



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA EL DERECHO A LA PRESTACIÓN CANARIA DE INSERCIÓN

En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y de conformidad con el Decreto 600/1999, de 19 de noviembre de 1999, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas de Gobierno, se redacta la presente Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley por la que se regula el derecho a la Prestación Canaria de Inserción.

1º. IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN GENÉRICA Y DE HECHO.

La necesidad del establecimiento de determinadas medidas tendentes a disminuir las condiciones de pobreza, marginación y exclusión social de los sectores de población de distintos territorios, ha venido ocasionando la implantación de una serie de regulaciones que tratan de asegurar unas "rentas mínimas de inserción".

En el entorno de la Unión Europea, y en el seno del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Consejo Europeo, se han elaborado, en los últimos años, un destacado número de Decisiones, Resoluciones y Recomendaciones, que tratan de introducir, en los Estados miembros, un posicionamiento que determine la implantación de esos ingresos mínimos, sobre la base de que no basta con establecer unas transferencias de rentas, sino que, además, es fundamental que tales ingresos vayan acompañados de unas medidas de integración que puedan permitir, a los beneficiarios de las mismas, salir de las condiciones de exclusión en las que se encuentran.

En España comienzan a configurarse este tipo de medidas bajo la concepción de que deben quedar incluidas en la esfera de acción de la asistencia social. Con ello, una vez transferidas las competencias en materia de asistencia social a las Comunidades Autónomas, éstas proceden a establecer una serie de regulaciones que intentan cubrir la laguna que existía en la legislación estatal en torno a la implantación de las rentas mínimas de inserción, toda vez que, la Administración Central, no ha decidido considerar la inclusión de tales iniciativas dentro del régimen general de la Seguridad Social, materia propia de su ámbito competencia!

Así, en el año 1989, aparece en el País Vasco, retomando en nuestro país la iniciativa francesa del "*Revenu Minimum d'Insertion*", la primera normativa sobre lo que, después, se vendría a conocer popularmente en España como "salario social". En los años siguientes siguen el mismo camino la mayoría de las Comunidades Autónomas del Estado español.

En Canarias, el Decreto 133/1992, de 30 de julio, por el que se regulan con carácter urgente las Ayudas Económicas Básicas, pretendía constituirse en el primer



paso para la erradicación de las condiciones de desigualdad económica y social en que se encontraba un amplio sector de la población canaria, estableciendo un modelo paralelo al existente, sobre rentas mínimas o salario social, en otras Comunidades Autónomas.

Esta normativa ha sido modificada en sucesivas ocasiones a lo largo de la década de los noventa y, finalmente, derogada por el Decreto 13/1998, de 5 de febrero, por el que se regulan las ayudas económicas básicas, igualmente modificado en diferentes momentos, básicamente, para actualizar las cuantías de las ayudas y, en la última ocasión, a través del Decreto 202/2002, de 20 de diciembre.

Una fuente de investigación bastante completa sobre las personas que se beneficiarían de esta prestación en la Comunidad Canaria, es el estudio sobre "Condiciones sociales de la población canaria en el año 2001", realizada por la Dirección General de Servicios Sociales y el Instituto Canario de Estadística, en el que se estima que, en los años inmediatamente anteriores a la fecha del estudio, el porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza ha disminuido en la Comunidad canaria en un 8,4% de la población total (129.166 pobres menos).

Estos datos surgen de la comparación de los índices que reflejaban el estudio efectuado por EDIS-Cáritas en el año 1995 sobre "Las condiciones de vida de la población pobre del Archipiélago canario", con la información obtenida a través del estudio del año 2001.

Si bien los sistemas de medición, de uno y otro estudio, obedecen a criterios diferentes, el análisis efectuado en el año 2001 considera que, si se aplicara el mismo procedimiento de 1995, el índice de pobreza habría disminuido igualmente entre ambas fechas en un 7,8% (119.939 pobres menos).

En cifras, estos porcentajes se traducen en los siguientes números:

a) Para el estudio de EDIS-Cáritas del año 1995 existían 107.800 familias por debajo del umbral de la pobreza, o lo que es lo mismo, 448.320 personas cuyos ingresos eran inferiores a 42.800 pesetas (257,23 de los actuales euros).

b) De la investigación de la Dirección General de Servicios Sociales y el Instituto Canario de Estadística en el año 2001, se infiere que 111.184 hogares estarían, en ese año, bajo el umbral de la pobreza, o 319.184 personas con ingresos inferiores a 59.799 pesetas (o lo que sería, actualmente, 359,40 euros).

Es bastante significativo que, para el estudio del año 2001 continuaban en situación de pobreza severa (por debajo de la mitad de la línea de pobreza, es decir, con ingresos inferiores a 30.000 pesetas/180,30 euros), 15.885 familias o 50.056 personas.

Hay que entender, sin embargo, como matiza el estudio del año 2001, que el



término pobreza no alude específicamente a situaciones de falta de recursos materiales, sino que hace referencia a un porcentaje de población que tiene bajos ingresos respecto al promedio poblacional y por tanto a un término indicador de la desigualdad.

A falta de criterios objetivos sobre la situación actual de la pobreza en Canarias, atendiendo al término señalado, se puede destacar que, según el último Informe anual (2002-2003) elaborado por el Consejo Económico y Social de Canarias sobre la situación económica, social y laboral en las islas, existe un número significativo de beneficiarios de prestaciones mínimas "de cuantías muy escasas, que no resuelven absolutamente nada, por lo que se hace necesaria una revisión".

Por otro lado, la elaboración de una normativa sobre rentas mínimas, no debería reducirse al criterio económico o de desigualdad que gira en torno al concepto de pobreza. Ello es así, porque completa esta noción de pobreza, el concepto de exclusión social, concebido como aquella situación en la que se encontrarían buena parte de los beneficiarios de las rentas mínimas. Este concepto, de exclusión social, tiene un enfoque más amplio que el de desigualdad social, porque tiene en cuenta componentes laborales, económicos, sociales, educativos y culturales, para poder apreciar que existen procesos que impiden, a determinados individuos o grupos, alcanzar una posición de autonomía que les permita acceder de forma efectiva a sus derechos fundamentales (educación, vivienda, trabajo, cultura, etc.).

Para estos beneficiarios de las rentas mínimas, en situación de exclusión social, hay que prever mecanismos de integración social que acompañen a las asignaciones económicas que se les concedan y, para conseguir la eficacia de estos mecanismos, habrá que coordinar los recursos de las diferentes áreas con competencias relacionadas con los citados componentes que inciden en los procesos de exclusión social.

2º JUSTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO.

Se persigue con el anteproyecto de Ley establecer una regulación que permita, a quienes carecen de medios de subsistencia, atender a las necesidades básicas de la vida y conseguir, mediante mecanismos de integración social y la concesión de ayudas económicas, facilitar el acceso de los beneficiarios de las rentas mínimas de inserción a unos niveles aceptables de calidad de vida y, en cualquier caso, al efectivo acceso a los derechos fundamentales.

En tal sentido, el objetivo prioritario de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, es la garantía del derecho de todos los ciudadanos a los servicios sociales, facilitando su acceso a los mismos, orientados a evitar y superar, conjuntamente con otros elementos del régimen público de bienestar social, las



situaciones de necesidad y marginación social que presenten individuos, grupos y comunidades en el territorio canario, favoreciendo el pleno y libre desarrollo de éstos.

El objetivo del Plan de integración y lucha contra la pobreza y la exclusión social en Canarias, aprobado por el Gobierno de Canarias en noviembre de 1998, es la asistencia, promoción e integración social de los individuos o grupos con mayores limitaciones o dificultades para acceder al ejercicio efectivo de los derechos sociales y de ciudadanía.

Y, finalmente, el consenso de la IV Concertación Social, sobre el establecimiento de una Ley que equipare, la cuantía de la prestación destinada a cubrir las necesidades básicas de las personas sin recursos, al 75% del Salario Mínimo Interprofesional para unidades de convivencia de un sólo miembro, con incrementos de la cuantía hasta un límite del 106% de dicho Salario, en función de las personas que componen la unidad de convivencia.

Todo cuanto antecede hace necesario poner en marcha el anteproyecto de Ley.

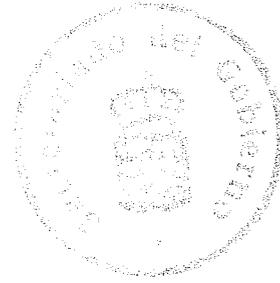
3º ALTERNATIVAS A UNA ACTUACIÓN LEGISLATIVA.

La trascendencia que, para la sociedad canaria, tiene la consecución de una regulación que coordine actuaciones desde distintos sectores (asuntos sociales, formación y empleo, salud, vivienda,...), para paliar las condiciones de exclusión social en que se encuentran un elevado número de personas, requiere la ordenación de las actuaciones a realizar a través de una norma de rango legal que además consiga el máximo apoyo de los grupos políticos presentes en el Parlamento.

Además, se trata, no sólo, de organizar estructuras, sino de regular cuestiones de fondo, identificando que, la naturaleza del problema de la pobreza y la exclusión social, requieren actuaciones continuadas y con la permanencia necesaria para permitir que, los beneficiarios, no vuelvan continuamente a la situación en que se encontraban antes de recibir los apoyos que se diseñarían en la Ley.

Al mismo tiempo, la consideración de que el derecho a unos ingresos mínimos y a una inserción social, debe constituir un derecho pleno, exigible cuando se cumplan los requisitos solicitados para la concesión de la prestación, obliga a reforzar el carácter de la disposición normativa que regule tal derecho.

Finalmente, el establecimiento, en el texto articulado, de un Título regulador del régimen de infracciones y sanciones, obliga a atribuir a una norma de rango legal la potestad sancionadora que en dicho Título se establezca, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



4°. ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS.

El artículo 148, en su apartado 1º, número 20, de la Constitución Española establece que, las Comunidades Autónomas, podrán atribuirse competencias en materia de asistencia social, las cuales son asumidas a través del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

El referido Estatuto de Autonomía determina, en su artículo 30, puntos 7 y 13, la competencia exclusiva de la Comunidad canaria en materia de asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares e n cuanto desarrollen sus actividades en territorio canario y, en su artículo 33 dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la ejecución de la legislación laboral.

En materia específica de rentas mínimas de inserción, se encuentran actualmente vigente, en nuestra Comunidad Autónoma las siguientes normas:

~~El Decreto 13/1998, de 5 de febrero, por el que se regulan las Ayudas Económicas Básicas, que deroga los Decretos 79/1991, de 16 de abril, 133/1992, de 30 de julio y las modificaciones de éste, que regulaban la misma materia que la normativa en vigor.~~

El Decreto 202/2002, de 20 de diciembre, por el que se actualizan las cuantías de las ayudas económicas básicas establecidas en el referido Decreto 13/1998, de 5 de febrero.

La Orden Departamental de 17 de diciembre de 2001, por la que se establece el modelo normalizado de Informe social para su aplicación en la gestión de Ayudas Económicas Básicas.

La regulación de una Ley de rentas mínimas determinará la derogación de esta normativa y, su posterior desarrollo, requerirá de la regulación de normativa de inferior rango.

También están vigentes diversas disposiciones en materia de empleo o de ayudas y subvenciones relacionadas directamente con la disposición de una normativa sobre rentas mínimas. Así, la Orden de 21 de mayo de 2001, por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa convocatoria para la concesión de subvenciones, durante el 2001, en el área de servicios sociales, destinadas a programas de inserción sociolaboral de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, que afecta a las personas excluidas o en riesgo de exclusión social, y que se vienen convocando anualmente a través de la correspondiente Orden Departamental; o la Resolución, de 29 de diciembre de 2003, de la Presidenta del Servicio Canario de Empleo, por la que se convoca concurso para la concesión de subvenciones para la



financiación de proyectos de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla e inmigrantes regularizados o en proceso de regularización, mediante la suscripción de convenios de colaboración (Eje 44, Medida 11 del P.O.C 2000-2006).

En atención a lo expuesto, habrá que establecer los mecanismos de coordinación necesarios para otorgar coherencia a la norma que se propone elaborar y a su desarrollo reglamentario, con todo este bloque de disposiciones.

En todas las Comunidades Autónomas existe normativa, sobre rentas mínimas, reguladas en forma de Ley o a través de disposiciones de inferior rango, que, durante la última década, han sido modificadas o desarrolladas en sucesivas ocasiones.

La normativa vigente en las Comunidades Autónomas, que más se aproximan en contenido a la normativa que se pretende regular en Canarias, son las siguientes:

- Ley 6/1991, de 5 de abril, de ingreso mínimo de inserción de la Comunidad Autónoma de Asturias.

- Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, de la Comunidad autónoma del País Vasco.

- Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad autónoma de Cataluña.

- Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid.

- Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

- Ley 9/1991, de 9 de octubre, de medidas básicas para la Inserción Social de la Comunidad autónoma de Galicia.

- Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas para la Inserción Social de la Comunidad Valenciana.

En la Unión Europea han sido igualmente múltiples las disposiciones elaboradas sobre la necesidad de articular disposiciones sobre rentas mínimas. Entre los pronunciamientos más recientes están los del Consejo Europeo en sus reuniones de Lisboa, en marzo de 2001, y en Feira, en junio de 2001, donde se hace de la promoción de la integración social un eje esencial de la estrategia global de la



Unión para alcanzar sus objetivos estratégicos económicos y sociales del primer decenio del siglo XXI.

5°.- CONTENIDO ESENCIAL DEL ANTEPROYECTO.

La prestación canaria de inserción acogerá, por un lado, la concesión de ayudas económicas básicas a las personas cuyas unidades de convivencia reúnan los requisitos de empadronamiento y permanencia en territorio canario, y de edad y económicos, que se establecen en la normativa. Por otro lado, establecerá mecanismos para la integración social de todas las personas incluidas en las unidades de convivencia del solicitante de la prestación, que tendrán acceso a las mismas aunque no reuniesen todos los requisitos exigidos en la normativa para tener derecho a la concesión de la ayuda económica básica. De este modo, se vinculan directamente las dos vertientes de la prestación canaria de inserción, la económica y la de integración.

El importe de la ayuda económica básica, de conformidad con los Acuerdos alcanzados en la IV Concertación Social, se fijará anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, atendiendo al salario mínimo interprofesional vigente para cada año, considerándose que las unidades de convivencia de un solo miembro tendrán derecho, como mínimo, al 76% del importe de dicho salario en el respectivo año, estableciéndose complementos adicionales y crecientes, según los miembros que tenga la unidad de convivencia del solicitante, de tal manera que no supere la cuantía correspondiente para cada unidad el 106 % del Salario Mínimo Interprofesional vigente para cada momento.

La fase de iniciación del procedimiento de concesión de la ayuda se tramitará en el Ayuntamiento de residencia del solicitante, correspondiendo a la Dirección General competente en materia de servicios sociales la valoración y resolución de la prestación.

La ayuda tendrá una duración de un año, y será prorrogable semestralmente, si continúan las circunstancias que motivaron su concesión, hasta que se cumpla un total de veinticuatro mensualidades, debiendo valorarse, en ese momento, por la citada Dirección General competente en materia de servicios sociales y los responsables municipales de la iniciación del procedimiento, la eficacia social de las medidas adoptadas, proponiéndose, en todo caso, alternativas a la situación de la unidad de convivencia que siguiera en las circunstancias que motivaron la concesión inicial.

En cualquier caso, será necesaria la coordinación entre profesionales del área de empleo, educación, salud, vivienda y servicios sociales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y de los Ayuntamientos canarios, a cuyo fin se proyecta crear una Comisión técnica de coordinación. También se crearía, como órgano de seguimiento, una Comisión de la que formarán parte representantes de



las administraciones públicas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

La Ley pormenorizará sobre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación, establecerá un régimen de infracciones y un marco de competencias sancionadoras de las Administraciones Públicas de Canarias, y dispondrá que, anualmente, se fije, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, los recursos destinados a la financiación de las medidas contempladas, desglosados por los Departamentos correspondientes.

Finalmente, se establecerá un plazo de cuatro meses para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley, hasta cuyo momento, se seguirá aplicando la normativa vigente en materia de ayudas económicas básicas.

6º. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.

La aprobación del texto normativo al que se refiere la presente Memoria, no tendrá repercusión financiera, dado que existen partidas específicas, con suficiente dotación, destinadas a la concesión de ayudas económicas básicas, extremo avalado por estudios realizados en la Dirección General competente en materia de servicios sociales.

Los beneficios generados serán primordialmente sociales si, con el anteproyecto que se elabore, se consiguen los objetivos previstos.

7º. ASPECTOS TÉCNICOS-JURÍDICOS.

No existen dudas sobre la aplicabilidad de la norma proyectada, ya que la Comunidad Autónoma es plenamente competente para su aplicación. No es previsible que vaya a ser modificada a corto plazo, pues su redacción se hará con vocación de durabilidad, de tal modo que los preceptos susceptibles de mayor concreción, habrán de articularse en disposiciones que desarrollen el marco de la Ley.

Se estima que los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, encargados de su ejecución, están suficientemente preparados para realizar tal cometido.

8º. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PRONUNCIAMIENTO DEL GOBIERNO.

Se ha dado audiencia a la Federación Canaria de Municipios y a los Cabildos Insulares.



Se ha recabado informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que fue emitido con fecha 1 de febrero de 2005.

Se ha recabado Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, que fue emitido con fecha 28 de marzo de 2005.

Se ha recabado Informe de impacto por razón de género del Instituto Canario de la Mujer, que fue emitido con fecha 12 de abril de 2005.

Se ha recabado Dictamen del Consejo Económico y Social, que, con el número 6/2005, se emitió con fecha 16 de mayo de 2005.

Finalmente, se ha recabado Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, que, con el número 70/2006, se emitió con fecha 31 de marzo de 2006.



María Luisa Zamora Rodríguez
Consejera de Empleo y Asuntos Sociales

Santa Cruz de Tenerife, a 10 de abril de 2006