria* del Anteproyecto informado, en el momento en que el propio desarrollo reglamentario previsto produzca la efectiva desaparición de la prestación del IMI, los beneficiarios de esta prestación pasarán a ser destinatarios de la nueva RGC.



El CES considera que, este trasvase ha de producir el tránsito cualitativo de un sistema de ayuda social implantado por el *Decreto 126/2004, de 30 de diciembre que aprobó el Reglamento de IMI de Castilla y León*, a otro de reconocimiento de la prestación como derecho recogido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad, dentro de los derechos sociales, con todo lo que este nuevo derecho conlleva.

V.-Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Los mecanismos destinados a garantizar un nivel mínimo de rentas a todos los ciudadanos, deben tener como función, no sólo el asegurar a las personas excluidas una renta que les permita vivir dignamente, sino que también deben contribuir a la reinserción social de estas personas, todo ello considerando que el *artículo 70.1.10ª* de nuestro Estatuto de Autonomía dispone la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de prevención, atención y reinserción laboral de los colectivos afectados por la exclusión social, en el marco de lo dispuesto en el *artículo 148.1.20ª* de la Constitución Española.

Teniendo en cuenta la concurrencia de causas que se sitúan en la base de la pobreza y la exclusión social, el CES considera que para su solución se requieren actuaciones a todos los niveles por parte de la Administración Pública.

Estos instrumentos son esenciales en una estrategia de inclusión social, pero a juicio del CES, deben complementarse con otras actuaciones activas de inclusión para este colectivo.

Segunda.- El CES estima oportuno que se regule, con esta norma, una nueva prestación, que se concibe como un derecho social en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y considera que debe ser un instrumento capaz de adaptarse a las necesidades de cada momento, teniendo presente siempre que la evolución de la realidad social es constante.



Teniendo en cuenta que el *artículo 17.2* del Estatuto de Autonomía expresa que la regulación esencial de los derechos reconocidos en el *Capítulo II del Título I* (que incluye el *artículo 13*), debe realizarse por ley, el Anteproyecto objeto de Informe viene a responder a dicha exigencia, y a este respecto, ha de recordarse que el mismo *artículo 17*, en su *apartado 1*, establece la vinculación a todos los poderes públicos respecto a estos derechos sociales, que incluso “*son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas*”.

Tercera.- Más allá de consideraciones individuales de marginación social, la RGC ha de construirse sobre la condición más objetiva de la ausencia o insuficiencia de los recursos y medidas económicas necesarios para una vida digna.

Por ello la RGC debe concebirse como el doble derecho a una prestación económica concreta ante la ausencia o insuficiencia de recursos adecuados y, por otra parte, en el derecho de sus beneficiarios a ser objeto de la promoción de su integración social mediante actuaciones que se incluyan en un *proceso individualizado de inserción de suscripción obligada*.

Hay que tener en cuenta que nuestro país sigue siendo uno de los países de la Unión Europea en los que las transferencias sociales producen menor impacto a la hora de aminorar el riesgo de pobreza monetaria tras su aportación, por lo que han de establecerse itinerarios de acción positiva tendentes a la integración social, al margen de la mera aportación de una prestación económica concreta.

Las RMI, como instrumento genuinamente autonómico de lucha contra la exclusión social, recobran interés en un momento en que la tradicional dispersión territorial de la pobreza y del desempleo en nuestro país puede verse acentuada por las particulares características de la actual crisis económica.

Cuarta.- El moderno concepto de exclusión social supone considerar no sólo las situaciones individuales de marginación, unidas o no a la pobreza, y viene a incidir en la consideración del trabajo como fórmula de riqueza individual y colectiva, en la



convicción de que la creación de riqueza exige no sólo el consumo, sino, necesariamente la producción de bienes, ya que sin el trabajo remunerado no se puede reproducir ni ampliar la riqueza.

Es evidente que una “*sociedad de riesgo*” como la actual exige un modelo de bienestar distinto, en el que se considere al trabajo como fuente originaria de derechos, y por ello han de contemplarse a la vez los dos aspectos a considerar, la ausencia de ingresos y la exclusión.

Quinta.- Toda RGC habría que considerarla por tanto no como una mera “*renta básica*” incondicional, ni tampoco como una “*Renta Activa de Inserción*” que persigue incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de determinados colectivos, ni tampoco como una prestación económica (contributiva o no) de la Seguridad Social, o de la LISMI, o de la *Ley de Dependencia*, sino como una prestación que en realidad se constituye como un derecho a dos prestaciones (la económica y la del proceso de inserción), todo ello basado en un modelo social en el que el trabajo es el eje central, como concepto vital, y de ahí que frente a los clásicos IMI o RMI, más dirigidos a la exclusión social típica de la marginación, la RGC ha de ser una prestación social dirigida a la inclusión e integración social, es decir, comprendería también a los posibles “excluidos” por crisis económicas como la que actualmente sufrimos.

Sexta.- Es evidente que la prestación regulada en el Anteproyecto informado actúa sobre el sector de personas en exclusión social, sector que a juicio del CES es insuficientemente conocido, por lo que este Consejo cree que debe contarse con una base estadística adecuada y actualizada que permita conocer la extensión de dicho colectivo y sus peculiares características, máxime teniendo en cuenta el carácter multicausal que contribuye a situar a las personas en situaciones extremas de pobreza y marginación.

Séptima.- Considera el CES que el Anteproyecto es exhaustivo en lo que se refiere a los tres primeros Títulos del mismo, lo que contrasta con la redacción de



carácter más general de los *Títulos IV al VII* del texto informado, que contienen numerosas y constantes alusiones a un desarrollo reglamentario posterior, lo que de no hacerse con premura significaría la imposibilidad de cumplir adecuadamente los objetivos y fines que sí están inmersos en la primera parte del texto informado.

Octava.- El CES recomienda incrementar la coordinación y el intercambio de información entre los servicios sociales y los servicios de empleo, pudiendo evitar de esta forma posibles situaciones de desprotección, y facilitando así la transición de las personas beneficiarias de la RGC hacia situaciones de empleo.

Novena.- El CES valora positivamente la creación de la *Comisión de seguimiento* prevista en el *artículo 36* del texto informado, que evaluará los resultados de la prestación y velará por la mejora continua de la misma, lo que permitirá un correcto aprovechamiento de los fondos presupuestarios asignados.

Décima.- Este Consejo recomienda que a lo largo de toda la norma se utilicen términos como *persona titular*, *persona beneficiaria*, etc. considerándolos más adecuados desde una perspectiva de género.

Undécima.- Actualmente se encuentra en trámite parlamentario el *Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Castilla y León*, en el que se hace alusión a las prestaciones de carácter social de Castilla y León, incluyendo entre las que se denominan *prestaciones esenciales*, a la prestación del IMI.

Dado que la prestación que se regula en el Anteproyecto que ahora se informa, es una prestación social (como así se define en el *artículo 1*), y que además producirá realmente la efectiva desaparición del IMI en su momento, el CES considera necesario que se coordinen ambos textos legales, para poder evitar problemas de interpretación.

Duodécima.- El CES considera necesario que, de conformidad con lo previsto en el texto de la *Parte II del Acuerdo del Consejo del Dialogo Social de 28 de diciembre de 2009*, sobre *“Ayudas para situaciones de necesidad”*, se elabore, en los



términos temporales recogidos en dicho Acuerdo, una regulación específica que contemple *las situaciones de emergencia y las situaciones de necesidad para acceder a los bienes de primera necesidad*.

Decimotercera.- El CES considera necesario que el desarrollo reglamentario de la norma informada se efectúe, en el plazo máximo de seis meses, y mediante una norma única, cuyo borrador, de forma análoga a lo ocurrido con el texto legal, se discuta en el marco del Dialogo Social.

En todo caso, el Proyecto de Decreto que incluya el desarrollo reglamentario previsto de la Ley informada deberá ser objeto del preceptivo Informe Previo de este Consejo Económico y Social.

Valladolid, 18 marzo de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández