



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 0 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 31 de marzo de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley por el que se regula la Prestación Canaria de Inserción (EXP. 77/2006 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 22 de febrero de 2006 por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se interesa preceptivamente de este Consejo la emisión de Dictamen en relación con el Anteproyecto de Ley por el que se regula la Prestación Canaria por Inserción, petición que se formula al amparo de lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley Territorial 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. En la solicitud del Dictamen se hace constar la urgencia de su emisión considerando que el establecimiento de prestaciones económicas que aminoren las consecuencias de la exclusión social de los más desfavorecidos, así como el fomento de medidas para su integración social, constituye una prioridad dentro de los fines generales del interés público de la Administración autonómica de Canarias, que debe satisfacerse con la mayor prontitud.

3. Al escrito que interesa la emisión del Dictamen se acompañan los preceptivos certificados; el primero, sobre el Acuerdo gubernativo de toma en consideración del reseñado Anteproyecto de Ley y de solicitud del parecer de este Consejo con carácter urgente, en cumplimiento a lo señalado en el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

de julio (ROFCC); y el segundo, conteniendo la transcripción del texto del Anteproyecto de Ley cuya adecuación al parámetro constitucional-estatutario constituye el objeto del presente Dictamen.

4. Una vez más, hemos de señalar que el objeto del Dictamen del Consejo en esta materia ha de versar sobre un Proyecto de Ley ultimado y no sobre Anteproyectos de Ley, de acuerdo con la exigencia legalmente establecida [arts. 44.1 del Estatuto de Autonomía (EAC) y 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002]. Esta observación volvemos a ponerla de manifiesto en esta ocasión, reiterando nuestra posición al respecto. No obstante, se evacua la consulta considerando el Dictamen interesado referido formalmente al Proyecto de Ley (PL) en cuanto expresión de la iniciativa legislativa ejercida.

II

1. En la elaboración del Proyecto de Ley que examinamos se han emitido los informes de acierto y oportunidad (9 de noviembre de 2004) por la Dirección General de Servicios Sociales y de legalidad (5 de septiembre de 2005) por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales (art. 44 de la Ley Territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Consta asimismo en el expediente recibido que se han cumplimentado los siguientes trámites: la Memoria económica elaborada por la Dirección General de los Servicios Sociales [art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley de 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno]; el informe de la Oficina Presupuestaria de la citada Consejería, en el que se analiza el impacto económico externo e interno de dicha medida, [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado por Decreto 234/1998 de 18 de diciembre, de aprobación y puesta en funcionamiento del sistema de información económico-financiera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la denominación de PICCAC]; el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería]; e informe de la Comisión de

Secretarios Generales Técnicos (16 de febrero de 2006). Se ha conferido audiencia a los Cabildos Insulares y a la Federación Canaria de Municipios (FECAM), y ha emitido Dictamen el Consejo Económico y Social (núm. 6/2005, de 16 de mayo de 2005).

2. El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, de seis Títulos, divididos en Capítulos, de una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. El Título I lleva por rúbrica "Disposiciones Generales" (art.1 al art. 4). El Título II, correspondiente a la "Ayuda Económica Básica", se divide en cuatro Capítulos (art.5 al art.15). El Título III, es el relativo a la "Actividad de Inserción" (art. 24 al art. 28). El Título IV lleva por rúbrica "Obligaciones" (art.29). El Título V es el correspondiente al "Régimen de Infracciones y Sanciones" (art.30 al 36). Y el Título VI, que se intitula "Competencia y Financiación", se divide en tres Capítulos (art.37 al art. 41).

III

1. La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia exclusiva sobre la materia asistencia social según el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía. Esta materia incluye la regulación de ayudas económicas públicas, periódicas o puntuales, a personas que se encuentren en situación de necesidad.

El hecho de que posibles destinatarios de estas ayudas sean perceptores de pensiones asistenciales de la Seguridad Social, no invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.17ª de la Constitución; porque la financiación de las primeras, como no puede ser de otra manera, son a cargo, exclusivamente de los Presupuestos autonómicos, por cuya razón no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y el carácter exclusivo de su competencia le permiten establecer su propia política de asistencia social y, por ende, la regulación legislativa que la plasma. Véanse al respecto los Fundamentos Jurídicos 7 a 9 de la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

La prestación de inserción regulada en el Proyecto de Ley objeto de este Dictamen se dirige a proporcionar una ayuda económica básica, cuya finalidad es ofrecer cobertura a las necesidades de quienes por carecer de recursos materiales se encuentran en situación de desigualdad social y a facilitar apoyos a la integración

social para realizar actividades de inserción a personas en situación de exclusión social. Supone, por tanto una ayuda económica propia de la materia de Asistencia Social, de competencia autonómica.

La STC 239/2002, citada, reconoce que los "salarios mínimos de inserción" que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, pueden ser recibidos como ayudas de asistencia social, no incluidas en el sistema de Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema.

Además, la misma Sentencia señala "que nada impide desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades con competencia en materia de asistencia social otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema, o de su régimen económico", cosa que no ocurre con la prestación por inserción objeto del Proyecto de Ley.

2. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley expresa que las condiciones de pobreza, marginación y exclusión social deben ser objeto de atención preferente por parte de cualquier Administración pública, preocupación que se ha potenciado a nivel supraestatal y así el Parlamento Europeo adoptó el 16 de septiembre de 1988 una resolución relativa a la lucha contra la pobreza, en la que se instaba a los poderes públicos a instaurar una renta mínima para favorecer la inserción social de los ciudadanos más pobres de la sociedad.

Continúa señalando que en Canarias el Decreto 133/1992, de 30 de julio, reguló el sistema de Ayudas Económicas Básicas con la pretensión de 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.

Dicha regulación fue modificada por el Decreto 13/1998, de 5 de febrero, que a su vez ha sido objeto de sucesivas modificaciones parciales, contenidas en el Decreto 345/1999, de 17 de diciembre y en el Decreto 202/2002, de 20 de diciembre, que actualizó la cuantía de estas ayudas. Además, la cofinanciación de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, gestionadas por los Ayuntamientos de Canarias, está regulada por el Decreto 90/2002, de 16 de julio.

IV

1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de carácter básico, establece en su art. 25.2.k) que, en los términos que fije la legislación autonómica, los Municipios ejercerán competencias en materia de servicios sociales, promoción y reinserción social. Por tanto la legislación autonómica puede extender a todos los Municipios la obligación de ejercer competencias en materia de servicios sociales, por lo que no suscita reparo alguno que el Proyecto de Ley que se examina se dirija a plasmar legislativamente esta opción.

2. Los arts. 11.1, 12.1, 3. 4. y 6 y 13.5 PL se refieren expresamente a un servicio administrativo municipal de existencia obligatoria: "el Centro municipal de servicios sociales".

El art. 20.1 LRBRL establece las reglas básicas de la organización municipal. Respetando esas reglas básicas, la legislación autonómica puede establecer reglas sobre la organización municipal [arts. 20.1.c) y 20.2 LRBRL]. Mas del tenor de esos preceptos básicos resulta claro que por regulación de esa organización se entiende exclusivamente la de los órganos decisorios, de los órganos de control y de los preparatorios de las decisiones de unos y otros. Por regulación de esa organización no se entiende en la LRBRL la de los Servicios administrativos de los Municipios.

El art. 140 de la Constitución garantiza la autonomía local, a la cual le es inherente una potestad reglamentaria municipal que, obviamente, está subordinada a las leyes básicas estatales y a las leyes autonómicas de desarrollo. Pero la autonomía local, si no se quiere que sea una mera expresión vacía de contenido, debe, por imperativo constitucional, garantizar la existencia de un espacio de autoorganización, por muy reducido que sea, a la potestad reglamentaria municipal, como garantiza expresamente el art. 4.1.a), de carácter básico, de la LRBRL.

Ese espacio de autoorganización reservado a la potestad reglamentaria municipal e inmune a la ley, por obra de la autonomía local garantizada en el art. 140 de la Constitución, es la regulación de la organización de sus servicios administrativos.

Esta conclusión es corroborada por el art. 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (Ratificada por España el 20 de enero de 1988, BOE de 24 de febrero de 1989, entrada en vigor en España el 1 de marzo de 1989), que

dispone que "sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz".

Los preceptos 11.1, 12.1, 3, 4 y 6 y 13.5 PL han de respetar el principio de autonomía en orden a la regulación de la estructura administrativa interna municipal.

Por estas razones, se considera que dichos artículos deberían omitir toda referencia a la existencia de un concreto servicio administrativo denominado Centro municipal de servicios sociales y referirse, genérica y neutralmente, a la Administración municipal, o bien utilizarse otra expresión que respete la potestad reglamentaria de autoorganización municipal, en cuanto a la regulación de su estructura administrativa interna.

3. Con alcance de mejoras de orden técnico-jurídico, se formulan además las siguientes observaciones, sobre otros aspectos del articulado del Proyecto de Ley.

Art. 7.

Regula los requisitos que ha de reunir el titular de la ayuda económica básica y las personas que formen parte de la unidad de convivencia, y establece en su punto 1.3º.a), párrafo final, que no existirá carencia de recursos cuando tanto el titular de la prestación como cualquier miembro de la unidad de convivencia "(...) obtuviera salarios o remuneraciones regulares por la consecución de empleo o la realización de actividades lucrativas, cuya cuantía, sumados todos los ingresos netos de la unidad de convivencia, superase en los seis meses siguientes a aquél en que se presenta la solicitud el importe de la ayuda económica básica (...)".

En este párrafo no queda claro si se exige que se superen las cuantías referidas durante cada uno de los seis meses, que comprenden el periodo de referencia, o si basta con superar durante un solo mes los ingresos netos obtenidos en el mes en el que se presentó la solicitud, por lo que debe aclararse este extremo.

Art. 16.

En su apartado primero expresa que "el derecho a la percepción de la ayuda económica básica tendrá una duración de un año (...)" y en el segundo apartado se

declara que "no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y en tanto subsistan las causas que motivaron la concesión de la ayuda, podrá ser titular de la ayuda cualquier beneficiario de la misma unidad de convivencia por periodos sucesivos de seis meses".

El indicado apartado segundo es oscuro, puesto que junto con la duración parece que se está regulando la compatibilidad de percepción de las ayudas entre distintos miembros de la misma unidad de convivencia o un cambio en la persona del titular de la ayuda. Ello plantea varias dudas y son las siguientes:

A. No está aclarado si puede ser titular de la ayuda cualquiera de los componentes de la unidad de convivencia junto con el titular de la misma, o si bien se está refiriendo a una modificación en la persona del titular por otro de los beneficiarios comprendidos en la misma unidad de convivencia. Si se refiriere a la segunda posibilidad, no se explica adecuadamente por qué esta eventualidad no se incluye en el art. 17 PL, que está referido a la modificación de distintos aspectos de la ayuda.

B. Tampoco queda claro si la subsistencia de las causas que motivaron la concesión de la ayuda y que permiten que un beneficiario incluido en la unidad de convivencia disfrute durante periodos sucesivos de seis meses de la prestación o ayuda, está referida al periodo de un año establecido en el punto primero de este artículo o a un momento posterior a ese año inicial.

Este artículo también plantea problemas si atendemos al contexto del mismo, está referido a la duración de la prestación, regulándose en el Capítulo V, que lleva por rúbrica "Duración, modificación, renovación, suspensión y extinción" (arts. 16 a 24), comprendido en el Título II de la Ayuda Económica Básica, puesto que, como ya señalamos anteriormente, se debió incluir el punto segundo de este artículo en el art.17. Además, en el art. 18, donde se regula la renovación de la ayuda, parece estar refiriéndose a algo distinto de lo previsto en el punto segundo de este art. 16, de tal manera que bien éste puede estar haciendo referencia a la posibilidad de que la ayuda se disfrute por un beneficiario durante periodos sucesivos de seis meses junto con la renovación del disfrute de la ayuda por parte del titular que la solicitó inicialmente.

Art. 34.4.

Al regular las causas que determinan la graduación de las sanciones, se incurre en la letra a), relativa a "Culpabilidad, negligencia e intencionalidad", en una tautología al realizarse una reiteración inútil o aclaración obviamente innecesaria, ya que al emplear el término culpabilidad no es necesario hacer referencia a negligencia e intencionalidad, ya que la culpabilidad comprende los comportamientos imprudentes o negligentes, los cuales implican una actuación contraria a un "deber objetivo de cuidado", pero también abarca los comportamientos dolosos, con los que estamos haciendo referencia a la intencionalidad, la cual implica una actuación realizada con conocimiento y voluntad. Lo correcto sería bien emplear solamente el término culpabilidad o sólo hacer referencia a negligencia e intencionalidad.

La redacción de este artículo puede llevar al error de que nos encontramos ante tres circunstancias, determinantes de la graduación de las sanciones, distintas, mientras que sólo son términos diferentes negligencia e intencionalidad.

C O N C L U S I Ó N

La regulación del Proyecto de Ley la consideramos ajustada al marco constitucional y estatutario de cobertura, a salvo las observaciones contenidas en el Fundamento IV.