



Consejo Económico y Social de Canarias

DICTAMEN 6/2005
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

**ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL DERECHO A LA
PRESTACIÓN CANARIA DE INSERCIÓN**

Sesión del Pleno del CES de 16 de mayo de 2005

Secretaría General
Las Palmas de Gran Canaria. Mayo, 2005



Dictámenes del CES 2005

Edición y Distribución: Consejo Económico y Social de Canarias
Secretaría General
Plaza de La Feria, 1 • Edificio Marina-Entreplanta
35003 Las Palmas de Gran Canaria
Teléfono: 928 384963 • 928 384932
Fax: 928 384897
E-Mail: cscanarias@gobiernodecanarias.org
Internet: www.cscanarias.org

Diseño y Maquetación: Tembleque producciones, s.coop

1ª edición: 100 ejemplares

La reproducción del contenido de este dictamen está permitida citando su procedencia

DICTAMEN 6/2005

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL DERECHO A LA PRESTACIÓN CANARIA DE INSERCIÓN

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias
Sesión del Pleno del CES de 16 de mayo de 2005

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre)*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día 16 de mayo de 2005, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El día 7 de abril de 2005, tiene entrada en el Consejo solicitud de dictamen preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*, por el procedimiento ordinario, sobre el *Anteproyecto de Ley por el que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción*, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, modificado por la *Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de un mes.

2. En relación con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Borrador del *Anteproyecto de Ley Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias*, con el contenido que se describe en el apartado II del presente dictamen.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2004.
- Certificado del acuerdo del Pleno del Consejo General de Servicios Sociales.

- Memoria Justificativa del *Anteproyecto de Ley*.
- Informe de acierto y oportunidad del *Anteproyecto de Ley*.
- Informe de la Oficina Presupuestaria.
- Memoria económica del *Anteproyecto de Ley*.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- Modificaciones del *Anteproyecto de Ley* tras Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.

3. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 24 de abril, 5 y 11 de mayo de 2005. En la última de dichas sesiones, la Comisión aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

5. En la sesión de trabajo de la Comisión del 5 de mayo, a petición del CES, y para mejor fundamentar el Dictamen preceptivo, comparece en sesión informativa el Sr. D. Agustín Hernández Miranda, Director Gene-

ral de Trabajo de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

6. Con fecha 9 de mayo la Secretaría General de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales traslada al Consejo, como antecedentes en el proceso de elaboración de la iniciativa legislativa de referencia, copia del *Informe de la Federación Canaria de Municipios (FECAM)* en el trámite de audiencia que le fue conferido a la misma.

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY

1. Estructura

El avance de *Anteproyecto de Ley por la que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción*, se nos presenta con la siguiente estructura: una Exposición de Motivos y 41 artículos divididos en 6 Títulos, así como una Disposición Adicional, una Transitoria y Cuatro Finales:

- El Título I, contiene las 'disposiciones generales' y comprende los artículos 1 a 4.
- El Título II, sobre 'la ayuda económica básica', incluye los artículos 5 a 23, agrupados en 5 Capítulos que se ocupan de: naturaleza y carácter; requisitos y determinación de recursos; importe y pago; procedimiento; y duración, modificación, renovación, suspensión y extinción.
- El Título III regula, en los artículos 24 a 28, las 'actividades de inserción'.
- El Título IV, sobre 'obligaciones', comprende un solo artículo, el 29.
- El Título V recoge el 'régimen de infracciones y sanciones', y comprende los artículos 30 a 36.
- Y por último, el Título VI, que determina las 'competencias y financiación', incluye los artículos 37 a 41, agrupados en 3 Capítulos sobre: competencias; órganos de seguimiento y coordinación; y financiación.

2. Contenido

Mediante el avance del *Anteproyecto de Ley por el que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción*, sometido a la consideración del CES, se pretende regular, en el ámbito territorial de Canarias, dos dispositivos de intervención en materia social: de un lado, el derecho a una prestación económica que se nos presenta bajo la denominación de 'prestación canaria de inserción'; y de otro, el derecho también al acceso a 'programas de apoyo a la inserción laboral y social'.

El Título I del texto sometido a consulta se dedica a las disposiciones generales y define el objeto, alcance, beneficiarios y titulares de la aplicación del mismo.

El Título II, sobre la ayuda económica básica, regula su naturaleza y carácter, los requisitos y determinación de los recursos económicos, el importe y pago de esta ayuda económica básica, los aspectos de procedimiento, así

como todo lo que concierne a su duración, modificación, renovación, suspensión y extinción.

En el Título III se regulan las actividades de inserción, la elaboración y contenidos de los programas específicos y su duración.

El Título IV trata del conjunto de obligaciones de los beneficiarios.

El Título V aborda el régimen de infracciones y sanciones a que se refiere este avance de Anteproyecto de Ley.

El Título VI desarrolla el marco de competencias y financiación de las distintas Administraciones que intervienen, en la concesión y en el seguimiento de la prestación económica, y en la evaluación de los programas específicos de inserción y los órganos de seguimiento y coordinación.

La Disposición Adicional Única asigna, al departamento competente en materia de servicios sociales, las funciones de evaluación anual del grado de cumplimiento de los objetivos de inserción que se contemplan en el Anteproyecto de Ley.

La Disposición Transitoria Única establece el régimen transitorio de la normativa reguladora de las ayudas económicas básicas.

Las Disposiciones Finales primera, segunda, tercera y cuarta, establecen la inaplicabilidad del régimen general de ayudas y subvenciones a la materia objeto de regulación, faculta al desarrollo normativo del Anteproyecto de Ley, emplaza al Gobierno a su desarrollo reglamentario en el plazo de cuatro meses y, por último, determina su entrada en vigor al día siguiente de la publicación del reglamento que la desarrolla.

III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY

1. Observaciones preliminares de carácter formal

1.1. Adecuación del avance de Anteproyecto de Ley a las exigencias formales planteadas por los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias

Examinado el texto del *Anteproyecto de Ley por el que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción*, y en relación con su adecuación a lo informado por la Dirección General del Servicio Jurídico acerca del mismo, por el CES se observa lo siguiente:

- En líneas generales, puede afirmarse que el Anteproyecto de Ley remitido se ajusta a lo dispuesto en el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- No obstante lo anterior, se han detectado determinados preceptos que se apartan de las observaciones formuladas por la citada Dirección General:
 - Respecto al artículo 2 (Alcance), si bien el Servicio Jurídico aconseja, al hacer referencia a la percepción de la ayuda económica básica, sustituir la expresión "estará vinculada", por "estará condicionada", en

el Anteproyecto remitido sigue manteniéndose la primera expresión.

- En cuanto al artículo 7 (Requisitos), y en relación con el requisito de permanecer de forma ininterrumpida en la Comunidad Autónoma de Canarias, como mínimo durante el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud, no se ha observado la sugerencia formulada por el Servicio Jurídico, acerca de la conveniencia de hablar de residencia y no de permanencia.
- Por lo que concierne al artículo 12 (Comprobación, subsanación y remisión de documentación), tal y como señala el Servicio Jurídico, debería sustituirse la expresión “*Dirección General*” por “*Consejería*”, dejando que sea el Reglamento Orgánico el que determine el órgano que dentro de su estructura ha de ejercer las funciones en relación con las solicitudes de las ayudas económicas básicas. Asimismo, en el apartado 2, se establece que en caso de que, una vez expirado el plazo de diez días previsto para la subsanación de la solicitud, se le tendrá al beneficiario por “*desistido de su petición*”; pues bien, de acuerdo con el Servicio Jurídico, lo que se produce es una desestimación de su petición, y no un desestimiento tácito.

1.2. Adecuación del avance de Anteproyecto de Ley a los contenidos del texto acordado en el marco de la Concertación Social entre agentes económicos y sociales

Las principales diferencias entre el texto del *Anteproyecto de Ley por el que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción*, sometido a dictamen por el Gobierno con fecha 7 de abril de 2005 y el texto de fecha 17 de mayo de 2004, objeto de acuerdo en el marco de la Concertación Social entre los agentes económicos y sociales, son las siguientes:

a) Respecto al Índice:

- El artículo 23 lleva por rúbrica “*Obligaciones de reintegro y conservación de otras medidas*”, mientras que el texto presentado en 2004 hacía referencia únicamente a la “*Conservación de otras medidas*”, tal y como consta en el informe del Servicio Jurídico.
- Se elimina la Disposición Final Primera contenida en el texto de 2004, relativa a la “*Aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”, siguiendo lo informado por la Dirección General del Servicio Jurídico, dado que toda referencia a la aplicabilidad de la *Ley 30/1992* resulta innecesaria, porque dicha aplicabilidad deriva directamente de las reglas constitucionales sobre la integración de los ordenamientos estatal y autonómico.

b) En cuanto a la Exposición de Motivos:

- Se elimina parcialmente un párrafo contenido en el texto de 2004, en el que se hacía referencia a la idea de vincular la prestación al concepto de alimento establecido por el *Código Civil*.

- En relación con la cuantía básica establecida para la ayuda económica con complementos adicionales por el incremento de cada miembro de las unidades de convivencia, se realiza una remisión, de cara a los porcentajes referidos a la cuantía establecida y vigente en cada anualidad, del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), creado por el *Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio*.

c) Por lo que concierne al articulado:

- En el artículo 4 (Unidad de convivencia), en el apartado 3, de acuerdo con lo expuesto por la Dirección General del Servicio Jurídico, se ha suprimido la previsión de que las unidades de convivencia se integren en la unidad de cuyo tronco familiar procedan.
- Se ha añadido, de acuerdo con lo señalado en el citado informe del Servicio Jurídico, en el apartado 4 de dicho artículo 4, el concepto de alojamiento.
- En el artículo 5 (Naturaleza) se ha suprimido la referencia de que la ayuda económica básica tiene la cualidad de intransferible, no siendo susceptible de ser ofrecida en garantía de obligaciones, ser objeto de compensación o descuento, retención o embargo, debido a que tal y como informa el Servicio Jurídico, la regulación de la legislación civil es competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la *Constitución Española*.
- El artículo 7 (Requisitos) se ha modificado respecto al texto presentado en el año 2004, debido a su adaptación a lo dispuesto en el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico. En este sentido:
 - Los requisitos concurren en la unidad de convivencia.
 - Se especifica que los emigrantes canarios retornados se empadronen con carácter previo a su solicitud.
- El artículo 9 (Importe) ha sido modificado respecto al texto presentado en 2004, fundamentalmente en el sentido de hacer referencia al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), creado por el *Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio*, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.
- El contenido del apartado 4 del artículo 11 (Iniciación) ha sido suprimido, dado que está reiterado en el artículo 12.2, de acuerdo con lo señalado por la Dirección General del Servicio Jurídico.
- El artículo 12 (Comprobación, subsanación y remisión de documentación) ha sido modificado, haciéndose referencia a los artículos 70 y 71 de la *Ley 30/1992*.
- Los apartados 4 y 5 del artículo 13 (Valoración y resolución) han sido redactado de forma más completa, a fin de adaptarse a lo dispuesto en la *Ley 30/1992*.
- El artículo 17, apartado 1 (Modificación), ha sido reformado, en el sentido de distinguir en qué casos la modificación sobrevenida de las circunstancias o el incumplimiento de las obligaciones da lugar a una modificación, frente a aquellos supuesto que dan lu-

gar a una suspensión o a una extinción, de acuerdo con lo dispuesto en el informe del Servicio Jurídico.

- Los apartados 2 y 3 del artículo 18 (Renovación) han sido modificados, pues de acuerdo con lo expuesto por la Dirección General del Servicio Jurídico, es necesaria una actividad de comprobación encaminada a verificar la renovación, así como un pronunciamiento expreso de la Administración en ese sentido.
- Respecto al artículo 21 (Extinción) se han suprimido bastantes causas de extinción, respecto a las contenidas en el texto de 2004. En este sentido, no se ha observado lo expuesto por el Servicio Jurídico, relativo a que el incumplimiento de cualquier obligación impuesta al beneficiario debería comportar la extinción de la ayuda; no contemplándose todas las obligaciones del artículo 29 en este precepto.
- El artículo 22 también presenta diferencias respecto al del texto de 2004, dado que siguiendo las observaciones del Servicio Jurídico, se establece un plazo para resolver y notificar las solicitudes de reanudación del abono de la ayuda.
- En el artículo 23 (Obligación de reintegro y conservación de otras medidas), conforme a lo indicado en el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, se introduce los supuestos en que procederá el reintegro de las prestaciones indebidas, así como se señala cuándo podrán seguir los destinatarios de las ayudas beneficiándose de las medidas de inserción después de la extinción o durante la suspensión de aquéllas: siempre que existan las situaciones de necesidad que motivaron la concesión de la ayuda.
- En el artículo 31 (Infracciones leves) se ha suprimido el apartado c), contenido en el texto presentado en 2004, por el que se consideraba infracción leve: *“El incumplimiento por parte del titular de la ayuda económica básica de sus obligaciones legales hacia los demás miembros de la unidad de convivencia, cuando de dicho incumplimiento no se deriven hechos o situaciones graves”*.
- En el artículo 33 (Infracciones graves) se ha suprimido el apartado b) del texto de 2004, cuyo tenor literal era el siguiente: *“Actuar fraudulentamente el beneficiario en la percepción inicial y el mantenimiento de la ayuda económica básica”*.
- En el artículo 34 (Sanciones), siguiendo las observaciones del Servicio Jurídico, se ha producido una modificación, en el sentido de hacer referencia a las circunstancias que sirven para valorar la graduación de las sanciones, contenidas en el artículo 131 de la Ley 30/1992.
- La Disposición Transitoria Única ha sido modificada en el sentido de añadir un régimen transitorio para las ayudas en trámite a la entrada en vigor de la Ley, y para las ya otorgadas, de acuerdo con el informe del Servicio Jurídico.
- El contenido de la Disposición Final Primera, que llevaba por rúbrica *“Aplicación de la Ley de Régimen*

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como ya se comentó al principio, ha sido suprimido dado que la Ley 30/1992 es de aplicación directa de acuerdo con nuestras reglas constitucionales sobre la integración de los ordenamientos estatal y autonómico.

2. Observaciones de carácter general

2.1. Conceptos de pobreza y de exclusión social

El concepto de pobreza se suele caracterizar por la ausencia de unos recursos mínimos suficientes para atender las necesidades básicas de determinadas personas, familias o colectivos, por lo tanto, hace referencia a aspectos de desigualdad económica y a situaciones de dependencia. Esta insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades materiales continúa siendo un problema de primer orden incluso en el denominado ‘primer mundo’: en los Estados miembros de la UE existían en 1995 alrededor de 62 millones de personas que vivían en la pobreza.

Pero la noción de pobreza resulta insuficiente para entender adecuadamente muchos de los fenómenos sociales que se producen en la realidad y que no pueden ser explicados simplemente en términos de carencias de recursos económicos, por lo que se ha acuñado un concepto mucho más global y flexible, que es el de la exclusión social, con el objeto de intentar enfocar unos procesos que van más allá de la mera desigualdad social y que poseen múltiples dimensiones.

Pero más allá de las diversas formas que tome la exclusión social a lo largo del tiempo, interesa reflexionar sobre la esencia de este fenómeno. ¿Qué relación existe entre la pobreza y la exclusión social?, ¿por qué se producen estas situaciones?.

El término pobreza tiene relación con la distribución de la renta y su apropiación desigual por parte de individuos y grupos sociales diferentes, que origina distintas capacidades de consumo entre los segmentos extremos de la población, por lo que se trata de un análisis específico de la desigualdad económica. En este sentido, se define un determinado nivel de recursos -umbral de la pobreza- de forma que para el segmento situado por debajo de esta línea no es posible alcanzar el nivel de vida considerado, la norma mínima en una sociedad y en una época determinadas.

Normalmente se confunde exclusión social con pobreza, aunque conviene diferenciar entre el significado de ambos conceptos. Se define la pobreza como una situación relacionada con los estados carenciales y/o de necesidad y a la exclusión como delimitación de un espacio y su correspondiente expulsión de él. Así, la pobreza aludiría más a un estado, a una permanencia de la situación de necesidad, y la exclusión aludiría más a un estado temporal, a un proceso más abierto en el que el individuo actuaría (inclusión/exclusión) en función de las circunstancias estructurales y los recursos a su alcance.

Por tanto, el concepto de exclusión social¹ aquí utilizado identifica a la exclusión como referida a aquellas personas y/o colectivos en desventaja respecto al acceso a recursos económicos, sociales, sanitarios, educativos y laborales.

Las implicaciones que conllevan implícitamente estos criterios de inclusión/exclusión son inevitablemente de carácter personal, con consecuencias sociales²: desestructuración e inestabilidad personal y confrontación con las estructuras de la sociedad, existiendo factores que favorecen la permanencia y surgimiento de estos criterios de exclusión: crisis económicas, reconversiones industriales, mecanización y especialización de sectores productivos, precariedad del mundo laboral. A esto último podrían añadirse circunstancias, que en ocasiones son decisiones personales, que pueden facilitar la exclusión: consumo de tóxicos, alcohol; comisión de delitos, desestructuración familiar y social, etc.

2.2. Integración, cohesión y empleo

La carencia de empleo es uno de los elementos más destacados, que no el único, para caracterizar las situaciones de pobreza y está en la base, también, de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social. Por ello, a múltiples niveles se defiende que la lucha contra las situaciones de riesgo debe basarse en una estrategia a favor del empleo, por lo que las palabras clave que se formulan son las de integración y cohesión social.

El Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) abogó por la promoción de la integración social para lograr una

economía más competitiva y dinámica, con mayor cohesión social, lo que originó en el año 2002 la puesta en marcha del *Programa de Acción Plurianual 2002-2006 contra la Exclusión Social*³. Entre los objetivos de este programa destacan la organización de intercambios sobre las políticas sociales en el contexto de los planes nacionales de acción, y el desarrollo de la capacidad de los agentes para hacer frente a la exclusión social y a la pobreza, mediante el establecimiento de redes a escala europea y el fomento del diálogo con todos los agentes implicados tanto a nivel nacional como regional.

En lo que se refiere a Canarias, el Consejo Económico y Social quiere hacer mención de los contenidos del *Cuarto Acuerdo de Concertación Social en Canarias*⁴, donde se realiza sugerencias importantes en materia de política social y exclusión. Conforme se expresa en el documento de dicho Acuerdo, Canarias ha experimentado a lo largo de los últimos años cambios importantes en infraestructuras, circulación de capitales y mano de obra, generación de rentas y ampliación de servicios, que han revertido en mejoras significativas en las condiciones económicas y sociales del Archipiélago. No obstante, éste incremento en los parámetros de la economía regional no se ha traducido suficientemente en mejoras de la misma medida e intensidad en las situaciones de fragilidad y vulnerabilidad social o exclusión que, aunque con una incidencia menor, aun persisten en Canarias a pesar de los avances en la acción compensatoria de las actuales políticas de protección y redistribución de rentas.

¹ El Consejo Económico y Social, en su *Informe Anual 2003-2004*, dejó dicho que:

"El primer gran criterio que caracteriza a los excluidos es el acceso o no al mundo laboral, estando todos aquellos que permanezcan al margen del mundo laboral en situación de exclusión real o potencial. Así, jubilados, prejubilados, discapacitados, parados de larga duración, jóvenes en busca de su primer empleo, mano de obra no capacitada, mujeres, inmigrantes constituyen los colectivos de mayor tendencia a la exclusión social. Otros criterios de exclusión vienen determinados por variables demográficas, como la edad (tercera edad y jóvenes), el sexo (mujer), características personales: discapacidades, de etnia (inmigrantes, gitanos, etc); geográficas (ruralidad, urbanidad; localización geográfica dentro de un mismo país); ideológicas y/o religiosas (inmigrantes); sanitarias (enfermedades crónicas, degenerativas, enfermedades mentales, ...) económicas (rentas, ingresos, tipo de vivienda, recursos y ayudas, etc.); otras (consumo de tóxicos, circunstancias familiares)".

² El Consejo Económico y Social, en su *Informe Anual 2003-2004*, dejó dicho que:

"Entre los colectivos más identificados hoy en día con las situaciones de exclusión podemos señalar hoy a los siguientes:

- Los parados de larga duración, empeorando la situación de aquellos mayores de 45 años.
- Los jóvenes y parados, sobre todo aquellos en busca de su primer empleo
- Las mujeres, más acentuada la exclusión en las que carecen de cualificación y de regreso al mundo laboral tras un periodo de ausencia. Y más aún, cuando se encuentran solteras y/o solas con cargas familiares
- Personas con discapacidad: físicos, psíquicos, sensoriales.
- Los 'sin techo', drogodependientes, prejubilados y jubilados."

³ También, en el *Informe Anual 2003-2004*, dijo el CES que:

"En el ámbito de la Unión Europea, las políticas que tienen el propósito de luchar contra la exclusión social se vienen aplicando en forma de disposiciones para garantizar los recursos mínimos (integración social y profesional, acceso a la vivienda, fomento de la salud, etc.) y también en forma de programas integrados. La primera referencia específica sobre Política Social que se encuentra en el proceso unificador de la UE fue el Acta Única Europea de 1987, que supuso la reforma de los Fondos Estructurales como refuerzo de la cohesión económica y social. Pasos posteriores fueron la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de 1989; el Tratado de la Unión Europea de 1992, en el que se plasma la decisión unánime de los once miembros de legislar y concretar acciones con especial atención a los colectivos más marginados; las publicaciones del Libro Verde (1993), que marca las pautas del Modelo Social Europeo, y del Libro Blanco (1994) de Política Social Europea; junto con el Tratado de Amsterdam (1997), donde se refuerza la perspectiva social de la Política Europea. Todo este arsenal normativo ha ido fraguando las directrices y las acciones a seguir por los distintos gobiernos pertenecientes a la UE, plasmándose en acciones concretas como los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA) y programas específicos, como la iniciativa EQUAL, cuyo objetivo es buscar nuevas formas de combatir todo tipo de desigualdad, marginación y exclusión mediante el fomento de la capacitación, la participación e implicación de los colectivos en orden a facilitar su integración socio-laboral, combinando recursos públicos y privados con la finalidad de que el desarrollo económico y social se produzcan de forma conjunta y no aislada."

⁴ Tal y como se recogió en el *Informe Anual del CES 2003-2004*:

"Para equilibrar los desajustes sociales, en el Cuarto Acuerdo de Concertación Social en Canarias los agentes sociales firmantes se comprometieron a establecer compensaciones, tanto desde la perspectiva del empleo como de la ayuda subsidiada, dado que en Canarias se ha dado el efecto de una disminución progresiva de la pobreza extrema, pero de un incremento preocupante de la pobreza moderada. Por otro lado, las nuevas necesidades detectadas en el campo de la atención a las personas mayores, dada la evolución de nuestra pirámide poblacional, pueden convertirse en una oportunidad inmejorable de fomentar los nuevos yacimientos de empleo adscritos a los procesos de Economía Social, lo que también sucede con el fenómeno de la inmigración irregular, el cuál ofrece un nuevo campo de actuación en la dirección mencionada."

2.3. Protección de la exclusión social. Políticas sociales

En la actualidad se puede afirmar que no existe acuerdo entre los países de la Unión Europea en lo que se refiere a definir y medir con precisión el concepto de exclusión social, lo que lleva a estándares distintos en cada uno de los estados miembros a la hora de aplicar las políticas que tratan de combatir la exclusión. Se trata de un fenómeno mal definido, del que se desconoce, por lo general, su intensidad y extensión, así como lo relativo a sus causas y a las políticas y acciones más idóneas para lograr la integración de los colectivos más desfavorecidos.

Centrándonos en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el Consejo Económico y Social ha venido analizando, básicamente en sus *Informe Anuales*, las prestaciones sociales concedidas a nivel básico, estudiándose también las modalidades de prestaciones de naturaleza económica arbitradas en los niveles contributivo y no contributivo, de garantía mínima y de cobertura del desempleo.

En lo que se refiere al último ejercicio económico analizado, la *Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003* incluyó dentro del capítulo de gastos sociales los destinados a financiar las áreas de sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, formación profesional y promoción del empleo⁵.

La política de acción social, especialmente relacionada con el objeto del presente Dictamen, se destina de forma particular a aquellas personas en condiciones de dependencia por motivos socioeconómicos, de discapacidad o las que precisen algún tipo de apoyo o atención. Los retrasos que padece la Comunidad Autónoma en centros residenciales y de día para personas mayores y las carencias en la oferta de plazas residenciales de naturaleza sociosanitaria, así como las carencias en integración social explican el crecimiento del gasto.

También cabe referirse en lo que respecta a acción social, a las 'ayudas económicas básicas', cuyo objetivo es contribuir a la superación de situaciones de necesidad en combinación con otras medidas en los ámbitos de la formación, el empleo o la salud. Un último apartado de esta política es el que hace referencia a los menores.

En este ámbito destacan las actuaciones del *Plan de Escuelas Infantiles y Apoyo a la Familia*, que en el Presupuesto para 2003 se traducen en las dotaciones para la creación y equipamiento de este tipo de centros.

2.4. Las prestaciones económicas: prestaciones contributivas, no contributivas y por desempleo

2.4.1. Prestaciones contributivas

En Canarias, tal y como recoge el Consejo en su *Informe Anual 2003-2004*, el número de beneficiarios de pensiones contributivas durante el año 2003 ascendió a 213.800 personas. Esta cifra representa el 2,7% del número total de prestaciones contributivas a escala nacional, que en términos absolutos se situó en 7.819.400 de beneficiarios. La tasa de crecimiento fue en Canarias del 2%, similar a la registrada en el año 2002 y superior a la existente en el ámbito nacional que fue del 0,9%.

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el número de altas de pensiones que se registró en la Comunidad Autónoma de Canarias en el año 2003 fue de 14.000, lo que supone el 3,2% del total nacional de altas registradas, porcentaje idéntico al del año 2002. Este porcentaje representa un incremento del 2,9% con respecto al número de altas en el Archipiélago para 2002. Por su parte, el número de bajas de pensiones registradas en esta Comunidad en el año 2003 fue de 9.800, representando esta cifra el 2,64% del total estatal de bajas registradas y supone, además, un incremento del 10,1% con respecto al dato del 2002 para el Archipiélago.

La cuantía del importe medio de las pensiones contributivas en Canarias para el año 2003 se situó en 512,6 euros/mes, lo que representa aproximadamente un 94% de la pensión media estatal, además de recortar muy ligeramente el porcentaje del año 2002, un 94,1%.

Según los datos que también se incluyen en el *Informe Anual del CES 2003-2004*, los porcentajes que representan las pensiones contributivas en relación a la población total de Canarias y a nivel nacional habría disminuido muy ligeramente entre los años 1999 y 2003, de forma similar a lo ocurrido en el resto de España.

TABLA 1. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTES MEDIOS EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS		ESPAÑA	
	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)
1999	197,0	422,3	7.509,3	446,4
2000	201,3	442,4	7.598,9	468,3
2001	205,3	465,7	7.677,9	494,5
2002	209,5	485,5	7.745,8	515,9
2003	213,8	512,6	7.819,4	546,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

⁵ Todas estas áreas son las que absorben un mayor volumen de recursos, siendo su participación en el conjunto del Presupuesto para el año 2003 de un 73,5%, lo que equivale a 3.204.316.731 euros. Su crecimiento con relación al presupuesto del año 2002 fue de un 5,8%, porcentaje de crecimiento superior al experimentado respecto al 2001 que fue de un 4,8%. En particular, la política de acción social, con un 4,1% del total del Presupuesto, es la que mayor crecimiento experimenta en cuanto a dotación, aunque inferior al registrado en 2002 que fue de un 8,2%

TABLA 2. PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR NÚMERO DE HABITANTES EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS			ESPAÑA		
	Nº de pensiones (miles) (A)	Nº de habitantes (B)	A/B (%)	Nº de pensiones (miles) (C)	Nº de habitantes (D)	C/D (%)
1999	197,0	1.672.689	11,78%	7.509,3	40.202.160	18,68%
2000	201,3	1.716.276	11,73%	7.598,9	40.499.791	18,76%
2001	205,3	1.781.366	11,52%	7.677,9	41.116.842	18,67%
2002	209,5	1.843.755	11,36%	7.745,8	41.837.894	18,51%
2003	213,8	1.894.868	11,28%	7.819,4	42.717.064	18,31%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INE. Elaboración propia.

2.4.2. Prestaciones no contributivas

Siempre según la información que incluye el *Informe Anual del CES 2003-2004*, esta vez para las pensiones no contributivas, la evolución de las cifras de beneficiarios y de sus tasas de variación en los últimos cinco años, muestra el resultado que se ofrece en la tabla siguiente. Tal y como se puede observar en la misma, las pensiones de jubilación han adquirido mayor peso que las de invalidez a partir del año 2001. En el 2003 la participación de esas pensiones fue del 53,55%, lo que supone un ligero aumento respecto a su participación en el período anterior.

También el *Informe Anual* citado y, al igual que ocurría con las pensiones contributivas, refleja que el porcentaje de perceptores de pensiones no contributivas en relación a la población total de Canarias y del resto de España disminuye ligeramente en Canarias entre los años 1999 y 2003, mientras que para el resto de España el ratio correspondiente al año 2003 se iguala al del inicio de la serie, después de haber crecido en los años 2000 y 2001.

Con datos ciertamente provisionales, citando fuentes de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en Canarias, a noviembre de 2004, habría un total de 42.144 personas beneficiarias de alguna de las pensiones no contributivas. La cuantía de estas pensiones en las Islas, con los datos que actualmente dispone el CES, se eleva al final del año 2003 a una media de 317,49 euros al mes, siendo el importe de las prestaciones por invalidez algo superior a las de jubilación, con una media de 339,43 euros mensuales frente a 298,47 euros.

Con la misma información disponible, si comparamos el importe de estas pensiones no contributivas, en sus dos modalidades, con el resto de las Comunidades Autónomas, se constata que Canarias estaría en el cuarto lugar de entre las regiones que perciben prestaciones más elevadas de España, por delante de ella sólo estarían Extremadura, con una media de 328,27 euros, la Comunidad Valenciana con 323,29 euros y Ceuta y Melilla con 319,00 euros. Las pensiones no contributivas en Cana-

TABLA 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN CANARIAS. 1999-2003

Año	Nº total de pensiones	% de variación	Invalidez	% de variación	Jubilación	% de variación
1999	38.430	6,4	22.110	8,7	16.320	3,3
2000	39.614	3,1	23.309	5,4	16.305	-0,1
2001	39.990	0,95	18.895	-18,9	21.095	29,4
2002	41.303	3,3	19.234	1,8	22.069	4,6
2003	41.761	1,1	19.394	0,8	22.367	1,3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

TABLA 4. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR NÚMERO DE HABITANTES EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS			ESPAÑA		
	Nº de pensiones (miles) (A)	Nº de habitantes (B)	A/B (%)	Nº de pensiones (miles) (C)	Nº de habitantes (D)	C/D (%)
1999	38.430	1.672.689	2,30	457.619	40.202.160	1,14
2000	39.614	1.716.276	2,31	471.275	40.499.791	1,16
2001	39.990	1.781.366	2,24	481.586	41.116.842	1,17
2002	41.303	1.843.755	2,24	485.796	41.837.894	1,16
2003	41.761	1.894.868	2,20	488.347	42.717.064	1,14

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INE. Elaboración propia.

TABLA 5. COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN CANARIAS. 2001-2003

	Paro registrado	% de variación s/2000	Perceptores	% de variación s/2000	Cobertura
2001					
Las Palmas	47.500	5,6%	28.000	2,5%	58,9%
S/C Tenerife	43.300	-1,7%	23.700	2,5%	54,7%
Canarias	90.800	2,0%	51.700	7,0%	56,9%
España	1.529.900	-1,7%	1.099.600	5,4%	71,8%
2002					
Las Palmas	50.700	6,7%	32.600	16,4%	64,2%
S/C Tenerife	42.900	-9,0%	25.000	5,4%	58,2%
Canarias	93.600	3,1%	57.600	11,4%	61,5%
España	1.621.500	5,9%	1.195.400	8,7%	73,7%
2003					
Las Palmas	54.210	9,3%	34.500	5,8%	63,6%
S/C Tenerife	44.722	4,5%	27.100	8,4%	60,5%
Canarias	98.932	7,1%	61.600	6,9%	62,2%
España	1.711.500	1,38%	1.206.700	9,4%	70,5%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INEM. Elaboración propia.

rias superan, en cualquier caso, la media nacional que se sitúa en los 313,00 euros.

De los datos expuestos, siempre a expensas de su definitiva confirmación, habría que extraer, en opinión del Consejo, una valoración negativa en la medida en que ello implica que en Canarias las rentas de quienes perciben estas prestaciones son muy bajas, de ahí la necesidad de incrementar éstas, algo directamente relacionado con la situación de exclusión social de la población. Su constatación es el hecho de que las Comunidades Autónomas más ricas tienen las cuantías de las prestaciones no contributivas más bajas: es el caso de Navarra con 291,18 euros, Madrid con 305,10 euros y Cataluña con 306,90 euros.

Un último dato, en este contexto de cifras provisionales, es que Canarias, con sus 42.144 perceptores, es la quinta Comunidad con más beneficiarios de esta prestación, lo que implica que en nuestras islas existe un elevado número de personas que precisan una pensión no contributiva.

2.4.3. Prestaciones por desempleo

En cuanto a las prestaciones por desempleo, en el caso de Canarias⁶, el número total de perceptores ascendía en el año 2003 a 61.600, lo que supuso un incremento del 6,9% sobre el año 2002, como se observa en la tabla 5. En cuanto a la distribución provincial del número de perceptores, la provincia de Las Palmas, con 34.500 perceptores, superaba a la de Santa Cruz de Tenerife en 7.400, aunque el incremento del número de perceptores en esta última provincia respecto al año anterior fue

de un 8,4% frente a un 5,8% de Las Palmas. En comparación con el resto de España, la tasa de cobertura en Canarias (calculada como el ratio entre el total de perceptores y desempleados) fue inferior en todos los años a la correspondiente al total nacional.

El paro registrado en el INEM en Canarias en diciembre de 2003 se situó en 98.932 personas, lo que supuso un aumento del 7,1% con respecto al año anterior. El número de parados superaba en 37.332 al de perceptores de prestaciones por desempleo, lo que significa que éstas últimas sólo cubrían el 62,2% del total de parados.

Por último, y conforme a los datos incluidos en el *Informe Anual del CES 2003-2004*, el paro registrado en Canarias ha crecido a una tasa de variación superior a la nacional con la excepción del año 2002, aunque el crecimiento del número de perceptores de prestaciones por desempleo ha sido superior en Canarias que en el resto de España en los años 2001 y 2002. Las tasas de cobertura, por su parte, han mejorado en Canarias en los tres últimos años, aún siendo inferiores a las correspondientes estatales.

2.5. Percepciones mínimas garantizadas

2.5.1. Las ayudas económicas básicas

Entre los años 1989 y 1992 surgen en casi todas las comunidades autónomas españolas una serie de programas sociales conocidos generalmente con el nombre de 'salario social' o 'rentas mínimas de inserción'⁷. Son programas creados para tratar de paliar, en la medida de lo posible, situaciones de extrema necesidad econó-

⁶ Ver *Informe Anual del CES 2003-2004*.

⁷ Según afirmaba el CES en su *Informe Anual 2003-2004*:

"Estos programas se configuran como una última red de protección social, en el sentido que solo acceden a ellos las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestaciones, con el fin de conseguir un sistema en el que todo ciudadano disponga de unos recursos mínimos para su subsistencia. Son mecanismos para quienes no acceden a las prestaciones normales u ordinarias, por no haber contribuido el tiempo suficiente como para generar el derecho o por no cumplir los requisitos de acceso."

GRÁFICO 1. TOTAL DE PERCEPTORES DE AEBAS EN CANARIAS SEGÚN AÑOS. 1992-2003



mica y por tanto están dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social, que en general se hayan ignorados o discriminados por otros tipos de políticas sociales.

El *Decreto 133/1992, de 30 de julio*, recoge la primera regulación por parte del Gobierno de Canarias sobre las 'ayudas económicas básicas' (AEBAS). En la justificación de esta primera normativa se argumenta que a pesar del aumento del desarrollo, el crecimiento de la riqueza y la extensión de las prestaciones sociales, persisten en el Archipiélago situaciones de necesidad y de verdadera pobreza. Este es el punto de partida a partir del cual el Gobierno de Canarias se fija el objetivo de establecer una política integral de prevención y de atención a la marginación y a la pobreza y se regulan las ayudas económicas básicas como un primer paso de un conjunto articulado y sistemático de medidas que produzcan el fin de la pobreza.

Estas ayudas económicas básicas se definen como medidas de integración social y no exclusivamente como una transferencia de renta, de manera que estas ayudas están condicionadas a la realización, por el beneficiario de la ayuda, de acciones de inserción laboral. Por otra parte, estas ayudas se caracterizan por su temporalidad, de manera que la continuidad en la percepción se condiciona a la persistencia de las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

De entre las modificaciones posteriores cabe destacar el *Decreto 13/1998*, que tiene como objetivo refundir en un único texto la normativa existente en el momento y establecer una serie de modificaciones para adaptar mejor esa normativa a la realidad canaria. De entre las modificaciones introducidas, destaca la eliminación del

requisito de nacionalidad y el incremento del importe a cobrar. Por otra parte se intenta dar mayor contenido a las acciones de integración laboral que acompañan y condicionan la percepción de la prestación, ampliando el programa de integración convenido con los perceptores de ayudas, a través de actuaciones municipales cuyo objeto sea el carácter social o comunitario.

En cuanto a la evolución en el número de perceptores de AEBAS, desde la creación de esta ayuda, a partir de los datos y el análisis⁸ realizado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, se destaca lo siguiente:

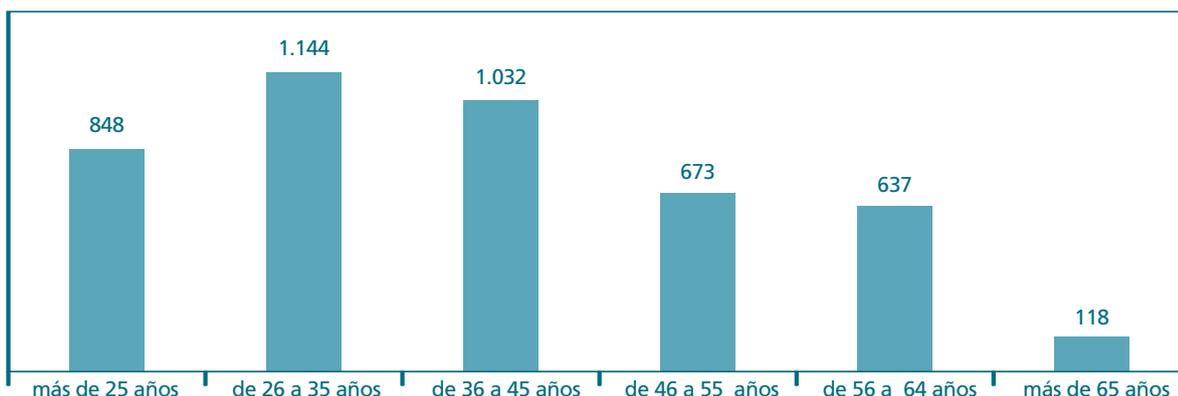
- El número total de perceptores va desde 61 en 1992 a 5.643 en 2003.
- El porcentaje de mujeres respecto al total es siempre creciente, pasando del 65,57% en 1992 al 84,51% en 2003.
- Para las mujeres, desde el comienzo, es más numerosa la tipología de hogar monoparental, predominando a continuación el tipo de hogar unipersonal desde el año 1998 hasta el 2003.

Los más de diez años de funcionamiento del programa de AEBAS en Canarias supone la existencia de un programa ya consolidado pero con las lógicas necesidades de mejora. En los últimos años la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales ha realizado un proceso de evaluación de la situación del programa de AEBAS con el objeto de mejorar su regulación. De entre las características de la situación de este programa en la actualidad, desde el CES se destacan las siguientes:

- El perfil del perceptor de AEBAS, está caracterizado por su condición de mujer, siendo mayoritario las mujeres

⁸ Como información complementaria para la realización del presente dictamen, la Dirección General de Servicios Sociales ha facilitado al CES el *Informe sociológico sobre las dificultades de inserción socio-laboral de las mujeres receptoras de las ayudas económicas básicas. Años 2003-2004* y otra información estadística.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE PERCEPTORES DE AEBAS EN CANARIAS SEGÚN GRUPOS DE EDAD



Fuente: Consejería de Empleo y Asuntos Sociales - Dirección General de Servicios Sociales.

solteras o separadas con hijos a su cargo. En cuanto a las edades, destaca la importancia porcentual que adquiere el tramo de edad entre 26 y 35 años, que alcanza el 27%, de manera que las personas con menos de 35 años representa casi la mitad de los perceptores.

- En relación con los programas de integración, existe una percepción generalizada por parte de los perceptores de AEBAS, de la ayuda como un derecho y una insuficiente vinculación con la participación en acciones de inserción. Por otra parte, desde las unidades de Servicios Sociales de los Ayuntamientos se perciben dificultades para derivar a los perceptores hacia acciones de inserción debido a la falta de recursos sociales y laborales.

El Anteproyecto de Ley que se informa en el presente dictamen, se enmarca por tanto como un avance normativo con el objeto de mejorar la regulación sobre estas prestaciones, tras el funcionamiento del programa de ayudas económicas básicas en la Comunidad Autónoma de Canarias durante más de 10 años. Dicho Anteproyecto de Ley tiene como objetivo declarado intensificar la coordinación de actuaciones entre distintos sectores y reforzar el carácter integrador de la prestación. Para esto último, se refuerzan las actividades de inserción y su vinculación con las ayudas económicas básicas.

2.5.2. Las prestaciones asociadas a la LISMI

En Canarias, la evolución del número de perceptores de las prestaciones asociadas a la *Ley Social de Minusválidos (LISMI)*, segunda de las modalidades de prestación

mínima garantizada, en el año 2003 en relación al anterior fue negativa, experimentando dichas prestaciones una disminución del -10,2%, según se refleja en la tabla 6. Dicha reducción fue más acusada en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, con una reducción del -11,3% frente a un -9,2% de la provincia de Las Palmas. Por tipos de prestación, fueron los subsidios de garantía de ingresos mínimos los que contaron con el mayor número de perceptores en el año 2003, seguidos de los de ayuda sanitaria y farmacéutica, con 319 y 304 perceptores respectivamente.

2.6. Algunos datos sobre pobreza y exclusión en Canarias

2.6.1. El Informe Anual del CES 2000-2001

En el ámbito de la Unión Europea, para medir las condiciones de vida y las situaciones de pobreza y exclusión de los distintos Estados miembros, el sistema estadístico de la Comunidad ha desarrollado una metodología común que permite comparar de forma armonizada la situación de los países de la UE. Se trata del *Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, que recoge información de unos 70.000 hogares de toda la UE, y que tiene como objetivo el poner a disposición de la Comisión Europea un instrumento de observación estadística para el estudio y seguimiento del nivel de vida, las condiciones del mercado de trabajo y la cohesión social, en relación con los requerimientos de información de las políticas activas de la UE en estos ámbitos y con sus efectos para la población.

TABLA 6. PERCEPTORES EN CANARIAS DE PENSIONES ASOCIADAS A LA LEY SOCIAL DE MINUSVÁLIDOS (LISMI). DICIEMBRE 2003

	Perceptores	% de variación s/2002	Subsidio de ayuda sanitaria y farmacéutica (nº perceptores)	Subsidio de garantía de ingresos mínimos (nº perceptores)
Las Palmas	413	-9,2%	304	319
S/C Tenerife	383	-11,3%		
Canarias	796	-10,2%		

Fuente: INEM. CES: *Informe Anual del CES 2003-2004*. Elaboración propia.

Con la inclusión, en la edición del *Informe Anual del CES 2000-2001*, de un análisis monográfico sobre la pobreza y la exclusión social en Canarias, el Consejo quiso poner a disposición de la comunidad canaria un estudio que contribuyera a clarificar nuestra realidad actual en torno a estos preocupantes fenómenos sociales⁹.

Con las limitaciones que no disponer de una metodología armonizada con la de la UE, el CES contó, para esta caracterización de la exclusión social y la pobreza en Canarias, con los datos disponibles hasta ese momento, básicamente la investigación realizada en 1995 por EDIS-Cáritas, donde se utiliza como umbral de la pobreza el 50% de la renta media disponible neta (RMDN), distinguiendo dentro de ella cuatro niveles o grados de pobreza económica: pobreza extrema o indigencia, el 15% o menos de la RMDN; pobreza grave, entre el 15 y el 25%; pobreza moderada, entre el 25 y el 35%; y precariedad social, entre el 35 y el 50%.

Los dos primeros tramos constituyen lo que se denomina pobreza severa, mientras que los otros dos niveles corresponden a la llamada pobreza moderada o relativa.

2.6.2. La Estadística de Condiciones Sociales de Canarias de 2001

A partir de la *Estadística de Condiciones Sociales de Canarias 2001*¹⁰, la población de Canarias bajo el umbral de la pobreza, datos de los que se hace eco la iniciativa legislativa que se analiza en sus antecedentes, ha disminuido 8,5 puntos porcentuales entre los años 1995 y 2001: se habría pasado del 27,1% al 18,6%, 127.543 personas menos en situación de pobreza. Las conclusiones más significativas de dicha estadística son:

a) En relación a la desigualdad y la pobreza:

1. La reducción de la pobreza no sólo ha sido generalizada para todas las Islas, sino que las posiciones de cada una en el *ranking* se conservan. Tanto en 1995 como en 2001, las islas occidentales expresan índices más altos de pobreza que las islas orientales.
2. En las islas capitalinas, a pesar de que los ingresos medios por hogar y los ingresos por trabajo y por prestaciones sociales son similares, el índice de desigualdad social en ambas no es el mismo. Gran Canaria, con un 17,5% de su población bajo el umbral de la pobreza, tiene 4 puntos porcentuales

menos que Tenerife, que tiene un 21,5% de su población bajo ese umbral.

3. Las islas occidentales forman un subconjunto diferenciado, tienen una población más envejecida y, por tanto, una mayor presencia de prestaciones públicas en la estructura de los ingresos. Otra característica relevante que tienen en común es la fuerte presencia del sector público en sus economías insulares.
4. El tamaño medio de los hogares bajo el umbral de la pobreza se ha reducido considerablemente. Si en 1995 el tamaño medio de estos hogares era de 4,1 miembros, en 2001 el tamaño es 2,9 oscilando entre el 3,03 de La Palma al 2,11 de El Hierro, según el Estudio EDIS-Fundación FOESA de 1996: *Las condiciones de vida de la población pobre del Archipiélago Canario*. Por consiguiente, en la actualidad son hogares más pequeños que el promedio de los hogares canarios (3,2). A nivel insular, el promedio más alto en cuanto al número de miembros de los hogares canarios lo encontramos en La Palma (3,38) y el más bajo en Lanzarote (2,88).
5. La tasa de ancianidad se ha duplicado en los cabezas de familia de los hogares pobres de Canarias. En 1995 la tasa era de 21,2% de mayores de 64 años en estos hogares, mientras ahora es de 44,1%: la más baja en Lanzarote (34,3%) y la más alta en El Hierro (68,8%). La edad media de estas personas también ha subido: en 1995 era de 50,9 años de edad y de 59,1 años de edad en 2001.
6. Se ha modificado sustancialmente la relación con la actividad económica de los cabezas de familia de los hogares pobres. Por un lado, se reducen considerablemente los parados, siguiendo la tendencia general de los últimos años en el mercado laboral canario: 13% (entre el 9,6% de El Hierro y el 14,6% de Gran Canaria). Por otro lado, aumentan fuertemente los cabezas de familia pensionistas (55,8%: entre el 43% de Lanzarote y el 70,5% de Fuerteventura), jubilados o amas de casa en los hogares bajo el umbral de la pobreza.
- b) En relación a los ingresos y las familias:
 7. El 30% de los hogares canarios tiene alguna capacidad de ahorro (157.758 hogares): destaca, como porcentaje más elevado, el 45,5% de los hogares de La Gomera, frente al 28,3% de los hogares de Tenerife como porcentaje más bajo.

⁹ Tal y como concluyó a este respecto el CES en su *Informe Anual 2000-2001, Capítulo 11, Estudio Monográfico sobre Pobreza y Exclusión Social en Canarias*, el principal inconveniente que el Consejo encontró, para avanzar en la formulación de un diagnóstico correcto sobre las situaciones de pobreza, en sus distintos niveles, y exclusión social en Canarias, fue el no disponer de instrumentos de seguimiento de estas cuestiones con metodologías armonizadas con la UE. Por ello el CES acogió muy favorablemente la iniciativa, que entonces puso en marcha el Gobierno, para la realización de un estudio sobre las 'condiciones sociales de la población canaria en el año 2000', que pretendía recoger un conjunto de variables comunes al panel de hogares de la UE y que permite comparar datos con comunidades y regiones españolas y europeas.

¹⁰ La *Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria 2001* es una operación estadística oficial de titularidad del Gobierno de Canarias, cuyos organismos responsables son el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) y la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

Los objetivos de este estudio se concretan en medir el volumen, la composición, la ubicación espacial y las características y condiciones socioeconómicas de los distintos estratos sociales de la población canaria, haciendo una especial prospección de las situaciones más vulnerables desde el punto de vista de las políticas y servicios sociales.

Se trata de una operación voluminosa y exhaustiva, que recoge los datos de 9.758 hogares y 31.193 residentes en las Islas Canarias, que constituyen dos unidades de información diferentes.

Por el amplio tamaño de la muestra y por su diseño metodológico, los datos tienen representatividad estadística en el ámbito de la isla y tipología municipal (rural, turística, urbana, residencial, metropolitana), con un error global estimado de $\pm 1\%$ para los hogares y $\pm 0,5\%$ para los individuos.

8. El 58,1% de los hogares canarios no ha tenido que tomar ninguna medida en el último año para mejorar su economía familiar; por islas el porcentaje más elevado se da en La Gomera (84%) y el más bajo en Gran Canaria (51,9%). En todo caso, la medida más frecuente ha sido reducir los gastos de bolsillo, que la ha practicado el 19,3% de los hogares: donde más, en la isla de La Palma (21,2%) y donde menos, en La Gomera (8%).
9. El 73,1% de los hogares canarios se autocalifica subjetivamente en la media o por encima de la media en cuanto a su situación económica (desde el 96,4% de los herreños hasta el 71,4% de los gran canarios y de los palmeros).
10. Una señal inequívoca de modernización de la sociedad canaria es la reducción del tamaño promedio del hogar. Ha pasado de 3,7 personas por hogar en 1991 a 3,2 personas por hogar en 2001: el promedio más bajo en este último año corresponde a Lanzarote (2,8) y el más alto a La Palma (3,3). Desde los años sesenta, todas las sociedades avanzadas de Europa han venido reduciendo el tamaño promedio del hogar, lo que se considera un factor de bienestar social.

c) En relación al empleo, las ocupaciones y la formación:

11. La mejora del empleo se ve reflejada en el número de ocupados dentro de cada hogar. Durante la última década ha aumentado la proporción de hogares con más de un ocupado, pasando del 26,6% en 1991 al 34% en 2001 (181.912 hogares con más de un ocupado). En 2001 la isla con mayor proporción de hogares que tenían más de un ocupado fue Fuerteventura (49,3%) y la de menor proporción El Hierro (26,8%).
12. El ámbito laboral del empleo por excelencia es el sector privado, ya que el 67% de los ocupados de Canarias (456.748 empleados) pertenecen a ese mercado (sobresalen, como mayor porcentaje el de Lanzarote, 75,8%, y, como menor, el de El Hierro, 38,8%). Del conjunto de la población asalariada (554.394 empleados en Canarias), el 57,7% tiene contrato indefinido, oscilando por islas entre el 62,0% en Tenerife y el 34,4% en Fuerteventura.
13. En la estructura de las ocupaciones destaca la alta proporción (18,6%) de peones y trabajadores no cualificados. En cifras absolutas, son 126.686 estos peones, siendo las islas no capitales las que disponen de mayor proporción de ellos.
14. En los últimos 6 años se detectan cambios considerables en la estructura productiva, todas las ramas de actividad aumentan sus efectivos entre 1996 y 2001, excepto 'agricultura, ganadería y pesca', que reduce su fuerza laboral en un 16% (6.153 ocupados menos).
15. La estructura educativa de la población ha mejorado en Canarias en los últimos 10 años. En la parte

baja (sin estudios y enseñanza primaria) los avances son importantes, ya que se reducen en más de 50.000 los individuos analfabetos (sin estudios) y en 26.286 los que sólo alcanzan los estudios primarios. En cifras relativas, el aumento de las personas con nivel de enseñanza superior, se cifra en un 116,6% de variación, es decir, más del doble de los efectivos de 1991. En conjunto, 477.568 canarios (el 34% de la población de 16 ó más años) tienen estudios de nivel de bachillerato o superior. Por islas, el porcentaje más alto se da en Tenerife (35,5%), seguida de Gran Canaria (34,5%); los porcentajes más bajos corresponden a El Hierro (26,1%) y a La Gomera (27,5%).

3. Observaciones de carácter particular

3.1. El avance de Anteproyecto de Ley por el que se regula el Derecho a la Prestación Canaria de Inserción y los planes sectoriales en la materia

En opinión del Consejo, el papel asignado a los poderes públicos en una sociedad democrática avanzada implica el desempeño de funciones que garanticen los niveles mínimos de protección social a la población, y ello desde la triple perspectiva de: prevenir adecuadamente las situaciones carenciales y conflictivas; rehabilitar y/o promocionar a individuos o colectivos situados en desventaja frente al resto de la sociedad; y, por último, disponer los mecanismos de alivio y/o mantenimiento. Por ello el Consejo valora positivamente el que se aborde la configuración de un nuevo marco normativo que vincule, en este contexto, la percepción de ayudas básicas y medidas de inserción sociolaboral, configurando un sistema público coordinado e integrador donde además, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, converge la actuación de distintas Administraciones Públicas.

El *Plan General de Servicios Sociales de Canarias* es un instrumento de orientación, a través del cual las diversas instituciones, entidades y ciudadanos puedan conocer las obligaciones y responsabilidades que propone para el conjunto de las Administraciones Públicas canarias y, por tanto, asume para sí mismo el Gobierno de Canarias, en una materia de especial sensibilidad para la convivencia y la calidad de vida de todos quienes habitan en el Archipiélago. De ahí la conveniencia, en opinión del Consejo, de referir el eficaz desarrollo de los contenidos del Anteproyecto de Ley que se dictamina, a este Plan.

Respecto de los *Planes de Empleo en Canarias*, para el Consejo Económico y Social, cualquier reforma del sistema de protección social, en el ámbito de disposición competencial de que disponga la Comunidad Autónoma, debe inscribirse en el contexto de las estrategias de creación del empleo y de la mejora de la formación para acceder al mismo, sin olvidar su compatibilidad con el mantenimiento de las medidas correctoras y disuasoras de los estados de exclusión y pobreza social. El

mercado de trabajo es una fuente importante de redistribución de renta, incrementa la dimensión de 'ciudadanía' y la posibilidad de establecer 'compromisos cívicos'.

El CES valora de manera positiva que el *Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social* estimule los efectos mutuamente beneficiosos de las políticas sociales y para el crecimiento económico y del empleo, optando por una línea de abandono del planteamiento tradicional de la asistencia social, indemnizatoria de las situaciones de exclusión social y pobreza, para centrarse en una perspectiva de integración que permite ofrecer a los excluidos niveles mínimos de estabilidad junto a la posibilidad de integrarse socialmente¹¹.

El *Plan de Integración y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* establece, de entre sus 37 medidas específicas, 9 medidas particularmente orientadas contra la pobreza y la exclusión social, entre ellas, y en relación al objeto del presente dictamen, modificar la normativa reguladora de las ayudas económicas básicas, medida que, en su programación temporal, el Plan preveía su realización en el período 1999-2002¹². En consecuencia con ello, el Consejo Económico y Social considera que este esfuerzo de planificación sectorial, aprobado por el Gobierno, consensuado con los agentes económicos y sociales, finalmente estructurado en torno a objetivos, medidas y acciones, y dotado de cobertura presupuestaria, ha de ser marco de referencia para los objetivos del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

3.2. La prestación canaria de inserción y la zona de vulnerabilidad de la pobreza en Canarias

Para el Consejo Económico y Social, la orientación final de los objetivos del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, y de cara al tratamiento social de la integración, no puede ser únicamente el de los excluidos sino que, como ha venido reiterando el Consejo, es necesario "... *intervenir en la zona de vulnerabilidad, a la que están llegando aquellos que habían estado perfectamente integrados en el orden del trabajo y el empleo seguros, personas y colectivos que seguirán engrosando, de forma irremediable, las bolsas de excluidos en nuestras*

ciudades si no se interviene a estos niveles. Es, en definitiva, poner en relación la pobreza severa, la marginalidad con las zonas de vulnerabilidad en la que están inmerso cada vez más personas y colectivos, caracterizada por la precariedad en los empleos, fragilidad de las redes sociales..., y que, con cada vez mayor frecuencia, terminan en la exclusión social."¹³

3.3. El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y el Acuerdo de Concertación Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias

De entre los criterios relativos al tratamiento del conjunto de medidas, dispositivos y prestaciones económicas dirigidas a la normalización e integración social de personas desfavorecidas, tal y como se incluyó en el documento de *Actualización de los Acuerdos de Concertación Social de Canarias*, está el de: equiparar la cuantía de las ayudas económicas básicas, o rentas mínimas de inserción, al 75% del importe establecido para el salario mínimo interprofesional, previéndose complementos económicos variables y decrecientes, y promoviendo la convergencia en esta materia con el resto de las Comunidades Autónomas.

La aprobación, por *Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio*, para la racionalización de la regulación del Salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, crea el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) como referencia del nivel de renta para la determinación de prestaciones o acceso a beneficios, y/o servicios públicos. Indicador que, conforme a las previsiones del Real Decreto Ley, será de uso obligado, salvo las excepciones que también se establecen, al conjunto de referencias al salario mínimo interprofesional contenidas en normas vigentes del Estado. Estableciéndose también el que las Comunidades Autónomas puedan utilizar como índice o referencia de renta el IPREM, sin perjuicio de su potestad para fijar indicadores propios en el ejercicio de sus competencias.

En relación a todo ello, y ante la opción escogida por el Anteproyecto de Ley de referir el importe de la ayudas económicas básicas¹⁴, su determinación anual y revalorizaciones, en función de el Indicador Público de Renta de

¹¹ El Consejo Económico y Social, en su *Dictamen 1/1998, preceptivo, sobre el Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias*, señaló entre otras cosas que "... tanto los sistemas de subvención por desempleo como los mecanismos de asistencia social, en particular las redes de seguridad destinadas a garantizar un nivel mínimo de renta, se conviertan, también, en instrumentos esenciales de lucha activa contra la exclusión."

¹² Las 8 restantes medidas incluidas, en relación a esta materia, en el *Plan de Integración y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*, y sobre las que el CES se pronunció en el *Dictamen 1/1998* citado, son: elaborar normativa que garantice la integralidad y complementariedad intersectorial, programación temporal 1999-2008; creación y puesta en marcha del Observatorio Canario de Pobreza y Exclusión Social, programación temporal, 1ª fase 1999-2002, 2ª fase 2003-2008; ajustar las ayudas a los objetivos estratégicos del Plan, programación temporal 1999-2008; potenciar los programas de apoyo, programación temporal 1999-2008; establecer protocolos de colaboración, programación temporal 1999-2008; establecer una relación detallada y cuantificada de 'yacimientos de empleo', programación temporal 1999-2000; establecer un programa específico para desarrollar servicios de respiro familiar, programación temporal 1999-2004; y, por último, establecer programas específicos para desarrollar servicios de orientación y apoyo a la inserción social y laboral, programación temporal 1999-2008.

¹³ *Dictamen 1/1998* del CES ya citado.

¹⁴ Cálculo comparativo SMI-IPREM según datos del *Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado 2005*:

- IPREM mensual - 469,80 euros.
- IPREM anual (12 pagas) - 5.637,60 euros.
- IPREM anual (14 pagas) - 6.577,2 euros.
- IPREM mensual prorrateado de 14 pagas - 548,9 euros.
- SMI mensual - 490,80 euros.
- SMI anual (12 pagas) - 5.889,6 euros.
- SMI anual (14 pagas) - 6.871,20 euros.

Efectos Múltiples (IPREM), las Organizaciones Sindicales y Empresariales presentes en el CES, sin perjuicio de la valoración global positiva que hacen de los contenidos de dicho Anteproyecto de Ley, expresan su rechazo a que, fuera del ámbito de la concertación social, se promueva este tratamiento de manera unilateral por los proponentes de la iniciativa legislativa y sin el consenso de quienes protagonizan los acuerdos de concertación social.

3.4. El desarrollo del potencial de la Estadística de Condiciones Sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias

El Consejo Económico y Social considera de vital importancia incluir como una referencia necesaria, que habrá de ser programada temporalmente, la realización de la *Encuesta de Condiciones Sociales* en el ámbito de la Comunidad Autónoma, potenciando también al máximo sus explotaciones, de tal forma que, a la hora de determinar la dimensión de la intervención de este tipo de medidas económicas y de lucha contra la exclusión, se disponga de información fiable que permita, además, prever sus efectos y los recursos financieros necesarios.

La *Encuesta de Condiciones Sociales*, en la línea descrita, facilita, junto a mecanismos o criterios de evaluación, la determinación de los niveles de bienestar y/o exclusión social y, con ello, la adopción de objetivos operativos determinables temporal, espacial y económicamente.

El Consejo quiere llamar la atención sobre la conveniencia de que la Comunidad Autónoma de Canarias se dote de un *Plan Estadístico de Canarias* (PEC) que ordene y priorice la actividad estadística pública durante períodos determinados y que, como tal instrumento clave, trae su razón desde la aprobación de la *Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

3.5. Financiación de las actuaciones

El esfuerzo por dotar de recursos suficientes a los Ayuntamientos, en atención al papel que se les asigna en materia de Servicios Sociales, ha de constituir una de las prioridades de cara a garantizar la consecución de sus objetivos, en el contexto del principio de autonomía local y suficiencia financiera.

3.6. Mejora de la coordinación. Órganos de seguimiento. Evaluación

En opinión del Consejo, gran parte del acierto en el cumplimiento de los objetivos finales del Anteproyecto de Ley tendrá que ver con la mejora de la coordinación entre las Administraciones Públicas intervinientes. De manera particular habrá que redoblar los esfuerzos por potenciar las instancias de coordinación entre las áreas de empleo, educación, servicios sociales, sanidad, etc. Promoviendo también la posibilidad de que municipios con desiguales recursos económicos y humanos puedan

concertar y mancomunar esfuerzos, preferentemente a la hora de configurar los programas y/o proyectos de integración social, dirigidos a colectivos especialmente afectados por la exclusión o instalados en zonas de vulnerabilidad.

A propósito de las previsiones que se establecen en el Anteproyecto de Ley en torno a los destinatarios de los *Informes Anuales de Seguimiento*, se pide expresamente se incluya al Consejo Económico y Social de Canarias.

En relación a la Disposición Adicional Única, sobre la evaluación, en opinión del Consejo Económico y Social, ésta deberá contar con la participación de los agentes económicos y sociales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Consejo Económico y Social considera muy positivo establecer un sistema jurídico público de protección social cuya finalidad es, al tiempo de cubrir situaciones de necesidad, integrar medidas orientadas a la reinserción social y laboral de quienes, particularmente, se encuentran en situación de desventaja social derivada de circunstancias múltiples y heterogéneas. Tras más de diez años de funcionamiento de la ayudas económicas básicas, con resultados insuficientes, el establecimiento de un marco normativo con rango legal supone una mejora en la regulación de la protección social.

La Organizaciones Empresariales y Sindicales presentes en el CES, sin perjuicio de la consideración anterior, quiere dejar constancia expresa de su rechazo a que aspectos incluidos en el texto de avance de Anteproyecto de Ley, consensuado en el *Acuerdo de Concertación Social de Canarias*, sean unilateralmente alterados sin el acuerdo expreso de las partes, en particular en lo que se refiere a la opción escogida en torno al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), a la hora de determinar las cuantías de las ayudas económicas.

2. El Consejo Económico y Social considera necesario que, sin que ello altere los objetivos y los instrumentos que se concretan en el Anteproyecto de Ley, se establezcan, sobre todo en materia de medidas de inserción, referencias con las actuales programaciones sectoriales en materia de empleo, servicios sociales y lucha contra la exclusión y la pobreza, esfuerzos todos de planificación dotados de objetivos, medidas, acciones y cobertura financiera.

En esta misma línea, el Consejo Económico y Social considera de vital importancia mantener una programación temporal para la realización de la *Encuesta de Condiciones Sociales de Canarias*, potenciando también al máximo sus explotaciones, de tal forma que, a la hora de determinar la dimensión de la intervención de este tipo de medidas económicas y de lucha contra la exclusión, se disponga de información fiable que permita, además, prever sus efectos y los recursos financieros necesarios.

3. El buen fin del sistema previsto en el Anteproyecto de Ley que se analiza, mantiene relación directa con la mejora de los mecanismos e instrumentos de coordinación entre las Administraciones Públicas concernidas, de los Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma, así como entre las distintas áreas de Gobierno de esta última, preferentemente en las áreas de sanidad, empleo y asuntos sociales. Asimismo habrá de facilitarse, en un contexto de autonomía funcional y suficiencia financiera, la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan asumir sus funciones.
4. Sin perjuicio de todo lo expuesto, el Consejo Económico y Social sugiere se tengan en cuenta el conjunto de observaciones incluidas en el presente Dictamen.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 16 de mayo de 2005

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO
Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez