

ÍNDEX

DICTAMEN 17/2005 sobre l'Avantprojecte de llei de prestacions econòmiques d'assistència social.....	2
---	---

DICTAMEN 17/2005 sobre l'Avantprojecte de llei de prestacions econòmiques d'assistència social.

Atenent les competències atribuïdes al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya per la Llei 7/2005, de 8 de juny, el Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, en la sessió extraordinària del dia 2 de novembre del 2005 aprova el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

En data 13 d'octubre del 2005 va tenir entrada al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya un escrit tramès per l'Honorable Consellera de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya, en què sol·licitava l'emissió del dictamen de caràcter preceptiu, previ a fer-ne la tramitació, de l'Avantprojecte de llei de prestacions econòmiques d'assistència social.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres del Ple. La Comissió Executiva es va reunir el dia 27 d'octubre del 2005 en sessió extraordinària i va aprovar la proposta de dictamen.

Context normatiu

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 8.2, encomana a la Generalitat, entre altres funcions, la de facilitar la participació de tots els ciutadans i les ciutadanes en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, l'article 52 de l'Estatut d'autonomia faculta la Generalitat per constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

II. CONTINGUT

L'Avantprojecte de llei consta d'una exposició de motius, trenta articles estructurats en tres capítols, sis disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries i una disposició final.

L'exposició de motius està dividida en quatre apartats. El primer conté una breu síntesi de la finalitat de l'Avantprojecte de llei, descriu el marc competencial de la Generalitat de Catalunya en matèria d'assistència social i recull el concepte d'assistència social segons la jurisprudència constitucional. El segon apartat incorpora el concepte de pobresa i resumeix l'objectiu global de la Unió Europea per a la inclusió social i tres de les directrius polítiques que se'n desprenen: universalitat, equitat i solidaritat per a la dignitat humana. El tercer apartat sintetitza els objectius de l'Avantprojecte de llei per afrontar les situacions de pobresa més paleses que es donen a Catalunya establint drets subjectius pels col·lectius més necessitats. El quart i darrer epígraf de l'exposició de motius presenta l'estructura i el contingut de la l'Avantprojecte de llei.

El **capítol I**, denominat "Disposicions generals", engloba els quinze primers articles que defineixen els conceptes bàsics per fer comprensible el conjunt de la llei. En aquest sentit es defineix el concepte de necessitat, de despesa essencial, d'unitat familiar i d'unitat de convivència i s'estableix els criteris de valoració de l'estat de necessitat i s'estableix l'indicador d'insuficiència de recursos. D'altra banda, es regula en aquest capítol l'objecte de l'Avantprojecte de llei, la naturalesa, el finançament, el caràcter i la creació de les prestacions; la forma en atenció a la durada, l'abonament, les causes de suspensió i d'extinció i les incompatibilitats.

El **capítol II**, denominat “Procediment per a la concessió i gestió de les prestacions d’assistència social”, recull els articles 16 al 18. Aquest capítol regula el procediment de presentació de les sol·licituds, el tràmit d’instrucció de l’expedient, la gestió d’aquest, els terminis de resolució i la jurisdicció competent per recórrer les resolucions emeses.

El **capítol III**, denominat “De les prestacions econòmiques de dret subjectiu”, està estructurat en tres seccions que engloben els articles 19 a 23, 24 a 29, i 30 respectivament. Sota aquest capítol es regulen en la secció primera les prestacions econòmiques de dret subjectiu i, en concret la prestació per a joves ex tutelats; la prestació pel manteniment de les despeses de la llar del cònjuges o familiars supervivents; la prestació complementària per els pensionistes de la modalitat no contributiva per invalidesa o jubilació; la prestació a l’acolliment d’un menor tutelat per la Generalitat i la prestació pel manteniment de necessitats bàsiques. En la secció segona es regulen les prestacions econòmiques de dret de concurrència, i la secció tercera regula les prestacions econòmiques d’urgència social.

La **disposició addicional primera** estableix els àmbits en què no serà d’aplicació l’Avantprojecte de llei.

La **disposició addicional segona** estableix l’aplicació de l’ordenament en matèria d’estrangeria a les persones provinents de països no comunitaris.

La **disposició addicional tercera** regula les condicions d’accés de les persones de països comunitaris a les prestacions econòmiques d’assistència social.

La **disposició addicional quarta** estableix que les prestacions econòmiques considerades en l’Avantprojecte de llei no formen part del sistema de seguretat social i no es troben incloses en l’àmbit d’aplicació del Reglament (CEE), núm. 1408/1971, del Consell, de 14 de juny.

La **disposició addicional cinquena** estableix que el Govern efectuarà les previsions pressupostàries necessàries per poder atendre les prestacions econòmiques d’assistència social de dret subjectiu.

La **disposició addicional sisena** crea com a ens públic l’Agència Catalana de Gestió de les Prestacions Econòmiques Assistencials i autoritza el Govern de la Generalitat pel tal que reglamentàriament aprovi els estatuts pels quals se n’estableixi l’organització i funcionament.

La **disposició transitòria primera** estableix que la prestació complementària per als pensionistes de la modalitat no contributiva que s’estableix a l’article 21, s’assolirà progressivament en un termini de 2 anys i en la quantitat que es fixi a la llei de pressupostos.

La **disposició transitòria segona** estableix que el complement de la prestació establerta a l’article 20 i la prestació creada a l’article 23 es faran efectius abans del termini de sis anys, a comptar des de l’entrada en vigor de l’Avantprojecte de llei.

La **disposició transitòria tercera** preveu que sense perjudici que el Govern pugui crear, modificar o extingir prestacions econòmiques destinades a finançar serveis socials o altres programes gestionats pel departament competent en matèria de benestar i família, els serà d’aplicació el contingut d’aquesta llei.

La **disposició transitòria quarta** preveu que les prestacions i ajuts econòmics reconeguts i els procediments en tràmit a l’entrada en vigor de l’Avantprojecte de llei es regiran per la normativa aplicable en el moment de la seva iniciació.

La **disposició final** estableix l’entrada en vigor de l’Avantprojecte de llei.

III. OBSERVACIONS GENERALS

Primera. El CTESC posa de manifest que no se li ha posat a disposició la documentació que, d'acord amb la regulació de l'article 19.3 del Decret 336/2002, li ha de ser remesa juntament amb la norma sobre la qual se sol·licita el dictamen.

En aquest sentit, ateses les característiques de l'Avantprojecte de Llei que es dictamina, com per exemple l'entrada en vigor de la Llei (1 de gener del 2007), les disposicions transitòries on s'estableix que determinades prestacions i complements a aquestes no s'assoliran plenament fins passats uns terminis prolongats de temps (2 i 6 anys), el CTESC entén que hi ha prou temps per elaborar una memòria justificativa, un informe econòmic, així com una taula de vigències de la mateixa Llei, tots ells necessaris per tal de poder elaborar el preceptiu dictamen.

Segona. L'Avantprojecte de Llei recull propostes que formen part tant del Pla de Govern 2004-2007 com de l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, com la necessitat de crear una renda que garanteixi tots els ciutadans de Catalunya de disposar d'un nivell d'ingressos que garanteixi la seva subsistència. També es fa ressò de la necessitat de modificar l'actual renda mínima d'inserció (RMI) per adaptar-la a la realitat actual de l'exclusió i la pobresa a Catalunya.

El CTESC valora positivament que es faci una Llei ordenadora de les prestacions econòmiques d'assistència social, les quals actualment estan disperses a la legislació.

Tanmateix, considera que no s'entén per què s'han exclòs d'aquesta norma les prestacions familiars i l'RMI, almenys pel que fa a la seva enumeració, tot i que continuessin tenint una normativa pròpia i, per tant, recomana que a l'exposició de motius se'n justifiqui l'exclusió.

També valora positivament la diferenciació entre aquelles prestacions de dret subjectiu, de concurrència i d'urgència, per graduar la intensitat del dret i la possibilitat per part dels ciutadans d'exigir-ne l'ús.

En tot cas, el CTESC considera preocupant que els ens locals no disposin del finançament suficient per fer-se càrrec de les despeses que suposaran les prestacions d'urgència social. En aquest sentit, no queda clar si es preveu el control i seguiment per part del Departament de Benestar i Família de l'equitat en l'accés i en la intensitat i qualitat del servei ofert per cada ens local.

Tercera. El CTESC valora positivament aquest Avantprojecte de Llei que regula les prestacions econòmiques d'assistència social en l'exercici de les plenes competències que en aquesta matèria té la Generalitat de Catalunya.

És important ressenyar que l'Avantprojecte no només es limita a fixar les prestacions econòmiques d'assistència social presents, sinó que també es regulen els criteris d'aquelles que es puguin determinar en el futur.

Quarta. És evident que totes aquelles actuacions encaminades a reduir les situacions de pobresa i d'exclusió social constitueixen un factor de progrés i cohesió social que ens enforteix individualment i col·lectivament com a país. És igualment evident que la lluita contra la pobresa no és competència exclusiva de cap administració ni departament en concret, sinó que es requereixen accions transversals i coordinades de manera efectiva i amb la implicació i participació dels agents socials per tal de superar models purament assistencials.

El CTESC comparteix, tal com s'expressa en l'exposició de motius de l'Avantprojecte, que aquestes prestacions per a la protecció de les persones en risc de pobresa constitueixen un instrument més per lluitar contra la pobresa i l'exclusió social en el marc dels Plans d'Acció. En aquest sentit, el CTESC manifesta la

conveniència d'engegar amb caràcter d'urgència el Pla d'Inclusió Social a Catalunya.

Cinquena. Les polítiques contra l'exclusió han de disposar dels pressupostos públics suficients. Per aquest motiu, el CTESC considera que l'Avantprojecte de llei que es dictamina hauria d'acompanyar-se d'una memòria econòmica per garantir-ne l'aplicació durant la present legislatura. Aquesta memòria ha d'incloure l'avaluació de necessitats, l'impacte pressupostari, la cobertura de població, indicadors de qualitat i els criteris per a la determinació de les prestacions econòmiques.

Sisena. En relació amb les prestacions socials atorgades amb caràcter d'urgència social, el CTESC considera que s'han de garantir les partides econòmiques suficients perquè les administracions locals puguin fer front a les necessitats que es plantegin en cada territori.

Setena. Atès que l'indicador d'insuficiència de recursos és l'indicador de referència per accedir a les prestacions de dret subjectiu i de dret de concurrència, el CTESC considera que seria recomanable que l'Avantprojecte de llei en determinés de manera rigorosa els components centrals.

Vuitena. El CTESC proposa que s'inclouguin en l'Avantprojecte mecanismes d'informació i assessorament directes a les persones que puguin tenir certes dificultats a l'hora d'exercir el seu dret a sol·licitar aquestes prestacions.

En aquesta línia, constata l'oblit del Sistema Català de Serveis Socials i, en concret, de les funcions dels Serveis Socials d'Atenció Primària pel que fa a la informació, tramitació i seguiment de les prestacions.

Novena. El CTESC considera que el text de l'Avantprojecte de llei hauria de preveure en el seu articulat una enumeració tant de les prestacions econòmiques de dret de concurrència com de les d'urgència social.

Desena. El CTESC considera que tant a l'exposició de motius com a l'articulat de l'Avantprojecte de llei s'hauria de tenir en compte el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials.

Onzena. El CTESC considera que la creació de l'Agència catalana de gestió de prestacions econòmiques s'ha de desenvolupar en un capítol propi dins el text de l'Avantprojecte de llei on es defineixi la seva naturalesa jurídica, finalitat i funcions i que prevegi mecanismes de participació dels agents socials.

Dotzena. El CTESC considera que l'Avantprojecte de llei hauria de fer esment al règim fiscal aplicable a les prestacions de dret subjectiu tal com es fa amb les prestacions de dret concurrent.

Tretzena. El CTESC considera que, tot i tractar-se de màxims, els terminis d'efectivitat de les prestacions establerts a les disposicions transitòria segona i tercera són excessivament dilatats, especialment els sis anys (a comptar des de l'entrada en vigor de l'Avantprojecte de llei) previstos per a l'efectivitat de les prestacions pel manteniment de les despeses de la llar dels cònjuges o familiars supervivents i per les prestacions pel manteniment de necessitats bàsiques, fet que pot deixar l'Avantprojecte de llei en una simple formulació de bona voluntat.

Catorzena. El CTESC considera recomanable introduir canvis en la redacció de l'exposició de motius per a fer-la més entenedora.

Quinzena. El CTESC recomana l'ús d'un llenguatge no sexista en el text de l'Avantprojecte de llei.

Setzena. El CTESC constata que en l'articulat de l'Avantprojecte de llei s'utilitza indistintament el concepte d'estat de necessitat i de situació de necessitat, així com el de prestacions de dret de concurrència o de dret concurrent. A efectes de garantir una major seguretat jurídica i uniformitat, recomana que s'unifiqui la terminologia.

Dissetena. Atesa la indeterminació d'alguns dels aspectes regulats a l'Avantprojecte de llei, el CTESC considera que fóra bo que s'introduís la previsió expressa del desenvolupament reglamentari.

Divuitena. El CTESC considera que l'exposició de motius de l'Avantprojecte de llei que es dictamina hauria de fer esment al present dictamen, atès que aquest és preceptiu d'acord amb l'article 2.1 a) primer de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

1. El CTESC considera recomanable reordenar el capítol primer de l'Avantprojecte de llei, regulant en primer lloc les definicions dels conceptes bàsics que, segons l'exposició de motius, han de fer comprensible el conjunt de la llei.

2. El CTESC considera que s'hauria d'especificar en l'article 3 a càrrec de quina administració es finançaran les prestacions econòmiques d'urgència social.

3. El CTESC considera que a l'article 4 de l'Avantprojecte de llei s'haurien d'especificar els requisits legals que s'exigiran als beneficiaris per justificar tant la residència, com el fet de viure o de trobar-se a Catalunya.

4. El CTESC considera que a l'article 6.4 manca concreció respecte a la definició de les necessitats i dels mecanismes que han de seguir els ens locals per establir les prestacions d'urgència social.

5. El CTESC considera que la definició de les prestacions temporals inclosa a l'article 7 incorre en una tautologia. D'altra banda, considera que no queda clara la distinció entre les prestacions temporals que es paguen per una sola vegada i les prestacions ocasionals.

6. El CTESC demana la concreció de les "altres causes" previstes a l'article 9.1 e.

7. El CTESC considera que, a efectes de garantir una major seguretat jurídica, cal aclarir si el fet de deixar de residir o de viure a Catalunya constitueixen causa d'extinció o de suspensió de les prestacions, atès que es preveu tant a l'article 9.1.f, que regula les causes d'extinció, com a l'article 9.2.a, que regula les causes de suspensió.

D'altra banda, considera que caldria delimitar temporalment la durada de la suspensió.

8. El CTESC considera que l'article 9.3 de l'Avantprojecte de llei hauria de tenir en compte la participació dels serveis socials d'atenció primària en la comprovació de les causes d'extinció o suspensió de les prestacions.

9. El CTESC considera que a l'article 12 de l'Avantprojecte de llei s'haurien d'enunciar els paràmetres que determinen l'estat de necessitat.

10. El CTESC considera que el concepte de despeses essencials que s'inclou en l'article 13 és molt imprecís i requereix una major concreció.

11. El CTESC considera que a l'article 14 de l'Avantprojecte de llei seria convenient determinar com s'ha d'acreditar la voluntat de permanència que defineix la unitat de convivència.

12. El CTESC considera imprescindible que, prèviament a l'aprovació d'aquesta llei, s'acordi amb els agents socials els criteris per al càlcul i l'actualització anual de l'indicador d'insuficiència de recursos al qual es fa referència a l'article 15 de l'Avantprojecte de llei que es dictamina. Per al càlcul d'aquest indicador s'ha de tenir present com a referència un indicador que reculli les condicions de vida pròpies de Catalunya.

13. El CTESC proposa que a l'article 15.3 la quantia s'incrementi en un 30% per cada membre menor i en un 50% per cada membre adult de la unitat familiar o de convivència.

14. El CTESC considera que a l'article 15.3 cal aclarir, com es fa a l'article 22.3, que l'increment del límit d'ingressos es fa a partir del segon membre de la unitat familiar.

15. El CTESC considera que la referència als "ens o òrgans administratius" de l'article 16.1 de l'Avantprojecte de llei és massa indeterminada i recomana que es concreti.

D'altra banda, considera que l'article 16.3 genera confusió sobre a qui correspon fer l'informe de valoració de l'estat de necessitat que a l'apartat anterior sembla adjudicar-se a l'ajuntament o al consell comarcal.

Així mateix, proposa refondre els apartats 5 i 7, referents a les prestacions de dret concurrent, per tal que l'article tingui una estructura més clara.

16. A l'article 16.2, el CTESC proposa afegir després de "part interessada": "o d'altres instàncies com els serveis socials".

17. A l'article 16.4, el CTESC proposa la supressió de "llevat que la norma de creació estableixi una altra cosa."

18. El CTESC considera que els terminis establerts a l'article 16.6 per a la sol·licitud i resolució de les prestacions són excessius davant la situació de necessitat dels sol·licitants. Totes les sol·licituds han de ser resoltes de manera motivada i comunicades en el termini establert per escrit.

19. El CTESC considera que l'article 17.1 de l'Avantprojecte de llei pot ser contradictori amb la disposició addicional sisena, que crea l'Agència catalana de gestió de les prestacions econòmiques assistencials. D'altra banda, considera que cal precisar el concepte d'entitats vinculades que s'inclou en l'article esmentat.

20. El CTESC considera que l'exigència a l'article 19 d'un mínim de 3 anys d'estada sota la tutela de la Direcció General d'Atenció a la Infància no queda prou justificada, ja que pot excloure casos amb necessitat de suport que hagin disposat d'estades tutelades de menor durada. En aquest sentit, proposa la supressió, a l'article 19.2, de l'incís "durant un període de 3 anys com a mínim"

21. El CTESC considera que cal unificar i precisar els conceptes de "viure de forma autònoma fora del nucli familiar", "visqui de forma autònoma", "deixar de viure de forma autònoma" emprats als apartats 1, 2 i 4 d) de l'article 19.

D'altra banda, considera necessari concretar, a l'apartat 2 de l'article esmentat, a quin programa d'inserció es refereix, quin és l'òrgan competent que l'estableix.

Així mateix, considera que a l'apartat 3 de l'article esmentat s'ha de concretar com i a través de quin mecanisme el Govern establirà la quantia de la prestació que es regula en aquest article.

22. Al primer paràgraf de l'article 19.3, el CTESC proposa la substitució de "i com a màxim" per "i com a mínim".

23. El CTESC considera que a l'article 19.4 d) s'hauria d'afegir que, abans de fer-se efectiva l'extinció de la prestació, caldria un informe dels serveis socials corresponents segons el qual l'afectat deixa de viure de forma autònoma, perquè s'integra en una unitat familiar que li ofereix les garanties suficients per a l'assoliment dels requisits establerts en el programa d'inserció.

24. El CTESC considera que l'ajut previst a l'article 20 no només hauria d'adreçar-se a vidus/vídues sinó a qualsevol pensionista amb ingressos inferiors als mínims de supervivència, sense perjudici del reconeixement que aquest col·lectiu és un dels més afectats per la manca d'ingressos i pel fet de viure sols.

25. El CTESC considera que cal millorar la redacció de l'article 21.2 per fer-lo més entenedor.

26. El CTESC considera que a l'apartat 7 de l'article 22 cal aclarir la diferència entre: "quan el menor sigui adoptat" i "quan hi hagi sentència ferma d'adopció" com a causes d'extinció de la prestació.

27. El CTESC proposa substituir, a l'article 22.5, "pot establir" per "establirà"

28. El CTESC proposa un nou redactat del títol de l'article 23, ja que es considera que el mot "manteniment" resulta inapropiat.

29. El CTESC considera que cal explicitar, a l'article 23.1.a, quan es considera que una persona no pot incorporar-se al món laboral.

Així mateix, considera que es pot suprimir l'apartat a de l'article 23.3 de l'Avantprojecte de llei, atès que la mort del beneficiari de la prestació ja es regula a l'article 9.1.a com a causa d'extinció de la prestació i el mateix article indirectament s'hi remet.

30. El CTESC proposa afegir un nou apartat a l'article 23 amb la següent redacció: "Article 23.4: Aquesta prestació ha de comptar amb altres mesures complementàries a la prestació econòmica que evitin els riscos d'exclusió social, com són els serveis socials, sanitaris, educatius i garantia d'habitatge. Per aquest motiu hauria de preveure's aquesta prestació dins d'un programa interdepartamental entre els següents departaments: Benestar i Família; Treball i Indústria; Sanitat, Medi Ambient i Habitatge i Cultura i Educació."

31. El CTESC considera que a l'article 26.2 fóra convenient que la persona beneficiària de la pròrroga de la prestació tingués l'obligació d'acreditar la persistència o permanència de les situacions que generen el dret d'accedir als beneficis de la prestació.

32. El CTESC considera que l'article 29 de l'Avantprojecte de llei és reiteratiu atès que no aporta cap novetat respecte al que es regula a l'article 16.2.

33. El CTESC considera que, a l'article 30.5, cal precisar què s'entén per "prestacions de la mateixa naturalesa" que les prestacions d'urgència social.

34. El CTESC considera que el suport de l'Administració de la Generalitat a les entitats locals no s'ha de limitar, com es fa a l'article 30.6 de l'Avantprojecte de llei, a les prestacions destinades a la població transeünt.

35. El CTESC proposa que els terminis establerts a les disposicions transitòries primera i segona es redueixin per fer-ne efectiva l'aplicació durant la present legislatura.

36. El CTESC considera que la disposició transitòria tercera és confusa i, en conseqüència, proposa que se n'aclareixi la redacció.

V. CONCLUSIONS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya ha valorat l'Avantprojecte de llei de prestacions econòmiques d'assistència social i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en el present dictamen.

Barcelona, 2 de novembre del 2005

El president
Rafael Hinojosa i Lucena

La secretària executiva
Teresita Itoiz i Cruells