

Informe Previo 9/97
sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba
el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en
la Comunidad de Castilla y León

El Proyecto, arriba reseñado, fue remitido al Consejo el día 26/05/97 (fecha de registro de entrada) por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (Gerencia de Servicios Sociales), junto otra documentación de interés.

Visto que la citada Consejería remitente solicita su tramitación por la vía de urgencia, regulada en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, exponiéndose las razones que justifican la urgencia; procede la tramitación por esta vía abreviada.

Habiendo sido elaborado y aprobado el presente Informe por la Comisión Permanente del Consejo, en sus sesión del día 18 de junio de 1997, se dio efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

Antecedentes

Comunitarios:

Pueden citarse como Antecedentes con referencias explícitas de objetivos sociales.

- La Carta Social Europea (1961) y su protocolo Adicional.
- La Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores (1989).

Nacionales:

- La Constitución Española (1978) en su artículo 41.
- El Decreto Legislativo 1/1994 regulador del sistema de prestaciones no contributivas a la Seguridad Social.

Autonómicos (en Castilla y León):

- El Estatuto de Autonomía, artículo 26.
- El Acuerdo de 6 de abril de 1990 con las Centrales Sindicales.
- La Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales.
- El Decreto 286/1991 Reglamento del I.M.I. en Castilla y León.

Observaciones y Recomendaciones

Con carácter previo, el Consejo considera que las rentas mínimas deben configurarse como un auténtico derecho, con una doble vertiente: derecho a unos ingresos mínimos que permitan unas condiciones de subsistencia digna y un derecho a la inserción social, y no como una mera acción asistencial de servicio social.

1º.- No aparece claramente deslindado en el artículo 3 del Reglamento la unidad familiar y la persona individual, contemplado a ambos como sujetos beneficiarios, posibles perceptores, de la ayuda.

En el supuesto c) es conveniente que la propia norma, en una interpretación auténtica "ex lege", aclare como entender a los efectos de este Reglamento los términos "absoluta independencia"; en relación con el último párrafo de la letra d) y del artículo 4.a).

El Consejo manifiesta su apoyo a la iniciativa presentada por la Secretaria Regional de la Mujer a fin de permitir que las madres solteras pudieran cobrar el I.M.I. aún cuando no hayan transcurrido seis meses desde el nacimiento del hijo, e independientemente que la mujer esté bajo la tutela de sus padres o de si éstos tienen otro tipo de rentas. Asimismo, también se plantea ampliar la cobertura al colectivo de personas separadas en los casos de impago de pensiones de mantenimiento.

2º.- En el artículo 4.b) hablar de "carecer de medios económicos o patrimoniales", supone una imprecisión técnica, por cuanto los medios patrimoniales tienen naturaleza económica. Bastaría, con diferenciar en atención a la naturaleza de los bienes que pueden formar parte del patrimonio de una persona, con hablar de renta y patrimonio.

3º.- En el artículo 6.a), en relación con el 11.c), se señala como circunstancia a reunir por el solicitante de la prestación, la de "estar empadronado o ser residente en algún municipio de la Comunidad, con dos años de antelación a la presentación de la solicitud".

El Consejo estima que este plazo debería ser de un año, si bien el mismo debe fijarse en coordinación con las demás Comunidades Autónomas.

En el caso de los emigrantes retornados e inmigrantes, debe tenerse una especial consideración, estableciéndose un plazo más reducido en función de las especificidades de estos colectivos que podría ser de 6 meses, y, como en el apartado anterior, en coordinación con las demás Comunidades Autónomas.

4º.- Respecto a la edad que se requiere a los solicitantes del I.M.I., en el artículo 6.b), es la misma en todas las Comunidades Autónomas (de 25 a 64 años).

5º.- en el artículo 7º se fijan unos criterios de valoración técnica de la solicitud, garantía que sólo se recoge en este Reglamento, y que merece a este Consejo una valoración positiva, por cuanto contribuye a la mayor objetividad y equidad en el acceso a un beneficio público.

6º.- El artículo 8.g), establece como obligación a asumir por los beneficiarios "realizar conductas concluyentes.....(sic)"; expresión que introduce un elemento valorativo, pudiéndose sustituir "por conductas de las previstas en este artículo o cualquiera que se haya asumido en el proyecto individualizado o se recoja en la resolución como tal".

7º.- Es necesario introducir en el texto del Reglamento la obligación de la Gerencia de Servicios Sociales, en orden a garantizar la confidencialidad de los datos que conozca (en relación con la LOARTADL). Sin perjuicio de la utilización de los mismos a los fines previstos en el presente Reglamento o por razones de estadísticas.

8º.- El Consejo estima que como órganos superiores de control y seguimiento de la aplicación de la renta de integración social de Castilla y León se deberían constituir dos comisiones, una a nivel autonómico y otra a nivel de cada provincia de nuestra Comunidad.

Su composición debería ser de naturaleza tripartita (representantes de las organizaciones sindicales más representativas a nivel autonómico, representantes de la organización empresarial del mismo ámbito, representantes de la administración).

9º.- Considerando las especiales características de los colectivos a los cuáles va dirigido el I.M.I., se hace necesario simplificar los trámites administrativos que aparecen recogidos en el artículo 11 del Proyecto de Decreto. En esta línea de trabajo, la cumplimentación y obtención de parte de la documentación a que hace referencia el citado artículo debía ser realizada de oficio por parte de la administración.

10º.- En el artículo 15.2.3 debería ligarse la renovación de las solicitudes de reconocimiento del derecho a percibir la prestación en función del grado de cumplimiento del Plan de Inserción de acuerdo al informe de valoración de la Comisión Provincial correspondiente (que se recomienda su creación en el punto anterior).

Por otro lado, la diferenciación que se hace en el 15.7 de una nueva solicitud de ayuda, terminado el periodo de prórrogas de una anterior; no parece que debiera sustentarse en los solos trámites (en todos los casos se requiere solicitud y expediente, aunque no sea de renovación); sino que este debe ser el momento de introducir un trámite nuevo que delimite el final de un ciclo y abra un periodo nuevo (si hubiera lugar a él), cual es la evaluación del grado de cumplimiento y resultados obtenidos en el proyecto individualizado de inserción. Porque lo que verdaderamente interesa es que se produzca una renovación de los beneficiarios y no una permanencia en el sistema de ayudas. Si tiene éxito la inserción deberá producirse una rotación de nuevos beneficiarios en el sistema I.M.I.

11º.- Es necesario contar con una base estadística fiable que permita conocer no sólo la extensión del problema (número de beneficiarios), sino también las características peculiares de éste en nuestra Comunidad. Porque sólo podrá articularse una respuesta adecuada si se actúa conociendo el perfil de los beneficiarios.

Aunque en la base de toda situación de pobreza y marginación existen elementos de: abandono paro de larga duración, desarraigo social, falta de hogar, alcoholismo o drogadicción. Cada caso es

diferente y, normalmente se combinan varios de estos elementos, de tal forma que sólo conociendo el dato individualizado, podrá resultar eficaz la tarea de ayuda e inserción.

Por lo anterior, el Consejo considera necesario y urgente que se elaboren estadísticas fiables y periódicas sobre esta pobreza extrema en nuestra Comunidad, sus causas (dato necesario para la tarea de prevención) y la incidencia concreta de cada causa en las personas afectadas.

12º.- La naturaleza multicausal de la pobreza en este grado extremo, requiere una implicación de todas las Administraciones Públicas, en sus diferentes niveles, y de los órganos y departamentos de éstas con competencia en: vivienda, educación, trabajo, servicios sociales, sanidad etc. Para ello, es preciso coordinar todos los esfuerzos interadministrativos e interdepartamentales entre ellos y en relación con colaboradores externos como entidades no gubernamentales (Cruz Roja, Cáritas, etc.), Cajas de Ahorro, e iniciativa ciudadana, promoviendo el asociacionismo y creando equipos técnicamente formados en esta atención especializada.

13º.- El Consejo, atendiendo a los factores concretos que aparecen como de mayor incidencia y más comunes, recomienda:

- (a) Vivienda: potenciar la construcción de Viviendas Públicas en régimen especial, abaratando su coste final e incrementar el parque de viviendas, de promoción pública, en alquiler. Favoreciendo a este colectivo, último escalafón de la marginalidad, en el acceso a una vivienda digna.

Dado que la promoción de viviendas se inserta en el Plan de Viviendas y que su costo y restricciones presupuestarias limita las actuaciones de este tipo, en tanto se consigue atender las necesidades, es necesario contar con una red de residencias, albergues y casas de acogida para los "sin techo".

- (b) Educación: factor fundamental en la tarea de prevención. Los instrumentos normativos que exige la escolarización y castigan la utilización del menor en el mercado laboral, existen ya en nuestro Ordenamiento Jurídico; por lo que es en la vigilancia y control de su efectivo cumplimiento en dónde ha de ponerse especial cuidado en evitar que existan casos que escapen a estas garantías legales.

Facilitar el acceso a estudios, en cualquier nivel, de aquellas personas que por las circunstancias de su vida no pudieron adquirir esta formación en su momento (educación de mayores, de mujeres etc..). La formación profesional, de la que se ha ocupado en numerosas ocasiones este Consejo, solicitando su revalorización social, en este campo concreto demuestra de forma especial su eficacia. Para lo cual, es preciso contar con equipos adecuados de educación especializada.

- (c) Empleo: se hace necesario un seguimiento del paro de larga duración y del acceso al primer trabajo, pues son éstos dos supuestos los que más directa relación tienen con la marginación a que nos venimos refiriendo. Con especial atención a los mayores de 45 años y a las mujeres, todavía más castigados en este seguimiento de desempleados.

Es importante evitar la desconexión con el trabajo de estas personas, pues la pérdida del hábito laboral supondría un factor de empeoramiento y una dificultad añadida a su reinserción social. Por ello es conveniente promover actividades incentivadoras y formativas que mantengan hábitos de asistencia, sujeción a horario, convivencia y otros semejantes a los creados por una obligación laboral.

Aprovechar las nuevas modalidades de contratación para aproximar a estos desempleados al mundo del trabajo.

Para evitar que la búsqueda de un empleo repercuta inmediatamente en la pérdida de la ayuda lo que produce un efecto desincentivador, debería permitirse una cierta flexibilidad - aunque sea temporal - en el cobro de otros ingresos compatibles con la ayuda.

- (d) Sanidad: la atención a los drogodependientes ha de efectuarse a través del Plan contra las Drogas operativo en nuestra Comunidad, particularmente deben promoverse campañas contra el alcoholismo, con especial atención a los jóvenes.

Teniendo en cuenta en los dos casos que anteceden la diferente naturaleza de estos supuestos de marginación social que requieren una tarea de permanente y mutua asistencia entre el sistema sanitario y los servicios sociales para detectar a tiempo los cuadros de riesgo.

- (e) Servicios Sociales: coordinación entre los sistemas de servicios sociales diseñados para la atención de este último eslabón del sistema de protección social, para que la labor iniciada en una Comunidad no se pierda por el hecho de que el beneficiario sea transeúnte en otras o decida un cambio de residencia; sino que la ayuda y esfuerzo de reinserción tenga continuidad donde quiera que esté. Para ello, además de contar en todas las Comunidades Autónomas con servicios homólogos, se hace necesario poder transmitir a requerimiento de la Comunidad receptora toda la información sobre la unidad familiar o individuo que conste, a fin de asegurar el éxito de la inserción y evitar duplicidades innecesarias.

No obstante lo dicho, debe tenerse siempre en cuenta que la labor de los servicios sociales ha de tender siempre a evitar la perpetuación del beneficiario en la situación de marginación, procurando que su paso por el sistema I.M.I. sea transitorio y que tan pronto sea posible se integre, en condiciones de autosuficiencia, a la normal vida social.

Respecto a la población transeúnte es necesario consolidar los servicios de orientación al transeúnte que le ofrezcan todo tipo de información sobre los servicios sociales de su interés existentes en el municipio.

14º.- El Proyecto de Reglamento incorpora numerosas novedades, con respecto al Decreto anterior (D.286/1991) sobre aspectos muy concretos, la principal de ellas es la inclusión de un capítulo de "nuevo cuño", el IV "Proyecto individualizado de inserción" de especial transcendencia. Esta iniciativa merece una valoración positiva del Consejo, por cuanto asocia la ayuda al esfuerzo de inserción, pactado con el propio beneficiario, atendiendo a niveles concretos y regulando en el capítulo siguiente su seguimiento. Sin duda más eficaz que la planificación general, por adaptarse al específico perfil del marginado e implicarlo en su propia autoestima e inserción.

La norma a aprendido de la experiencia con la que cuenta ya este tipo de prestaciones y acierta a incorporar soluciones a cuestiones que venían planteando dificultades interpretativas: (artículo 3.b.) "personas que se encuentren en proceso o situación de nulidad matrimonial"; (artículo 4.2) "al aplicar el régimen de reciprocidad respecto a los extranjeros residentes en nuestra Comunidad"; (artículo 10) se suprime la exigencia "por el interesado"; (artículo 12.2) en consecuencia con la posibilidad que otorga la Ley 30/1992 de LRJAP a los administrados de presentar sus escritos ante cualquier órgano de la Administración.

El Reglamento que se informa introduce otras novedades que merecen el reconocimiento del Consejo: (artículo 4.1) "se exceptúa del cumplimiento del plazo a las unidades familiares monoparentales con cargas familiares"; (artículo 5) "no se considera causa de exclusión del I.M.I. la convivencia transitoria o coyuntural con la familia. Pues ambas consideraciones obedecen a razones de justicia.

Respecto al incremento a 3.000.- ptas./mensuales, saludando el citado incremento, cabe decir: que tratándose de una necesidad básica de subsistencia no tienen justificación las diferencias de cobertura que se observan en las distintas Comunidades Autónomas para armonizar sus sistemas y la cuantía de sus ayudas, hasta lograr unos marcos de ayuda lo más homogéneos posibles. En todo caso, la cuantía de incremento debería estar más cerca de la tasa anual acumulada que haya tenido la inflación en nuestra Comunidad Autónoma entre el año de publicación de la norma anterior, 1991, y la que ahora se propone, en aras de un trato equivalente al que se recoge para otro tipo de prestaciones sociales.

Por otro lado, esta cuantía que debe tener carácter de mínima y no de máxima, ha de incrementarse en función de las circunstancias específicas de cada unidad familiar (número de hijos, vivienda, salud, medios, etc...) y actualizarse al igual que sucede en el sistema de pensiones de la Seguridad Social con carácter anual y en función de un indicador (que puede ser el I.P.C. de la Comunidad), y no en función de las disponibilidades presupuestarias.

Valladolid, a 18 de junio de 1997

VºBº

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallago

Fdo.: Javier García Díez