

Nuevo marco legal sobre prestaciones económicas

Anotaciones críticas a la Ley 13/2006 + despliegue

Xavier Pelegrí i Viaña¹

Resumen

Las prestaciones económicas son un complemento necesario y, a menudo, un soporte indispensable para los objetivos de inclusión y de autonomía que procura el sistema de Servicios Sociales. El Parlament de Catalunya aprobó hace un año la primera ley que regula específicamente las prestaciones de carácter económico vinculadas al sistema, y que se añade, por tanto, al ordenamiento jurídico de los Servicios Sociales.

Este artículo quiere ser una presentación comentada de dicha ley –incluyendo su despliegue hasta la fecha²– haciendo lo que se podría decir una lectura crítica y desde una perspectiva de Servicios Sociales. El análisis repasa, a grandes rasgos, los aspectos más importantes de la ley, e intenta hacer compatible una exposición pedagógica con una interpretación más personal de búsqueda de significado.

Palabras clave: Servicios Sociales, situación de necesidad, asistencia social, legislación, prestaciones económicas.

Abstract

Financial assistance is a necessary complement and, often, an indispensable support for the goals of inclusion and of autonomy that the system of Social Services tries to realize. The Parliament of Catalonia approved a year ago the first Law that regulates specifically the assistance of financial character linked to the system, and that is therefore added to the legal code of the Social Services.

This article is meant to be a commented presentation of said Law –including its display until August 2007– doing what could be considered a critical reading and from a the perspective of Social Services. The analysis follows roughly the most important aspects of the Law, and tries to make a pedagogic presentation compatible with a more personal interpretation of search of meaning.

Key words: Social Services, situation of need, social assistance, legislation, financial assistance.

¹Diplomado en Trabajo Social y Doctor en Antropología. Profesor en la Universidad de Lérida. xpelegri@geosoc.udl.es

²El artículo se cierra en agosto de 2007. Hay que suponer que cuando vea la luz hayan aparecido más disposiciones.

Introducción

El Parlament de Catalunya aprobó, el 13 de julio de 2006, la Ley 13/2006, de 27 de julio, llamada finalmente *de prestaciones sociales de carácter económico* (LPSCE).³ Dada la evidente relevancia que tiene una norma sobre dicha materia en el ordenamiento legislativo de los Servicios Sociales y, especialmente, por la repercusión que comporta en la práctica profesional, tal vez puede ser de interés dar a conocer una lectura crítica que pueda ayudar a ver las cuestiones de fondo que contiene, las implicaciones y las repercusiones a las que puede dar lugar.⁴

Haciendo un poco de historia convendría recordar que algunos aspectos de esta Ley ya salían en el *Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya* (conocido como *Pacto del Tinell*) suscrito en diciembre de 2003.⁵ El Gobierno (de Cataluña), a propuesta de la consejera de Bienestar y Familia, aprobó el día 27 de diciembre de 2005 el anteproyecto y lo presentó en el Parlament de Catalunya con el nombre: *Projecte de llei de prestacions econòmiques d'assistència social*.⁶ El tortuoso proceso de tramitación del proyecto mantuvo hasta el final el suspense de si prosperaría; de hecho, tuvo que superar una enmienda a la totalidad, fue defendido por dos consejeras de partidos diferentes, se tramitó por

procedimiento de urgencia y, por fin, sobrevivió a la crisis del Gobierno tripartito, pese a la incertidumbre de si la nueva correlación de fuerzas podría afectar al soporte necesario del Parlament. Finalmente se aprobó por unanimidad: 131 votos favorables, ninguno en contra y ninguna abstención.

Posteriormente, aunque con cierto retraso sobre lo que preveía la propia Ley, se ha publicado el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, que hace un despliegue parcial (sólo de un tipo de prestaciones). Asimismo, la Orden ASC/227/2007, de 27 de junio, crea el “archivo de prestaciones de carácter económico” tal como ya prescribía la LPSCE. Finalmente, se han aprobado las leyes 4/2007, de 4 de julio, de Presupuestos de la Generalitat para el 2007, y al mismo tiempo la Ley 5/2007, de medidas fiscales y financieras, que contienen ambos artículos que afectan a la LPSCE.

Disposiciones generales

La **definición** que da la Ley de prestaciones sociales de carácter económico dice que son “*aportaciones dinerarias hechas por la Administración de la Generalitat y los entes locales que tienen la finalidad de atender determinadas situaciones de necesidad en las que se encuentran las personas que no disponen de recursos económicos suficientes para afrontarlas y no están*

³ Fue publicada en el DOGC nº 4691, de 4 de agosto de 2006 (pág. 34503).

⁴ Desde aquí animo a los que tengan una experiencia práctica del funcionamiento de la Ley a que aporten su opinión. Personalmente estoy abierto a recibir los planteamientos que se me dirijan.

⁵ Concretamente, al hablar de la gente mayor se dice que se impulsará “la ley de complemento de las pensiones” así como en el apartado de Pobreza se dice “Aumentar las pensiones más bajas, tendiendo a alcanzar entre el 80-100% del Salario Mínimo Interprofesional (vía legislativa tal como se marca en el apartado de gente mayor).

⁶ Nótese que el concepto *asistencia social* se omitirá del título definitivo, pero es igualmente el régimen jurídico de estas prestaciones basándose en que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las define como “las prestaciones monetarias que quedan condicionadas a la comprobación, por la entidad gestora, del estado real de necesidad del individuo protegido” (preámbulo de la Ley). Veremos que así es en todas ellas.

en condiciones de conseguirlos o recibirlos de otras fuentes”. A pesar de haberse preferido la retórica a la mayor concreción, la definición tiene la virtud de ser lo suficientemente genérica para poder incluir en ella los 60 tipos de prestaciones que dispone actualmente el sistema.⁷ Aun así, hay tres grupos de prestaciones económicas que se excluyen de su ámbito de aplicación:

- La prestación económica de la renta mínima de inserción (y los complementos) regulada por la Ley 10/1997 (desplegada por los decretos 339/2006 y 408/2006).
- Las prestaciones económicas derivadas de la Ley 18/2003, de soporte a las familias⁸ (justo es decir que algunas están todavía pendientes de reglamentar).
- Las prestaciones económicas del Plan de ayuda al retorno dirigidas a los catalanes emigrados y sus descendientes (establecidas por la Ley 25/2002).

Con la exclusión de prestaciones tan básicas como es la renta mínima se ha perdido la oportunidad de ordenar todas las prestaciones bajo una misma norma y, al

mismo tiempo, se traiciona la expectativa de la propia Ley. Seguramente la excepción responde al hecho de que son las únicas prestaciones que ya cuentan con una base legal sólida al disponer de sus leyes, pero igualmente habrían podido incluirse. Sobre todo si en la Ley se insiste en que estas prestaciones no forman parte del sistema de la Seguridad Social, sino que son de carácter asistencial y, por lo tanto, compatibles con el cobro de una pensión. La aclaración es pertinente ya que alude al conflicto de competencias entre las CC.AA. y el Estado sobre el derecho de aquéllas a complementar de sus fondos de asistencia las pensiones más bajas de la Seguridad Social.⁹

La nueva **clasificación** de las prestaciones económicas es una de las principales aportaciones de la LPSCE. Si hasta ahora el marco legal diferenciaba las prestaciones económicas entre periódicas u ocasionales,¹⁰ ahora se establece una tipología en función de la naturaleza jurídica de las mismas. Así, las prestaciones se pueden otorgar –dice la ley– con carácter de “derecho subjetivo”, de “derecho de concurrencia” o de “urgencia social”, con las siguientes características:

⁷ Ver nota de 15 de junio de 2006 en la web del Departament de Benestar i Família: “La consejera Carme Figueras se compromete a promover una gestión más rápida y sencilla de los trámites del Departament”.

⁸ El artículo 9 de la Ley 18/2003 establece las 8 ayudas económicas siguientes: a) Prestación por **niño a cargo** (menores de 3 años y en familias numerosas menores de 6); b) Prestación por **parto o adopción múltiple**; c) Ayudas **por adopción y acogimiento**; d) Ayudas para la aplicación de técnicas de **reproducción asistida**; e) Ayudas para **niños nacidos con daños** que requieren atenciones especiales; f) Prestación por **persona a cargo en situación de dependencia**; g) Ayudas para la adquisición, la rehabilitación y la promoción de **viviendas**; h) Ayudas para **arrendatarios**.

⁹ Recordemos que en 1998 la Junta de Andalucía decidió pagar una ayuda complementaria a las pensiones no contributivas. El Gobierno del Estado, en manos del PP, recorrió contra la medida en el Tribunal Constitucional y éste dictó un auto que avalaba los complementos. Otras comunidades autónomas, como Cataluña, aprobaron medidas parecidas. Pero, por Ley 52/2003, el gobierno del PP aprobó un cambio en la Ley General de la Seguridad Social que, de hecho, impedía complementar las pensiones. Finalmente, el gobierno del PSOE, con la Ley 4/2005, volvió a garantizar los complementos de las pensiones para las CC.AA.

¹⁰ Artículo 5 del Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el cual se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y Servicios Sociales.

| DEFINICIÓN DEL CARÁCTER DE LA PRESTACIÓN | | |
|--|--|---|
| <i>Derecho Subjetivo</i> | <i>Derecho de Concurrencia</i> | <i>Urgencia social</i> |
| Tiene acceso directo a ella todo el que reúna los requisitos que se piden | Todo el que reúna los requisitos puede concurrir y se prioriza por necesidad | Por necesidades de subsistencia, puntuales urgentes y básicas |
| El ente gestor tiene la obligación de hacer toda la aportación que corresponda | La concesión es limitada por las disponibilidades presupuestarias. | |
| Se crean por Ley (Parlament) | Las crea el Gobierno (por decreto) | Corresponde a los entes locales con A.P. |
| Son beneficiarias las personas residentes legalmente en Cataluña | Son beneficiarias las personas residentes legalmente en Cataluña | Puede ser beneficiario quien vive o se encuentra en Cataluña |

■ Hay que subrayar el avance que supone para el sistema de Servicios Sociales disponer de prestaciones económicas que se reconocen como derecho subjetivo.

Hay que subrayar el avance que supone para el sistema de Servicios Sociales disponer de prestaciones económicas que se reconocen como derecho subjetivo, carácter que hasta ahora sólo tenía la prestación creada por la Ley 10/1997, de la renta mínima de inserción.¹¹ En las prestaciones de derecho subjetivo el Gobierno tiene que proveerse de los fondos necesarios para cubrir todas las demandas de los que reúnan los requisitos. Así, estas prestaciones se equiparan en reconocimiento jurídico a las pensiones de la Seguridad Social y, como pasa

con éstas, son tuteladas judicialmente y pueden ser exigidas por los tribunales a las administraciones en caso de vulneración del derecho. Lo único que se exige, decíamos antes, es demostrar la situación de necesidad en los términos que marca la propia normativa de la prestación.

Con carácter general son **beneficiarias** de las prestaciones económicas (art. 4) las personas “*residentes legalmente*” en Cataluña, por lo tanto, incluidos extranjeros con permiso de residencia. En cambio, a las de urgencia social tienen acceso las personas que “*viven o se encuentran en Cataluña*”, por lo tanto, hay que entender que también los transeúntes sin el requisito del empadronamiento y los extranjeros en situación irregular. Posteriormente,¹² se ha añadido un nuevo requisito para ser beneficiario de las prestaciones de derecho de concurrencia:

¹¹ En el artículo primero dice: “...regula la renta mínima de inserción (RMI), como derecho de carácter universal garantizado por el sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública”.

¹² Modificación que hace la Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras (art. 26.1).

haber residido cinco años en Cataluña, de los cuales al menos dos inmediatamente anteriores a la solicitud, excepto las personas catalanas retornadas, a las cuales no se exige ningún mínimo. El decreto de despliegue¹³ también añade que para las prestaciones de ?derecho subjetivo hace falta vivir ininterrumpidamente en Cataluña durante todo el periodo de disfrute de la prestación, y sólo se permiten ausencias inferiores a cuarenta y cinco días consecutivos, o noventa en un año natural, o ausencias justificadas por enfermedad. Exceder estos periodos o perder la residencia supondrá suspender la ayuda.

Con respecto a la **forma de las prestaciones**, se establecen tres formas que tienen que ver también con la cadencia del pago:

- a) Permanentes: cuando los pagos de las aportaciones son periódicos y con voluntad de continuidad y estabilidad en el tiempo.
- b) Temporales: cuando se paga con aportaciones periódicas pero con una duración anual y con previsión de temporalidad.
- c) Puntuales: son las que se entregan en un solo pago, todo a la vez.

Una característica problemática de las prestaciones económicas es que “*quedan*

■ **Una característica problemática de las prestaciones económicas es que “*quedan sometidas al régimen fiscal aplicable a las aportaciones dinerarias*”.**

sometidas al régimen fiscal aplicable a las aportaciones dinerarias”. Por tanto, cabe la posibilidad de que se den situaciones paradójicas como que, a causa de abonar a una persona o familia una prestación económica, ésta les modifique el nivel tributario y tengan que restituir una cuantía superior a la ayuda económica recibida.

La LPSCE establece que la pérdida de las prestaciones se materializa en dos supuestos que hay que diferenciar: la extinción y la suspensión. También se establece que las prestaciones de esta Ley son incompatibles con las que tiene reconocidas el beneficiario o a las que pueda tener derecho por cualquiera de los sistemas de protección complementarios de la Seguridad Social, si la concesión de la prestación puede comportar la pérdida, la disminución o la no concesión. Es decir, que estas prestaciones son subsidiarias a las otras —excepto las de la Seguridad Social—, por lo cual hace falta que las administraciones se intercambien los datos para el control de las prestaciones. A tal fin, ya se ha creado un fichero único¹⁴ de datos personales de los perceptores de prestaciones económicas que prevé intercambios con la Agencia Tributaria (que gestiona el I.R.P.F.), el I.N.S.S., los entes locales o entidades públicas, y los órganos del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

El Indicador de Renta de Suficiencia (IRS)

Una de las novedades más importantes de la Ley es la creación del Indicador de Renta de Suficiencia (IRS). Quiere ser el

¹³ Decreto 123/2007, de 29 de mayo (DOGC n° 4895, de 31 de mayo). Art. 7.2.

¹⁴ Orden ASC/227/2007, de 22 de junio (DOGC n° 4920, de 6 de julio), pero sólo para las prestaciones creadas en la LPSCE, sustituyendo para las otras al actual fichero “Expedientes de Prestaciones Individuales”.

umbral que fija la cuantía mínima con la que se puede vivir dignamente en Cataluña teniendo en cuenta el nivel de vida de la comunidad.¹⁵ La cantidad del IRS se establece en la Ley de presupuestos de la Generalitat, y, para el año 2007, se ha fijado en 531,7 €/mes (7.444,1 €/año).¹⁶ Pero este año sólo se aplicará el 75% de esta cantidad (398,77 €/mes), en 2008, el 80%, y en 2010 tiene que llegar al 100%. La función de un indicador de este tipo es doble; por un lado, disponer de un estándar para determinar qué se entiende por *situación de necesidad* y, por el otro, consecuentemente, establecer la *cuantía de las prestaciones* a otorgar cuando se trata de cubrir las necesidades básicas.

La **situación de necesidad** (art. 12) se define como cualquier contingencia que impida hacer frente a los *gastos esenciales* para el mantenimiento propio o de las personas de la unidad de convivencia. Se entiende por “gastos esenciales” los de manutención, los derivados del uso del hogar, los que facilitan la comunicación y el transporte básicos, y todos los que sean imprescindibles para vivir dignamente. Esta última coletilla es la que puede comportar más conflicto a la hora de valorar las situaciones de necesidad material; habría que establecer, vía reglamentaria, algunos criterios objetivos más que permitan

una aplicación lo más ecuánime y homogénea posible entre los profesionales que tienen que evaluar la casuística.

Para **evaluar la situación de necesidad** se tendrá en cuenta “*el patrimonio, los ingresos económicos y las condiciones sociales del beneficiario/a*”. Si eso significa que el derecho ocurre por causas estrictamente personales supondrá un progreso importante. Parece reafirmar este sentido cuando se añade que la situación familiar o de convivencia del beneficiario/a¹⁷ sólo se tendrá en cuenta si le comporta al solicitante una carga económica. Un aspecto poco adecuado, sin embargo, es que los ingresos que se toman como referencia sean los “*percibidos durante el ejercicio anterior al del reconocimiento del derecho*”, ya que la situación de necesidad puede ser reciente o, a la inversa, superada o en vías de superación en el presente.¹⁸

El IRS es el criterio que permite valorar si hay o no necesidad: “*se entiende que hay falta de recursos económicos cuando los ingresos personales son inferiores al IRS*” (art. 15.3). El Decreto 123/2007 utiliza un criterio más restrictivo para establecer la necesidad (art. 8.2): “*...cuando los ingresos económicos propios del año anterior son inferiores al porcentaje legalmente garantizado del IRS*”.¹⁹ En cualquier caso, se incrementará un 30% por cada miembro de

¹⁵ Representa una alternativa al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se creó para el conjunto del Estado cuando, en junio de 2004, se aprobó un aumento del Salario Mínimo Interprofesional de un 6,6 %, muy superior al IPC del año. Ahora el IPREM sigue aumentando sólo el IPC de cada año y cada vez es mayor la diferencia entre éste y el SMI (para el 2007 el IPREM se ha fijado en 499,20 €, mientras que el SMI asciende a 570,60 €).

¹⁶ Disposición Adicional novena de la Ley 4/2007, de 4 de julio, de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2007 (DOGC nº 4920, de 6 de julio).

¹⁷ Como establece la Ley 18/2003, de apoyo a las familias, incluyendo las uniones estables y de ayuda mutua.

¹⁸ Otros aspectos que no contempla la LPSCCE se especifiquen en el Decreto 123/2007 para las prestaciones de derecho subjetivo, como el de exceptuar del patrimonio la vivienda habitual hasta un importe determinado.

¹⁹ Traducido a euros de 2007 significa que, siendo este porcentaje del 75%, las personas con ingresos entre 5.583,1 y 7.444,1 €/año pueden o no estar en situación de necesidad según que se les aplique.

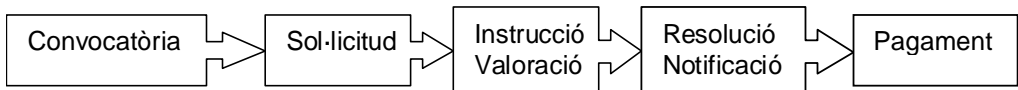
la unidad familiar o de convivencia que no tenga patrimonio ni ingresos propios. No cuentan como ingresos las ayudas que pueda percibir el beneficiario/a “si tienen la finalidad de atender los gastos derivados de la necesidad del concurso de otra persona para llevar a cabo los actos esenciales de la vida”. Por lo tanto, las otras ayudas sí que pueden impedir subir el umbral en un 30%, lo cual, además de no ser demasiado claro tal como está formulado, introduce más contradicciones y no parece demasiado razonable.²⁰

El IRS también debería servir para establecer la **cuantía de las prestaciones** cuando se trata de cubrir los mínimos para “una vida digna”. A pesar del avance que

supone disponer de un estándar de referencia, parece muy difícil que éste se ajuste plenamente a todas las circunstancias o, cuando menos, para la mayoría de los casos. Quizás, como se decía *supra*, habría que afinar más por vía reglamentaria en aquello que puede evidenciar la falta de recursos económicos, contemplando otras variables que representan diferencias importantes cuanto a gasto familiar y, dado el caso, se puedan aplicar compensaciones que se acerquen a la renta realmente necesaria en situaciones concretas. Lo que parece evidente es que, para la mayoría de ciudadanos, el IRS aprobado para el 2007 resulta insuficiente si no se dispone de otros ingresos; ¡y qué decir si, encima, se aplica sólo el 75% de éste!

Concesión y gestión de las prestaciones

Básicamente, el proceso administrativo para conceder una prestación sigue siempre un itinerario similar; los pasos más importantes se podrían encadenar así:



Como sea que este proceso tiene características diferentes según el carácter de la prestación, se resumen en el cuadro siguiente las principales peculiaridades:

Obviamos cualquier anotación sobre la gestión para pasar a ver las prestaciones que establece la LPSCE, ordenadas según sean

de derecho subjetivo, de derecho de concurrencia o bien de urgencia social. Nos extenderemos más en el comentario de las prestaciones de derecho subjetivo porque son, de hecho, las que crea la Ley, aunque de algunas ya había antecedentes,²¹ pero se les da un fundamento jurídico y de derecho

²⁰ Si, por ejemplo, una mujer viuda tiene un hijo discapacitado que cobra una PNC (312,43 €), se entiende que comporta carga económica (art. 15.1) y, por tanto, se debe tener en cuenta al valorar la necesidad; pero, en cambio, no se puede tener en cuenta el incremento de gasto que supone este hijo para aumentar el umbral máximo del IRS en un 30%, como se dice en el art. 15.3.

²¹ Por ejemplo, desde hace años se conceden ayudas económicas a las personas viudas (la última por medio de la Orden BEF/169/2006, por la cual se abre convocatoria para la concesión de ayudas asistenciales para la protección de los cónyuges supervivientes), y es una de las prestaciones que se incluyen en esta Ley.

| PROCEDIMIENTO PARA LA CONCESIÓN DE LAS PRESTACIONES | | |
|---|---|---|
| <i>Derecho Subjetivo</i> | <i>Derecho de Concurrencia</i> | <i>Urgencia social</i> |
| Los expedientes se inician en solicitud de la parte interesada | Se pueden iniciar de oficio o a instancia de parte. Acuerdo de Gobierno (art. 25) | |
| Se pueden pedir en cualquier momento | Se pueden pedir cuando se abra la convocatoria | |
| En el trámite de instrucción del expediente se pedirá un informe al ayuntamiento o consejo comarcal que valore la necesidad e indique la situación de convivencia | | La urgencia será valorada por los SSAP. Preferencia por hogares con menores |
| Se deben resolver y notificar en 3 meses desde solicitud (*) | Se deben resolver y notificar en 3 meses des del plazo presentación (*) | |
| La concesión tiene efectos económicos desde el 1r día del mes siguiente al de la solicitud | Tiene efectos económicos des del 1r día del mes siguiente hasta el fin del plazo de solicitudes | Se abonarán preferente-mente a los suministradores de los servicios o productos |
| Gestión a cargo del Departamento de la Generalitat competente en asistencia social o entidades vinculadas (ICASS). No obstante se podrá delegar a los entes locales | | Gestión a cargo de los entes locales |

* La resolución debe ser por escrito y (se entiende que la negativa) debe incluir los motivos de la denegación. Se indica expresamente que si la administración no ha resuelto o no lo notifica en el plazo establecido se debe entender que es desestimada (el silencio administrativo es en este caso negativo).

que no tenían y ésto nos permite concebirlas como de nueva creación.

Las prestaciones económicas de derecho subjetivo

La Ley sólo crea cinco prestaciones de derecho subjetivo, las de mayor disponibilidad de acceso y las de más garantía jurídica. Quedan fuera otras que seguramente convendría que tuviesen la

misma consideración y que, por ahora, seguirán siendo de “segunda división”. Debemos suponer que con el tiempo veremos incrementar esta categoría a fin de una mayor consolidación de los Servicios Sociales.

En los cuadros de las prestaciones de derecho subjetivo sintetizamos los principales rasgos tanto que provienen de la Ley como del Decreto 123/2007 de despliegue.

Prestación para jóvenes ex tutelados

- Destinada a jóvenes que han sido tutelados un mínimo de 3 años por el organismo de protección de menores de la Generalitat y han llegado a la mayoría de edad.
- Es temporal, de los 18 hasta los 21 años, y siempre que se viva de forma autónoma fuera del núcleo familiar.
- Se deben tener unos ingresos inferiores al porcentaje legalmente garantizado del IRS.
- También se debe seguir un programa de inserción establecido por el órgano competente.
- La cuantía también es equivalente al porcentaje legalmente garantizado del IRS y se percibirá íntegramente mientras sumada a los ingresos laborales no suma 2 veces dicho porcentaje del IRS. Por el contrario se reducirá para no superar este límite.²²
- Se puede complementar con otras prestaciones por formación, integración social e inserción laboral.
- Se extingue por 4 causas: si se percibe retribución igual o superior a dos veces el IRS,²³ si se abandona el programa de inserción, al cumplir los 21 años y si se deja de vivir autónomamente fuera del núcleo familiar.

Respecto a esta prestación no hay mucho que decir, excepto lamentar el bajo umbral que se ha establecido para tener derecho a ella (ingresos inferiores a 398,8 €/mes), por debajo del salario mínimo, sobre todo si se tiene en cuenta que la cuantía de la prestación también es 398,8 €/mes, el 75% del IRS. Con estas cláusulas restrictivas no sería

necesario establecer ni la reducción ni la extinción que se señala (al menos hasta el 2010 en que se alcance el 100% del IRS), ya que, de hecho, casi no se podrán dar nunca. Estamos, pues, ante una doble restricción (del límite y de la cuantía) que pone en peligro la emancipación y autonomía que se pretende de los jóvenes ex tutelados.

Prestación para el mantenimiento de los gastos del hogar para determinados colectivos²⁴

- Para personas que no pueden atender con sus ingresos los gastos de mantenimiento de los servicios del hogar habitual por efecto que el cónyuge o el familiar hasta el 2o grado de consanguinidad o afinidad con quien compartía gastos ha muerto.

²² Se admite que la reducción para no sobrepasar este límite no sea nunca inferior al 25% del IRS. También que, excepcionalmente, si la situación familiar o convivencial le comporta carga económica, se le puede sumar el importe resultante de multiplicar el IRS por 0,3 por el número de miembros que sostenga.

²³ En este caso, al no decir nada al respecto la Ley, se debe entender que la cuantía que no se puede superar se calcula según el IRS íntegro fijado cada año (para 2007 representa 1063,4 €/mes).

²⁴ El título de esta prestación según la LPSCE y el Decreto 123/2007 era "Prestación para el mantenimiento de los gastos del hogar de los cónyuges o familiares supervivientes". En la Ley 5/2007, de medidas fiscales y financieras, se han introducido una serie de modificaciones (empezando por el título) para desvincularla del cobro de una pensión de viudedad de la Seguridad Social y ampliarla a otros supuestos de empobrecimiento de los núcleos familiares. Hay que suponer que este cambio afecta también al Decreto 123/2007, de 29 de mayo.

- El límite de ingresos anual por todos los conceptos no debe superar una cantidad que fija cada año la Ley de Presupuestos.²⁵
- La cuantía mensual de la prestación también la fija cada año la Ley de Presupuestos. Según el nivel de ingresos se reducirá proporcionalmente el importe, que nunca será inferior a 6 € mensuales.²⁶
- Los ingresos totales anuales del beneficiario, más la prestación establecida, no pueden ser inferiores, en cómputo anual, al porcentaje legalmente garantizado del IRS; si conviene, se hará un pago anual por la diferencia.²⁷
- Se extingue por 3 causas: superar el límite de ingresos y convertirse en usuario/a de una prestación por servicios de acogimiento residencial, de salud o sociosanitario, de carácter permanente, financiada con fondos públicos.

Esta prestación presenta bastantes incógnitas, y los cambios que introduce la Ley 5/2007, que, por lógica, modifican los textos anteriores, todavía la complica más. Por un lado, lo que se ha dicho sobre que sólo se tendrá en cuenta el patrimonio y los ingresos económicos del beneficiario/a parece contradecirse con el requisito de “mantener con sus únicos ingresos los gastos del hogar” (art. 21.2.c). ¿Qué pasará si se recibe ayuda para los gastos del hogar? ¿Se denegará? Por el otro, si la imposibilidad de atender los gastos es por la pérdida de

ingresos a causa de la muerte de quien sostenía el hogar, resulta bastante incoherente que la evaluación de la situación de necesidad se haga en base a los ingresos del año anterior (si todavía no se había producido el traspaso). Por último, el nuevo título es engañoso ya que sigue sólo refiriéndose, como antes, a los cónyuges o familiares supervivientes; pero es una situación que también afecta a otros grupos sociales, sin necesidad de que la pérdida de ingresos se deba a la muerte de uno de los miembros del núcleo de convivencia.

Prestación complementaria para pensionistas de la modalidad no contributiva, por invalidez o jubilación

- Tienen derecho los perceptores de PNC que no hagan ninguna actividad laboral compatible.

²⁵ La tercera disposición transitoria dice que esta prestación “tiene un límite de ingresos propio y diferente del del IRS y en ningún caso puede ser inferior”. Se deja abierto, por tanto, el límite de ingresos a la voluntad política de cada ejercicio. La Ley 4/2007 de Presupuestos para el 2007 lo fija en el 100% del IRS más el importe anual de la prestación, fijado en 504 € (7.444,1 + 504 = 7.948,1 €/año).

²⁶ La Ley 4/2007 de Presupuestos para el 2007 fija el importe mensual de la prestación en 42 € si no se perciben ingresos superiores al 100% del IRS (7.444,1 €); si los ingresos anuales superan esta cantidad y hasta el límite fijado anteriormente (7.948,1 €), el importe de 42 queda reducido en proporción con el importe de los ingresos.

²⁷ Con esta cláusula, la Ley garantiza que en 2007 ningún beneficiario se quede por debajo de los 5.583,1 €/año, lo que puede suponer que, pese a los 504 €/año de la prestación, haya bastantes ciudadanos que no tengan ingresos por valor de 5.079 €/año (recuérdese que la PNC es sólo de 4.374 €/año).

- Se deben haber tenido, el año anterior, unos ingresos o rentas, excluida la PNC y la Renta Mínima de Inserción, que no excedan el importe del porcentaje legalmente establecido de la PNC, en cómputo anual.²⁸
- La cuantía también es el importe equivalente al porcentaje legalmente establecido de la PNC.²⁹ La suma del complemento de la prestación más la PNC no puede superar en ningún caso el IRS.³⁰
- Se extingue cuando se deja de percibir la PNC y cuando se pasa a ser usuario de una prestación de servicios de acogimiento residencial, de salud o sociosanitario, de carácter permanente, financiados con fondos públicos.

La prestación complementaria a las PNC también es susceptible de recibir algunas puntualizaciones, sobre todo por la propia complejidad que acompaña a estas pensiones. Por ejemplo, se debe tener en cuenta que, en las PNC, para establecer la cantidad que corresponde, se cuentan los ingresos que puedan tener todos los miembros de la *unidad económica*; por tanto, la cantidad resultante puede ser diferente para cada perceptor hasta un mínimo garantizado (también del 25%). ¿Se debe suponer, pues, que los cálculos hay que hacerlos sobre la cuantía máxima que marca el Gobierno? ¿O sobre la PNC que corresponde al solicitante? Esto último podría llevar a extremos ridículos, tanto a la

hora de establecer los límites como la cuantía a abonar. Además, también aquí se cae en la incoherencia que se descubría en el punto anterior cuando se dice que sólo se valorarán los ingresos del beneficiario, pero éstos, si es la PNC, pueden estar ya condicionados por los ingresos de sus familiares.

Considérese que esta prestación queda tan por debajo del IRS que no se llegan a prever compensaciones proporcionales a las diferentes situaciones económicas; la prestación que se obtiene es la misma tanto si hay o no otros ingresos; tampoco se diferencia entre percibir la PNC o la RMI, pese a tener importes diferentes.

²⁸ Ni el artículo 21.2 de la LPSCE ni el artículo 24 del Decreto 123/2007 que la despliega aclaran cuál es el “porcentaje legalmente establecido”. Es en el artículo 25 del Decreto donde se hace referencia a la Ley 4/2005 de modificación de la Ley General de la Seguridad Social, que fija que las PNC “son compatibles con las rentas o ingresos anuales de que disponga cada beneficiario, siempre que no excedan el 25% del importe, en cómputo anual, de la PNC. En caso contrario, se deducirá del importe de la PNC la cuantía de las rentas o ingresos que sobrepasen este porcentaje”. Por tanto, como la PNC del ejercicio 2006 era de 4.221,7 €/año, el 25% serían 1.055,4 €; es decir, para tener derecho a la prestación este año 2007, el año pasado no se pueden haber tenido unos ingresos superiores a esta cantidad, además de la PNC o RMI que se cobre.

²⁹ Este porcentaje lo especifica tanto la transitoria quinta de la Ley como, indirectamente, el art. 25 del Decreto, y se cifra en el 25% de la PNC pero sin clarificar en ningún sitio si se debe hacer sobre el valor del año en curso o del anterior. Según ésto, iría de los 1.055,4 € a los 1.093,5 €.

³⁰ Esta afirmación consta en la Ley (art. 21.3) pero no así en el Decreto 123/2007 (art. 25). De todos modos es del todo innecesaria dado que, con los actuales requisitos y cuantías, siempre será mayor el IRS.

Prestación por la acogida de menores de edad tutelados por la Generalitat

- Destinada a atender los gastos de mantenimiento de un/a menor tutelado/a por la Generalitat en medida de atención en la propia familia o en acogimiento en familia extensa o en familia ajena (en las dos últimas, incluido acogimiento preadoptivo).
- Si es atendido en la familia propia, el límite de ingresos de ésta debe ser, para todos los conceptos, igual o inferior al porcentaje legalmente garantizado del IRS. El límite se incrementa en un 30% para los miembros de la unidad familiar menos uno. En el cálculo se incluye el menor, y los miembros con discapacidad computan por dos.³¹
- La cuantía por menor también la fija cada año la Ley de presupuestos;³² para el 2007 no puede ser inferior a 320 € al mes para menores de 0 a 9 años; a 355 € de 10 a 14; y a 386 € de 15 hasta los 18. Se abonará a quien se haya delegado la guarda.
- Este importe, si procede, se reduce en proporción al importe que se recibe o que se puede reconocer por derecho de alimentos o derivados de la Ley de apoyo a las familias.
- También se pueden establecer complementos por discapacidad del menor, por número de acogidos o por otra circunstancia que requiera especial dedicación.³³
- Se extingue por 3 causas: dejar sin efecto la medida de atención o acogimiento, llegar a la mayoría de edad o emancipación o haber sentencia firme de adopción.

El principal problema de esta prestación es la falta de regulación en lo que a los importes de las prestaciones se refiere. Lo que encontramos en la disposición adicional sexta sólo se puede tomar como una orientación de mínimos que el presupuesto vigente debería haber definido con precisión. Al no hacerlo, ¿debemos entender que esta prestación queda en suspenso? ¿Que no se activará, al menos de momento? A partir de aquí se abren muchos interrogantes,³⁴ pero también se agudiza la necesidad urgente. Los inconvenientes que presenta esta prestación

también afectan a otros aspectos a los que no se dota de suficiente precisión en el articulado (incluso del decreto). A raíz de esto quedan aspectos poco claros, especialmente cuando se refiere a la necesidad económica; aspectos como: por qué sólo puede ser beneficiaria la propia familia (y no la extensa, por ejemplo), o si la prestación de la Seguridad Social por hijo a cargo (en las dos modalidades) debe ser tenida en cuenta para establecer el límite de ingresos. O todavía, por qué se endurece con reducciones cuando la

³¹ En la LPSCCE el límite era el IRS (art. 22.3) mientras que en el Decreto 123/2007 se introduce el ya clásico “el porcentaje legalmente garantizado”. Por un lado, ya que una familia siempre estará formada por, al menos, un progenitor y el hijo/a tutelado, el límite de ingresos que no se puede superar siempre será, como mínimo, el porcentaje legalmente garantizado más un 30% de éste; para 2007: $398,8 + 119,6 = 518,4$ € al mes.

³² La Ley 4/2007 de Presupuestos de la Generalitat para el 2007 no incluye el importe de esta prestación. Lo que sigue en el redactado es lo que se prevé en la Disposición transitoria sexta de la LPSCCE.

³³ Este extremo sólo consta en la LPSCCE (art. 22.5), pero no es recogido por el Decreto 123/2007.

³⁴ Como, por ejemplo, si se pretende aprobar primero la anunciada Ley de Infancia para adecuar esta prestación a la ordenación resultante del modelo de protección de los menores.

LPSCE preveía complementos. En resumen, quizás se ha exagerado tanto la precaución para que el cuidado de los propios hijos no sea un factor de lucro que ha caído en un extremo que dificultará mucho el acceso de los que realmente la necesitarían a la prestación.

■ **Se ha exagerado tanto la precaución para que el cuidado de los propios hijos no sea un factor de lucro que ha caído en un extremo que dificultará mucho el acceso de los que realmente la necesitarían a la prestación.**

Prestación para atender necesidades básicas

- Para atender necesidades básicas de personas que no trabajan o no se pueden incorporar al mundo laboral y que: a) tienen una discapacidad del 65% o más, o tienen más de 65 años; b) no cobran ningún tipo de pensión de la Seguridad Social; c) los ingresos de la unidad de convivencia por todos los conceptos no deben superar el IRS incrementado de un 30% por cada miembro a partir del segundo.³⁵
- El importe de la prestación es la diferencia entre el porcentaje legalmente garantizado del IRS y los ingresos propios.³⁶ En ningún caso la prestación puede superar el resultado de PNC + prestación complementaria establecida.³⁷
- Si tiene personas a su cargo, se le sumará al dicho porcentaje del IRS un 30% más por cada miembro a cargo, o el doble si son discapacitados.³⁸
- Se extingue si se supera el IRS, cuando se pasa a ser usuario de una prestación de servicios de acogimiento residencial de salud o sociosanitario de carácter permanente financiada con fondos públicos y si se percibe una pensión de la Seguridad Social.

Esta prestación parece dirigida especialmente a las personas que siguen percibiendo las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (FAS), tanto en la modalidad de invalidez como de vejez, el importe de las cuales no se actualiza desde

que se crearon las PNC; como no se dice lo contrario, se entiende que pueden ser compatibles.³⁹ Otro colectivo que, en menor grado, se puede acoger a ella es el de los perceptores de pensiones del SOVI.⁴⁰ En cualquier caso, una vez más, se contradice

³⁵ La condición c) es una modificación de la Ley 4/2007 en la LPSCE, que sólo se refería a los beneficiarios.

³⁶ De nuevo, el Decreto 123/2007 ha modificado este punto de la LPSCE que se refería al IRS íntegro.

³⁷ No queda claro si el cálculo se debe hacer sobre la PNC del año anterior o del año en curso, pero si tomamos el 2006, la cantidad resultante de la suma, en cómputo anual, supondría 5.277,1 €. Sin embargo, la cantidad máxima a percibir de esta prestación (en el supuesto que no hubiese otros ingresos) sería de 5.583,1 € (el 75% de 7.444,1 €). Hay que deducir, por tanto, que sobrarían 306 €/año y, consecuentemente, la prestación mensual no podría ser la establecida de 398,8 € sino, como máximo, de 377 €.

³⁸ Este punto no aparece en la LPSCE, sino que lo añade el Decreto 123/2007 (art. 32.2), pero no parece que pueda tener demasiada repercusión si sigue imperando la limitación que se analiza en la nota anterior.

³⁹ El importe es de 149,86 €/mes. Por tanto, a una persona en la unidad convivencial de la cual no hubiese más ingresos, en 2007 la prestación le supondría 248,91 €/mes.

⁴⁰ El importe de las pensiones del SOVI para 2007 es de 338,84 €/mes. Por tanto, a una persona que no

lo que dice la propia normativa al condicionar el acceso a la prestación a los ingresos de la unidad familiar o convivencial en lugar de hacerlo solamente en base a los ingresos y patrimonio del beneficiario. Sólo si se tuviese en cuenta únicamente la situación del beneficiario tendría sentido la cláusula de no poder superar la prestación máxima que corresponde a los beneficiarios de las PNC, para evitar un agravio comparativo, ya que a estos últimos no se les cuentan otros ingresos que los suyos propios. Con este tipo de condiciones se provoca que, en muchos casos, no se asegure la obtención de lo que quiere ser el “mínimo para vivir dignamente”.

■ **Con este tipo de condiciones se provoca que, en muchos casos, no se asegure la obtención de lo que quiere ser el “mínimo para vivir dignamente”.**

Prestaciones de derecho de concurrencia y de urgencia

Sobre las prestaciones económicas de **derecho de concurrencia**, hay que añadir a lo que ya se ha dicho que la limitación del dinero disponible y la prioridad para los que más lo necesitan son las dos circunstancias que caracterizan y justifican el derecho de concurrencia frente al derecho subjetivo. El procedimiento de concurrencia se inicia con una convocatoria pública, con publicidad y difusión, que tiene que incluir los criterios de valoración

y prelación de la situación de necesidad. Las solicitudes, una vez valoradas, se ordenarán según situación de necesidad y se otorgarán por orden de prelación hasta agotar la partida disponible. Así y todo, también se dice que se pueden otorgar excepcionalmente prestaciones de manera directa por razones de interés público, social, humanitario, etc. que dificultan la concurrencia pública.

La LPSCE no crea de nuevo ni integra ninguna prestación de las existentes en esta tipología de concurrencia. Pero el Acuerdo de Gobierno 31/2007⁴¹ contempla como prestaciones de derecho de concurrencia las siguientes: a) Prestación de ayudas de atención social a las personas con discapacidad; b) Prestación de ayudas de soporte económico a las personas mayores con dependencia; c) Prestación de ayudas al acogimiento residencial, centro de día, vivienda tutelada y estancias temporales para gente mayor; d) Prestación de ayudas para el acceso a las viviendas con servicios comunes para personas con problemática social derivada de enfermedad mental. Posteriormente, estas prestaciones se han concretado en las correspondientes convocatorias.

El único punto oscuro que surge en este tipo de prestaciones es la contradicción de que las prestaciones de concurrencia puedan ser de carácter permanente cuando se prorrogan automáticamente “para cada ejercicio si se mantienen los requisitos que han motivado la concesión y no se produce causa de extinción o suspensión”, con lo que se admite un cierto derecho de continuidad en el acceso que contradice su naturaleza

tuviese la compatibilidad con otra pensión de la Seguridad Social, y en la unidad convivencial de la cual no hubiese más ingresos, le correspondería una prestación de sólo 60 € al mes.

⁴¹ Acuerdo GOV/31/2007, de 13 de febrero, por el cual se autoriza a la consejera de Acción Social y Ciudadanía a convocar las prestaciones sociales de carácter económico de derecho de concurrencia para el año 2007 (DOGC n° 4829, de 26-II).

explicada más arriba, y que las asimilaría a las prestaciones de derecho subjetivo. En este caso, será necesario hacer compatibles ambas disposiciones, tal como prevé la propia Ley,⁴² para que los nuevos demandantes no vean frustradas sus expectativas de acceso a causa de los prorrogados de años anteriores.

■ **Las prestaciones de *urgencia social* son las que menos desarrolla la Ley dado que corresponde hacerlo a las entidades locales en el marco de su autonomía.**

Las prestaciones de **urgencia social** son las que menos desarrolla la Ley dado que corresponde hacerlo a las entidades locales en el marco de su autonomía. Su finalidad – dice– es “atender necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia, como la alimentación, el vestido y el alojamiento”. Parece deducirse que están concebidas como el último y excepcional recurso a que acudir, pero también se dice que son compatibles con el resto de prestaciones de la misma naturaleza (art. 30.5), lo cual parece, cuando menos, un poco contradictorio. Son los entes locales competentes en los Servicios Sociales de Atención Primaria a quienes corresponde hacer frente a la financiación de las prestaciones de urgencia (a pesar de no fijar ningún porcentaje mínimo para juzgar si el esfuerzo es razonable). Por otra parte, se dice que la Generalitat tiene que ayudar económicamente a las entidades locales para las prestaciones de urgencia destinadas a la

población transeúnte y sin techo, para que dicho gasto vaya a cargo del conjunto de la sociedad y no únicamente de la localidad que la paga.

Conclusión

La Ley 13/2006 viene a cubrir un vacío realmente existente en la legislación de los Servicios Sociales, y tiene avances importantes en línea con las legislaciones más progresistas de Europa. Pero también se queda corta a la hora de abordar un ordenamiento general de esta materia y hay ciertas carencias que se podrían haber superado con un espíritu menos conservador. Como se ha ido diciendo, se detectan contradicciones en el texto de la Ley y, más todavía, entre ésta y el Decreto que la desarrolla (y que llega a modificarla improcedentemente); hay vacíos e imprecisiones que piden concreciones y aclaraciones; hay una cierta “tacañería” a la hora de fijar los requisitos, los umbrales, los descuentos a las prestaciones y los porcentajes en los que se aplica una cuantía ya de por sí bastante escasa. En definitiva, se echa de menos un planteamiento más decidido, integral y profundo que establezca realmente un modelo teórico potente sobre todo lo que atañe a las prestaciones económicas.

■ **En definitiva, se echa de menos un planteamiento más decidido, integral y profundo que establezca realmente un modelo teórico potente sobre todo lo que atañe a las prestaciones económicas.**

⁴² El art. 27.2 dice: “...el departamento competente debe hacer las previsiones presupuestarias necesarias para atender los gastos derivados de las prórrogas automáticas anuales de las prestaciones de derecho de concurrencia atorgadas en ejercicios anteriores. Estos créditos se deben consignar separadamente en el presupuesto anual del departamento competente y no se pueden incluir en los créditos destinados a las convocatorias anuales”.