



MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONÓMICA DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES PARA LA APLICACIÓN DE LA PRESTACIÓN ARAGONESA COMPLEMENTARIA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL ESTABLECIDA POR EL DECRETO-LLEY 5/2020, DE 29 DE JUNIO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.

La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en relación al procedimiento de elaboración de los reglamentos, establece en su artículo 48.3 que *“El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”*.

A efectos de dar cumplimiento al preceptivo trámite, se incorpora al expediente la presente memoria.

I.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE PROMULGACION DE LA NORMA. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce a toda persona el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. En términos semejantes se pronuncia el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

De otro lado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 proclama, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, el reconocimiento del derecho a “una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”.



Asimismo, la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Aragón, exigen ante las situaciones de necesidad, una respuesta inmediata de los Poderes Públicos de acuerdo con los principios rectores que regulan y en garantía de los derechos proclamados debiendo desarrollar una acción eficaz de prevención, tutela e intervención en favor del bienestar social de toda la población, fomentando con ello el desarrollo comunitario, la cohesión social y una mayor calidad de vida.

Asimismo, la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Aragón exigen, ante las situaciones de necesidad, una respuesta inmediata de los Poderes Públicos de acuerdo con los principios rectores que regulan y en garantía de los derechos proclamados debiendo desarrollar una acción eficaz de prevención, tutela e intervención en favor del bienestar social de toda la población, fomentando con ello el desarrollo comunitario, la cohesión social y una mayor calidad de vida. Por otra parte, entre las prestaciones que prevé la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, se encuentra en su artículo 37.2.f) la Renta Básica Social como una de las prestaciones que deben integrar el Catálogo de Servicios Sociales. Si bien hasta el momento esa garantía de una renta básica se había articulado mediante la creación y puesta en marcha del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), en la última década se han producido en nuestro país transformaciones económicas y sociales que han provocado nuevas desigualdades, la aparición de nuevos perfiles de pobreza, el aumento de la exclusión social y un debilitamiento de la cohesión social, dificultando la integración e inclusión de las personas y el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

La quiebra de los dos pilares básicos de inclusión social, por un lado, la participación en el mercado de trabajo como garantía de ingresos y provisión de derechos de protección social, y por otro, el retroceso del Estado del Bienestar como garante de derechos sociales, redistribución de la riqueza y provisión de seguridad, ha supuesto el cuestionamiento de la acción asistencial de las rentas mínimas ante el reto de los nuevos riesgos de exclusión.

En este contexto, el Ingreso Aragonés de Inserción como programa social está claramente superado por la realidad social, económica y técnica de la intervención social.



La coyuntura actual, agravada por la pandemia del COVID 19, obliga a que las políticas sociales hagan frente a situaciones de riesgo y procesos de empobrecimiento que afectan a sectores cada vez más amplios de la sociedad aragonesa.

La nueva pobreza golpeada por la exclusión del mercado de trabajo, la precariedad laboral, el agotamiento o carencia de acceso a otras prestaciones, el aumento de la desigualdad, así como las consecuencias problemáticas que se producen por la carencia de ingresos básicos, precisan un nuevo modelo de garantías de ingresos de rentas que aseguren la superación de la pobreza, en especial de la pobreza severa, y que favorezca la inclusión social y laboral de las personas vulnerables en riesgo de exclusión.

Con fecha 29 de mayo, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 20/2020 (publicado en BOE de 1 de junio), por el que se establece el ingreso mínimo vital como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Todo un hito histórico que viene a reforzar decisivamente el sistema de garantía de ingresos dentro de nuestro Estado del Bienestar, estableciendo una política estatal de garantía última de ingresos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

España se encuentra entre los países de la Unión Europea con la distribución de rentas más desigual entre los hogares. Las transformaciones económicas y sociales vividas en la última década, en especial en el periodo de recesión, han generado un aumento de la desigualdad en nuestro país que supera a la media europea.

En Aragón, a pesar de que la evolución social y económica nos ha permitido situarnos en puestos de cabeza en el desarrollo de España, con tasas de pobreza notablemente inferiores, hasta 8 puntos porcentuales, llegando a estar en el grupo de regiones con mejores condiciones de vida, la crisis vivida ha supuesto también la aparición de nuevos perfiles de pobreza, con el consiguiente aumento y debilitamiento de la exclusión y cohesión social, dificultades en la integración e inclusión de las personas y en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.



La debilidad del sistema de garantía de ingresos muestra las carencias para abordar con garantías la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la desigualdad de ingresos. La estructura del sistema de garantía de ingresos en España se sustenta en dos lógicas diferenciadas: la protección contributiva y la protección no contributiva o asistencial. Ambos niveles comparten un carácter protector que se traduce tanto en la percepción de prestaciones económicas (de distinta cuantía y duración) como en la realización de acciones orientadas a retornar al mercado de trabajo. Sin embargo, la filosofía que sustenta cada uno de los niveles condiciona el acceso, la protección y la cobertura de cada una de las prestaciones.

En el sistema de garantía de ingresos en España existen dos redes paralelas de prestaciones asistenciales. Se trata, por una parte, de las rentas mínimas autonómicas (RMA) y, por otra, del sistema vinculado a la Administración General del Estado (AGE) que, tanto en el ámbito de la Seguridad Social como de la protección al desempleo, complementa la acción contributiva estatal.

La necesidad de mejorar el sistema de garantía de ingresos se enmarca en los informes y recomendaciones del Consejo y la Comisión Europea, en el marco de la Estrategia Europea 2020, de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

El IMV se constituye como una prestación económica no contributiva integrada dentro del nuevo sistema de Seguridad Social, con carácter estructural, y complementario con las rentas o prestaciones establecidas en las Comunidades Autónomas. La puesta en marcha de esta prestación ha motivado la aprobación urgente del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, para la coordinación de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón con el IMV para garantizar respuestas inclusivas y dignas a las situaciones de pobreza y exclusión social. Para ello se deroga toda la normativa relativa al IAI y se crea la nueva prestación aragonesa complementaria del IMV, que se configura como una prestación periódica y de derecho



subjetivo de naturaleza económica, subsidiaria del IMV y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas. De esta forma se garantiza una renta mínima a todas a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, en primer lugar a través la prestación estatal del IMV y subsidiariamente para aquellos que no puedan acceder a la misma, a través de la nueva prestación aragonesa.

Ahora bien, la efectividad de estas medidas exige la aprobación urgente del desarrollo reglamentario mínimo e imprescindible para garantizar que los potenciales beneficiarios de la prestación puedan acogerse a la misma. El propio Decreto-Ley establece en su Disposición final segunda que *“En el plazo de 12 meses desde la aprobación de este Decreto-Ley, el Gobierno de Aragón deberá dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo y ejecución.”* Así mismo el artículo 5.7 del Decreto-Ley dispone que *“Reglamentariamente se regulará el procedimiento para el reconocimiento de la prestación”*.

El Decreto se estructura en diecisiete artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El proyecto de Decreto identifica aquellos colectivos que encontrándose en situación de vulnerabilidad económica no pueden acceder al Ingreso Mínimo Vital, recogiendo algunos supuestos que actualmente vienen percibiendo el IAI; pero al mismo tiempo también se amplía la protección permitiendo el acceso de otras personas que actualmente carecían de cobertura (personas sin hogar). Por otra parte, se enumeran los requisitos que deben cumplir quienes se encuentran recogidos en algunos de los supuestos anteriores diferenciando aquellos que son necesarios en todo caso para ser beneficiario de la prestación como miembro de una unidad de convivencia y los que se exigen únicamente para ser titular de la misma, bien como beneficiario individual, bien como representante de la unidad de convivencia.

Con el fin de homogeneizar en la medida de lo posible todas las prestaciones de garantía de rentas mínimas, no solo la determinación de la vulnerabilidad económica y la



cuantía de la prestación sino también los requisitos que debe reunir la unidad de convivencia se remiten a la regulación establecida en la normativa estatal reguladora del IMV.

Así mismo, se detallan las causas de modificación, suspensión y extinción, precisando la fecha a partir de la que se producen sus efectos.

Desde el punto de vista de la tramitación, para lograr una mayor celeridad y eficacia se implanta la solicitud telemática con asistencia de empleados públicos y se contempla la tramitación de oficio del IMV para los perceptores de la prestación aragonesa, en coherencia con el carácter subsidiario de esta última.

En la Disposición adicional se contiene la necesaria habilitación de los empleados públicos para la asistencia a los interesados en la presentación telemática.

Finalmente, las Disposiciones transitorias abordan la regulación de la situación de los perceptores del IAI a fecha de entrada en vigor del Decreto, así como la forma de tramitación provisional de las solicitudes si por razones técnicas no resulta posible la presentación telemática.

II.- COMPETENCIA PARA SU APROBACIÓN Y ASPECTOS PROCEDIMENTALES. RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO QUE JUSTIFICAN PRESCINDIR DE LOS TRÁMITES DE CONSULTA PREVIA E INFORMACIÓN PÚBLICA O AUDIENCIA.

El presente Decreto se dicta de conformidad con el artículo 71.34.^a de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial. El Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma



de Aragón atribuye al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales la competencia en materia de servicios sociales.

Como norma de ejecución del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, el presente Decreto está sujeto a las previsiones de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en sus artículos 47 a 50. En este sentido, corresponde a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, en las materias propias de su Departamento, la competencia para acordar el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de una disposición de carácter general y para elevarlo, en el momento procedente, al Gobierno de Aragón para su oportuna aprobación. La aprobación final del Decreto, para su incorporación al ordenamiento jurídico aragonés como norma reglamentaria, compete al Gobierno como órgano titular de la potestad reglamentaria, conforme a lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Ahora bien, **los objetivos de esta norma reglamentaria se encuadran claramente en los apartados 86 y 91 de la Estrategia Aragonesa para la recuperación económica y social.** En este sentido el **artículo 22 del Decreto-Ley 4/2020**, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica dispone lo siguiente: *“1. A las disposiciones de carácter general que deban aprobarse para la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Reactivación Social y Económica, y respetando en todo caso la normativa básica, no les serán de aplicación las previsiones que se contienen en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón sino únicamente los trámites siguientes: orden de inicio, audiencia e información pública por un periodo de siete días hábiles, salvo en las disposiciones de carácter organizativo, e informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. 2. En la tramitación de estas disposiciones de carácter general podrá prescindirse del trámite de consulta pública previa por concurrir razones graves de interés público.”*



Como se ha apuntado anteriormente, el presente Decreto tiene por objeto aprobar las medidas de desarrollo urgentes para dar seguridad jurídica y posibilitar que los posibles beneficiarios de la prestación aragonesa complementaria, accedan lo más rápidamente posible a su cobro, evitando tanto interrupciones de la cobertura en aquellos que venían percibiendo el IAI como la prolongación de situaciones de vulnerabilidad económica, todo ello de especial importancia por la situación de agravamiento generada por la actual situación de crisis sanitaria. Queda acreditada por tanto la concurrencia de graves razones de interés público que hacen necesario prescindir del trámite de consulta previa. Por otra parte, y a mayor abundamiento, por lo que se refiere al trámite de consulta previa, concurren también las circunstancias señaladas en el párrafo segundo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que permite prescindir de este trámite si la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica (el número estimado de perceptores supone un porcentaje reducido en relación a aquellos que pueden acceder al IMV), no impone obligaciones relevantes a los destinatarios (puesto que se trata del reconocimiento del derecho a una prestación económica que no conlleva obligaciones para el beneficiario más allá de las lógicas de comunicar los cambios relativos a su situación) y regula aspectos parciales de una materia (en la medida en que solo es objeto de regulación la prestación económica regulada en el Decreto-Ley 5/2020, pero no el resto de aspectos recogidos en la norma como la inclusión social).

De acuerdo con lo expuesto, procederá el trámite de información pública y audiencia por plazo de siete días y la emisión de los informes preceptivos por parte la Secretaría General del IASS (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 173/2016, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, que establece que la Secretaría General del IASS ejercerá las funciones que el artículo 17 de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón asigna a los Secretarios Generales de los Departamentos, entre las que se encuentra ejercer las demás competencias que les sean atribuidas por disposición legal o reglamentaria, y así sucede con la competencia legal atribuida a las Secretarías Generales Técnicas en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, al disponer que los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos



preceptivamente a informe de la Secretaria General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas) y de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Aragón, según prevé en el artículo 50.1 de la Ley 2/2009.

III.- IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

La aprobación del presente Decreto tiene un impacto favorable para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se estima que el 16% de las posibles personas beneficiarias de la Prestación Aragonesa Complementaria forman hogares monoparentales. De ellos, casi el 90% están encabezados por una mujer. Por otra parte, se estima que un 27% de mujeres se encuentran en riesgo de pobreza, según la estadística del INE para 2018, y su nivel de vulnerabilidad es más alto que el de los hombres, ya que ellas tienen mayores responsabilidades familiares que asumen de forma casi exclusiva y con otras problemáticas, como desempleo, contratos precarios y temporales, e incluso la dependencia económica o la violencia de género.

Finalmente, no se han detectado otro tipo de impactos que puedan resultar apreciables. En particular, este proyecto no supone discriminación ni implica ninguna consecuencia negativa sobre la igualdad de oportunidades por razón de orientación sexual o identidad de género.

IV.- MEMORIA ECONÓMICA.

El objeto de la presente memoria económica tiene por finalidad valorar la estimación del coste y la financiación que supondrá la puesta en marcha de la prestación aragonesa complementaria desarrollada en el Decreto.

Los costes que se prevén se justifican en el progresivo trasvase de perceptores del IAI al IMV en los próximos meses. En relación al Ingreso Aragonés de Inserción, la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2020 (publicado en BOE de 1 de junio) supone que los percep-



tores actuales del IAI tienen la obligación de reclamar cualquier derecho que pudiera corresponderle y ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de los mismos, por lo que deberán solicitar el Ingreso Mínimo Vital.

A fecha 30 de junio de 2020, fecha de entrada en vigor del Decreto-ley 5/2020, los perceptores del IAI ascienden a 8.077 titulares. Una vez realizado un estudio detenido de las características de los mismos, se estima que en torno a un 79% cumplen los requisitos para poder acceder a la prestación no contributiva de la Seguridad Social del IMV, cesando por tanto de percibir el IAI.

No obstante, en torno al 21% se estima que no cumplen los requisitos necesarios para acceder al IMV, principalmente beneficiarios individuales menores de 30 años que no cumplen los tres años de vida independiente o los 12 meses de cotización a la Seguridad Social exigidos por la normativa estatal (se estiman en torno a 1500). También se incluyen en este porcentaje un número más reducido de beneficiarios (en torno a 300) que no cumplen los requisitos de edad para acceder al IMV, por ser menores de 23 años que no tienen hijos a su cargo. A estas personas potenciales beneficiarias de la PACIMV y que vienen percibiendo el IAI debemos añadir a determinados colectivos que anteriormente no podían acceder al IAI, y que con la presente regulación podrán acceder a la nueva prestación aragonesa y que se estiman en unos 300 pertenecientes al supuesto de personas sin hogar.

De acuerdo con lo anterior, el coste estimado anual para la nueva prestación sería el que se refleja en el cuadro siguiente, tomando como referencia una cuantía mensual promedio de 462 euros. Este coste estimado es plenamente aplicable al 2022, en la medida en que a lo largo de los primeros meses de 2021 todavía continuará el pago de las prestaciones del IAI prorrogadas como consecuencia del régimen transitorio previsto en el Decreto-Ley 5/2020, lo que supone un gasto añadido de 3.390.000 euros (en base a una estimación de 400 prestaciones prorrogadas durante los 5 primeros meses de 2021 con una cuantía media mensual de 565 euros).



	Número de posibles beneficiarios	Coste estimado anual
Beneficiarios individuales que no cumplen requisitos de vida independiente (menores de 30 años)	1.500	8.136.000 euros
Beneficiarios menores de 23 años	300	1.663.200 euros
Personas sin hogar	300	1.663.200 euros
Total	2.100	11.462.400 euros
Prórrogas del IAI durante los 5 primeros meses de 2021	400	3.390.000 euros (solo en 2021)

En este sentido, debemos señalar que la PACIMV no va a suponer costes suplementarios a los que actualmente se están destinando a las prestaciones económicas del Ingreso Aragonés de Inserción y la Ayuda de Integración Familiar. En efecto, respecto al Ingreso Aragonés de Inserción, el gasto ejecutado en 2019 fue de unos 46.000 millones de euros, pasando el 79% de los titulares a percibir las nuevas prestaciones. Respecto a la Ayuda de Integración Familiar, el gasto ejecutado en el año 2019 fue de 5.134.674,80. El número de titulares actuales ascienden a 3.598 familias, de las que el 53% se encuentra por debajo de los límites de renta según baremos para poder acceder a la IMV.



	Financiación actual con cargo a los presupuestos autonómicos	Porcentaje de perceptores que pasa a percibir otras prestaciones	Ahorro anual generado tras entrada en vigor IMV (financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado).
Gasto anual IAI 2019	46.000.000	79% pasan a percibir IMV	36.340.000 euros
Gasto anual AIF 2019	5.134.675 euros	53 % pasan a percibir IMV	2.7213.77,75 euros
Total ahorro anual tras el traspaso de perceptores de prestaciones autonómicas al IMV			39.061.378 euros

La estimación realizada se corresponde con la redacción vigente de los mencionados Decretos Leyes tanto estatal como autonómico. Como ya se ha apuntado, ambos textos tienen una marcada provisionalidad y van a ser objeto de tramitación parlamentaria como proyectos leyes, por lo que una vez vigente el marco legal definitivo se deberán abordar nuevas situaciones que previsiblemente alterarán el presupuesto estimado.

En todo caso, y tal como resulta de lo expuesto, las medidas previstas en el proyecto de Decreto objeto de esta memoria no suponen incremento del gasto con cargo al presupuesto autonómico, en la medida que una gran parte de beneficiarios de prestaciones autonómicas pasan a percibir la nueva prestación no contributiva de Seguridad Social. En concreto, la mayor parte de los titulares del IAI (en torno al 79%) y en torno a la mitad de los perceptores de la Ayuda Familiar de Integración Familiar, lo que permite financiar sin un mayor



coste la nueva Prestación Aragonesa Complementaria para aquellas personas que, encontrándose en situación de vulnerabilidad económica, no cumplan todos los requisitos para acceder al IMV.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL DIRECTOR GERENTE DEL INSTITUTO
ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES

Fdo: Joaquín Santos Martí