

IP 13/04

Informe Previo 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

*Fecha de aprobación:
Pleno 24 de noviembre de 2004*



Informe Previo

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

Habiéndose solicitado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, con fecha de registro de entrada en el CES de 25 de octubre de 2004, Informe preceptivo y previo al amparo de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

Visto que en el oficio remitido de la citada Consejería no se solicita tramitación de urgencia, procede la aplicación del procedimiento ordinario, conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

Junto al citado Proyecto de Decreto se remite por la Consejería la documentación que ha servido para su elaboración.

La elaboración del Informe fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Área Social, que en su reunión del día 4 de noviembre de 2004, elaboró el oportuno Informe Previo, que fue visto por la Comisión Permanente en su reunión del día 11 de noviembre de 2004 que acordó elevarlo al Pleno que lo aprobó el día 24 de noviembre de 2004.

Antecedentes

El nuevo Decreto viene a sustituir al Decreto 197/2000, sobre el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de Castilla y León, de 21 de septiembre (cuyo proyecto no fue sometido al preceptivo informe del CES, como por el contrario sí ocurrió con el Reglamento de 1997 que se informó en el IP 9/97) y a la Orden de 5 de noviembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por el que se regula la Comisión Regional de Seguimiento de la Prestación de Ingresos Mínimos de Inserción en Castilla y León, por lo que estas normas, prevista su derogación por el Proyecto de Decreto que se informa, se constituyen en Antecedentes del mismo.

Son también antecedentes normativos a tener en cuenta:



- El Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, regulador del Programa de renta activa de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, prorrogado para 2004 por el Real Decreto 2/2004, de 1 de enero.
- El Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario Mínimo Interprofesional y para el incremento de su cuantía, crea un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) que sustituye al SMI como indicador para referenciar las prestaciones.
- Naturalmente la Ley 18/1988, de 28 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales, en cuanto atribuye la competencia de establecer prestaciones económicas paliativas de situaciones de necesidad.
- El marco del Diálogo Social en cuanto ha sido el impulsor de las mejoras adoptadas en el Acuerdo de 12 de febrero de 2004 suscrito por la Junta de Castilla y León y las Organizaciones Sindicales y Confederación de Organizaciones Empresariales más representativas de Castilla y León, es el referente inspirador del nuevo Reglamento.
- Diversos estudios y consultas realizadas durante 2003 preparatorios del Proyecto de Decreto, ha servido en su información y orientación.

Observaciones Generales

Primera.- El nuevo Proyecto de Decreto viene precedido de estudios y consultas que avalan la necesidad de actualización de la norma.

Las reuniones del Ejecutivo Regional con UGT, CC.OO. y CECALE en enero y febrero que desemboca en el Acuerdo de 12 de febrero de 2004 con alcance para 2004-2007 y las consultas a la Comisión Regional de Seguimiento de Acuerdo Marco de Cofinanciación de Prestaciones Básicas, Servicios Sociales y al Consejo Regional de Acción Social, han supuesto una base participativa y de audiencia previa muy útil para conocer los aspectos que habían de actualizarse en una aproximación a las normativas homólogas actualizadoras más recientes de otras Comunidades y sirven para conseguir mayor eficacia en la cobertura de las personas y unidades familiares más necesitadas.

Segunda.- Las modificaciones que introduce esta nueva norma respecto al Decreto anterior que deroga, son:

- El aumento de la cuantía básica de la prestación.



- El establecimiento de complementos para los miembros de la unidad familiar a cargo del titular.
- Incluir como nuevos beneficiarios a emigrantes castellanos y leoneses de más de 65 años que retornen a la Comunidad.
- Aportar un proyecto individualizado de inserción o iniciar inmediatamente su elaboración, en el momento de la solicitud de la ayuda.
- La simplificación de la documentación a presentar y la flexibilización de los requisitos exigidos.
- La nueva composición de la Comisión Regional de Seguimiento del IMI.

Especialmente positivo resulta el procedimiento colegiado con amplio protagonismo de las Corporaciones Locales consistente en una fase de valoración de los solicitantes a través de un informe técnico con pronunciamiento expreso sobre la concesión de la ayuda.

Tercera.- El Proyecto de Decreto se estructura en:

Capítulo I.- Disposiciones Generales

Capítulo II.- Requisitos de los beneficiarios y solicitantes.

Capítulo III.- Contenido obligacional y económico

Capítulo IV.- Procedimiento de concesión

Capítulo V.- Devengo y seguimiento

Capítulo VI.- Ampliación de la duración, renovación, modificación, suspensión y extinción de la Prestación.

Capítulo VII.- Financiación y seguimiento general de la prestación.

Comparativamente con el Reglamento vigente, el nuevo Reglamento amplía sus capítulos, dedicando algunos específicamente a contenidos que en la norma anterior aparecían englobados en otros capítulos; también presenta cuatro artículos más que la norma que deroga.

Cuarta.- Se trata esencialmente de un texto que viene a recoger las mejoras que en la prestación se han acordado en el marco del Diálogo Social entre el Ejecutivo Regional y los Agentes Sociales más representativos, y que se plasman en el Acuerdo de 12 de febrero de 2004.



Aunque se configura como una ayuda social que atiende desde 1990 a cubrir las necesidades de subsistencia de quienes carecen de los medios económicos para ello, a criterio del CES, el Decreto responde como ya puso de manifiesto en su Informe 9/97, a la consolidación de un auténtico derecho con una doble vertiente: derecho a la subsistencia digna a través de la cobertura de sus necesidades básicas y derecho a la inserción social.

Quinta.- El hecho de que las Comunidades Autónomas ostenten la titularidad competencial en materia de prestaciones asistenciales de renta mínima, en capacidad normativa, gestión y financiación, constituye una de las manifestaciones más extremas de la descentralización territorial, haciendo que existan 17 normativas autonómicas que, con diferente denominación, regulan este tipo de prestaciones desde un esquema normativo semejante pero con diferencias de fondo: en los requisitos restrictivos de la universalidad que debe ser la aspiración natural de este sistema; en el reconocimiento de un carácter reglado o discrecional de su régimen jurídico, en las dotaciones presupuestarias que se destinen a estas ayudas, en las diferencias en los niveles de vida de los que se parte en cada región, etc.

Observaciones Particulares

Primera.- En el artículo 1 en relación con el artículo 5 se recogen los posibles beneficiarios y el concepto de unidad familiar a los efectos de la prestación. Sin embargo, quizás queriendo superar las dificultades de interpretación que surgieron en la redacción del Decreto vigente (Decreto 197/2000) al diferenciar personas físicas de Unidades Familiares, se opta en el proyecto por una redacción que pretende ser integradora y que aún mejorando la anterior, quizás pudiera resultar más clarificadora si la referencia fuera a familias unipersonales y pluripersonales, ambas constitutivas de unidades familiares.

Segunda.- El artículo 6 mejora la redacción respecto a su correlativo (el artículo 4) del vigente Reglamento, al incluir la necesidad de domiciliación y empadronamiento en un municipio de Castilla y León, frente la equívoca expresión “que radiquen en territorio de Castilla y León” utilizado en la norma vigente y porque añade además de los requisitos generales otros específicos para cada caso, ocupándose también de los menores y su escolarización y de los emigrantes retornados.

Tercera.- El CES decía en el Informe Previo (9/97) que se incurría en una imprecisión técnica al hablar de “carecer de medios económicos o patrimoniales”, por cuanto los medios patrimoniales tiene naturaleza económica, constatando que aparece corregida en el artículo 7 del proyecto.

Cuarta.- En el artículo 8 las principales novedades son:

En la letra a) reduce al requisito de “estar empadronado”, cuando el decreto vigente dice "estar empadronado o ser residente ...".

En la letra b) incluye un nuevo párrafo tercero que acertadamente incorpora como beneficiarios a los castellanos y leoneses, mayores de 65 años, que emigraron y retornen.

En el párrafo 2 de este artículo exige como requisito imprescindible adjuntar a la solicitud de la prestación un proyecto individualizado de inserción, del que ya hemos hablado en el Informe.

Todas estas incorporaciones merecen un juicio de valoración positiva por parte del CES.

Quinta.- El catálogo de obligaciones de los beneficiarios incluye “no ejercer la mendicidad” como novedad y mejora algunos aspectos de la redacción en otros; por otro lado, suprime la obligación de “aplicar la ayuda económica a la finalidad para la que ha sido otorgada”, sin duda porque en el artículo 3.5 se protege esta ayuda evitando que se dé a la misma otro destino que el previsto.

Sexta.- El “Proyecto Individualizado” como documento normalizado de inserción ha supuesto un eficaz instrumento de inserción al conectar la ayuda al esfuerzo de superación adaptado a la específica circunstancia de beneficiario y pactado con él, lo que va a conseguir implicarlo en la tarea de salir de la marginación.

El CES entiende que la aplicación del sistema IMI debe tender a evitar la perpetuación en la situación de marginación, por el contrario el sistema debe procurar la integración del beneficiario como meta, de modo que su protección resulte transitoria y logre la integración, en condiciones de autosuficiencia, a una vida digna.

El artículo 8.2 exige una justificación expresa en las causas en que no resulte posible formalizar este documento.

Séptima.- Nuestra Comunidad Autónoma era la única que no contemplaba complementos en función de las personas a cargo de la unidad beneficiaria de la prestación, por lo que se hacía necesario incluir alguna cuantía adicional por cada uno de los miembros, que puede articularse bien como una cuantía fija por cada miembro o variable. El nuevo proyecto lo incluye ya cifrando la cuantía del complemento en el porcentaje de la cuantía mensual de la prestación que al efecto se



determine y en la Disposición Adicional se establece un 8% para el año 2005 y un 12% a partir de 2006.

Octava.- El procedimiento adapta la documentación exigible a los nuevos beneficiarios (emigrantes retornados) y las condiciones de la concesión, introduce mayores garantías en el informe técnico, establece el plazo de un mes a contar desde la recepción del expediente para que el Gerente Territorial de Servicios Sociales dicte resolución, etc. Y configura con más detalle el procedimiento.

Convendría advertir sobre la necesidad de adoptar las medidas necesarias en materia de protección de datos de carácter personal en estos expedientes en aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

Novena.- Se introduce en el artículo 19 la posibilidad de ampliación de la duración de la prestación del IMI, diferenciándose de la renovación con la que aparece confundida en el texto vigente, suponiendo una mejora técnica, porque efectivamente no es lo mismo ampliar que renovar y la renovación no se produce sino cuando se agota el plazo de la primera concesión.

Décima.- En el artículo 24 que incorpora novedosamente el cese cautelar del abono de la prestación cuando las causas de extinción que se hace constar en la propuesta de extinción de la ayuda puedan crear la presunción fundada de que se ha perdido el derecho a la ayuda y este artículo remite a concretos supuestos del artículo anterior (art. 23), alguno de los cuales no es posible aplicar, ya que este artículo no tiene la letra i) que se menciona en el 24. Lo que debe corregirse.

Decimoprimer.- La Comisión Regional de Seguimiento que al crearse con posterioridad al Reglamento (Orden de 5 de noviembre de 2001 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social) permanecía fuera del mismo, en el nuevo Decreto se incluye en su texto y su composición se reduce, haciéndose tripartita, procurando la paridad sindical y empresarial y con la Gerencia de Servicios Sociales.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- A primeros de los años 90 se crean los llamados "salarios sociales" como ayuda para quienes se encuentran en situación extrema y se configuran como rentas mínimas de



inserción. Se trata de recuperar a personas en edad de trabajar que, por diversos motivos, han quedado fuera del sistema de previsión social.

Estas prestaciones actúan sobre un sector social reducido e insuficientemente conocido, por lo que el CES cree prioritario contar con una base estadística adecuada y actualizada que permita conocer la extensión de este colectivo y sus peculiares características, máxime teniendo en cuenta el carácter multicausal que contribuye a colocar a las personas en situaciones extremas de pobreza y marginación.

Precisamente y atendiendo a esta concurrencia de causas que se sitúan en la base de la pobreza, su solución requiere actuaciones a todos los niveles de la Administración Pública y desde lo privado, coordinando muchos de los departamentos de aquella (vivienda, educación, trabajo, sanidad, etc.), pues los servicios sociales pueden actuar tan solo con un alcance paliativo de estas situaciones, pero una solución de más alcance ha de venir de cambios estructurales.

Segunda.- El CES valora positivamente la norma en su conjunto, por cuanto supone una actualización económica de las ayudas, tal y como se recogía en el Acuerdo de Diálogo Social de 12 de febrero de 2004 firmado por los Agentes Económicos y Sociales ya reseñados, situándose estas en 345,38 €- mensuales por cada unidad familiar (cantidad equivalente al 75% del indicador público de renta de efectos múltiples IPREM). Así mismo el CES considera positiva la incorporación de criterios y actuaciones que nacen del aprendizaje en la experiencia con la que cuentan la Gerencia y los Entes Locales en este tipo de prestaciones y del asesoramiento a través de la consulta y participación que la han precedido. Todas estas mejoras sitúan a la nueva norma en mejor situación de eficacia respecto a la paliación de la pobreza y la reinserción social del colectivo a que se dirige.

Tercera.- El "Proyecto Individualizado de Inserción" se está revelando como un instrumento idóneo para este fin, ceñido a las circunstancias personalizadas de cada caso, adaptando las actuaciones de integración al perfil del beneficiario y contando con él. El CES cree que es en torno a esta herramienta donde ha de girar la tarea integradora, caso por caso y con una acción de seguimiento que sirva para evaluar los resultados obtenidos.

Cuarta.- El hecho de que a través del Diálogo Social se hayan alcanzado unos compromisos con la Administración Regional que llegan hasta el año 2007, va a dotar a esta norma no sólo de la estabilidad que supone su aceptación social, al estar implicados los Agentes de esta naturaleza, sino también de la que le otorga su perspectiva temporal.



Quinta.- El Estado del Bienestar produce en la tarea de distribución de la renta y la riqueza efectos de exclusión, derivados en parte de la utilización del mecanismo del empleo como agente redistribuidor. La complejidad del trabajo a consecuencia de los cambios tecnológicos, ha sofisticado el mercado laboral, limitándolo a trabajadores cualificados y haciendo más difícil su acceso al resto. El sistema de protección frente a los riesgos sociales de la Seguridad Social tienden a proteger a quienes ya han tenido un empleo, pues se basa en la cotización, de forma que el carecer de un historial laboral prolongado desampara de su cobertura. Hoy lo que se viene conociendo como "la nueva pobreza", se nutre de quienes no han contribuido al sistema de seguridad social, por eso los mecanismos complementarios de la Seguridad Social, esto es de Asistencia Social, resultan necesarios para atender estos casos desde planteamientos diferentes, desligados de la vida laboral, asegurando un mínimo de subsistencia digna que debe alcanzar a todos (pero que todavía no son de cobertura universal).

Sexta.- Aunque la solicitud de la ayuda sea a instancia de parte, una vez puesto en marcha el procedimiento, el solicitante debería estar ayudado en todos los trámites posteriores por un asistente social, para evitar que la obtención de la documentación requerida entorpezca la cumplimentación y, en algún caso, haga desistir de la ayuda.

Incluso cuando los Servicios Sociales conozcan situaciones merecedoras de ser incluidas en el ámbito del Decreto sería conveniente la actuación de oficio.

Valladolid, 24 de noviembre de 2004

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández