



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 161/2014

(Pleno)

La Laguna, a 2 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (EXP. 139/2014 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de Dictamen.

1. Por escrito de 10 de abril de 2014, el Presidente del Gobierno solicita de este Consejo Dictamen preceptivo, por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), en relación con el art. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, texto tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 30 de enero de 2014.

Sobre la urgencia para la emisión del Dictamen.

2. La solicitud de Dictamen funda la urgencia de la emisión en "la necesidad de acelerar la tramitación y obtener a la mayor brevedad su aprobación como Proyecto de ley del Gobierno de Canarias, dadas las situaciones de necesidad social planteadas y considerando que las medidas que aminoren las consecuencias de la exclusión social de los más desfavorecidos constituyen una prioridad dentro de los fines generales del interés público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que debe satisfacerse con la mayor prontitud".

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

No puede dejar de observarse, una vez más, cómo la inmediatez que se pretende lograr con la aprobación de la norma proyectada se realiza a costa de la reducción del plazo ordinario con el que esta Institución ostenta para emitir su parecer sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa legislativa proyectada. La deseable colaboración institucional exigible no tiene por qué dispensar la debida motivación de la urgencia. La adecuada interpretación de las normas reguladoras de tales procedimientos impone que la tramitación ordinaria sea la regla y la urgencia la excepción y como tal debería venir siempre fundada en razones objetivas de interés público o de justificada necesidad, sin que pueda tener apoyo en la conveniencia de la inmediata entrada en vigor de la norma legislativa que se pretende aprobar.

Más aún cuando del análisis del expediente se comprueba que el informe del Servicio Jurídico es de 27 de enero de 2014, el Acuerdo gubernativo de toma en consideración del Proyecto es de 30 de enero de 2014 y la entrada de la solicitud de Dictamen en este Consejo es de fecha 11 de abril de 2014; es decir, que en la tramitación se ha producido un término muerto de inactividad sin justificación aparente (al menos en el expediente) de más de dos meses en el procedimiento de solicitud del Dictamen.

No obstante, este Consejo, en aras a la eficacia y colaboración institucional emite el presente Dictamen dentro del plazo reducido previsto para el procedimiento de urgencia.

Sobre la tramitación del PL.

3. El procedimiento de elaboración de la norma propuesta se integra por los siguientes informes y trámites:

- Informe sobre Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 29 de agosto de 2013 (norma 8ª y siguientes del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura), con observaciones de diferente índole.

- Informe de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de 5 de septiembre de 2013, dando cuenta de que el Gobierno, en sesión celebrada el 29 de agosto de 2013, manifestó su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales.

- Orden de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 2 de octubre de 2013, por la que se acuerda la tramitación de urgencia del procedimiento de elaboración.

- Memoria de Impacto Económico de la Dirección General de Políticas Sociales e Inmigración de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 6 de noviembre de 2013 (art. 43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, e Instrucciones de la Dirección General de Planificación y Presupuestos, de 23 de mayo de 2002, relativas a la documentación e informes a acompañar a los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general, así como a su contenido). Manifiesta que no tendrá incidencias en la plantilla de personal a nivel presupuestario ni sobre la estructura organizativa actual.

- Certificación emitida por el Jefe de Servicio del Libro, Archivos y Bibliotecas, Unidad de Apoyo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 22 de noviembre de 2013, dando cuenta de que tras la apertura de trámite de información pública se presentaron escritos, con sugerencias y alegaciones por parte de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, los Colegios Oficiales de Trabajo Social de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, la Federación Canaria de Municipios, y de varios interesados.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de 25 de noviembre de 2013, sobre el resultado del anterior trámite de información pública.

- Escrito de la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno, de 3 de diciembre de 2013, dando cuenta de que el Gobierno de Canarias acordó interesar por el trámite de urgencia, Dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias, sobre el antedicho Anteproyecto; Dictamen que no obra en las actuaciones que integran el expediente remitido.

- Informe de la Inspección General de Servicios, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 18 de diciembre de 2013 [art. 63.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, y art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 16 de enero de 2014 [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]. Según el mismo *"podría generarse repercusión en el ámbito de las actividades de inserción"*. Por ello, *"los gastos que pudieran derivarse de la aplicación de la misma deberán enmarcarse en los escenarios presupuestarios plurianuales que se aprueben de acuerdo con lo previsto en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, o en todo caso en el que se apruebe para cada ejercicio, y atendiendo a los límites que se deriven de la aplicación de la normativa y acuerdos en materia presupuestaria, todo ello en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril"*.

- Informe sobre impacto por razón de género de la Secretaría General Técnica de la antedicha Consejería, de 23 de enero de 2014 (art. 6, apartado 2, de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre mujeres y hombres). No aprecia impacto algún por razón de género.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 27 de enero de 2014 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero], por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fecha 29 de enero de 2014, dando cuenta de que en sesión de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno, de 27 de enero de 2014, se propuso elevar el asunto al Gobierno.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 30 de enero de 2014 [art. 26.4 a) del Decreto 12/2004 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería]. Se emite con carácter "desfavorable", entre otras razones por las siguientes: "No se tiene una valoración económica cuantificada de lo que supone la aplicación efectiva de dicha ley en el ámbito poblacional elegible; no se considera los costes de las actividades de inserción que lleva aparejado acogerse a dicha prestación y los competentes para ejercerla; se considera necesario la inclusión de un apartado en dicha ley que limite los efectos de la aplicación del proyecto a la existencia de crédito adecuado y suficiente para la resolución de los expedientes tramitados; no se acredita cuál sería el coste efectivo de la gestión por parte de las Corporaciones locales; en relación al importe a distribuir entre las Corporaciones

locales, se establecen unos criterios ponderados sin que se justifique la relación de los mismos con el coste que se produce por la gestión; no se tiene información sobre las consecuencias que tiene a partir del 1 de enero de 2016 la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en el sentido de que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; y, finalmente, no existe información para que podamos evaluar dichas repercusiones presupuestarias tanto presentes como futuras.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 30 de enero de 2014 [art. 15, apartado 5, letra a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias], con carácter favorable.

- Informe sobre la evaluación de la repercusión económica de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de fecha 9 de abril de 2014 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería]. A modo de resumen y de conclusión, informa lo siguiente desde el punto de vista presupuestario, al margen de otras consideraciones.

“a) la introducción de la limitación a las disponibilidades presupuestarias, si bien sería preciso considerar si la regulación del silencio -cuestión que no cambia con el Anteproyecto- podría limitar la eficacia de la misma.

b) Según las estimaciones aportadas, se reduce el coste promedio por unidad de convivencia y se incrementa la población potencialmente beneficiaria de las prestaciones económicas, con un efecto en el coste total similar. Puntualmente, se produce un incremento del coste total por la reducción del plazo para resolver. Todo ello sin conocerse el efecto que pudiera tener el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Anteproyecto.

c) En relación a lo señalado sobre la cobertura presupuestaria de las actividades de inserción que deben acompañar a la concesión de las prestaciones económicas, con un programa presupuestario transversal en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, no supone cambio, cuestión que sigue sin acreditarse. Estas actividades de inserción se definen tanto en la legislación vigente

como en el Anteproyecto que se informa como un elemento consustancial a la concesión de la prestación económica.

d) En el Anteproyecto se añade un apartado dedicado a la asignación económica destinada a sufragar los gastos que supone para las Corporaciones locales la tramitación de los expedientes y el control de las actividades de inserción. Se pone de manifiesto un coste superior para estas Corporaciones locales que la cobertura presupuestaria que figura actualmente en los presupuestos. Ello debe ser considerado a la luz de la Ley 27/2013”.

Acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia objeto de la iniciativa legislativa.

4. 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 sean justamente pensiones asistenciales permite concluir que no se invade la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.17ª* de la Constitución, porque su financiación es a cargo exclusivamente de los presupuestos autonómicos, es decir, no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, que sobre todo es de gasto, “implica plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 48/2004, de 25 de marzo). Tal circunstancia y el carácter exclusivo de la competencia autonómica permite a esta Comunidad establecer una política de asistencia social propia y, por ende, la posibilidad de diseñar su regulación legislativa que la plasma, en los términos contemplados en la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

En efecto, la prestación de inserción regulada en el PL objeto de este Dictamen se dirige a proporcionar una ayuda económica básica cuya finalidad es cubrir las necesidades de quienes por carecer de recursos materiales se encuentran en situación de “exclusión social o en riesgo de estarlo”, ayuda condicionada a la realización de actividades de inserción por parte de las personas en exclusión social integrantes de la denominada “unidad de convivencia”.

La citada STC 239/2002 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 se pueden percibir como ayudas de asistencia social, no incluidas en el Sistema de Seguridad Social, por personas que efectivamente reciban pensiones propias de este Sistema.

Además, la citada resolución del Alto Tribunal señala que nada impide desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades con competencia en materia de asistencia social otorguen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encuentren en situaciones de necesidad, siempre que no se produzca modificación o perturbación de dicho Sistema, o de su Régimen económico, circunstancia que no acontece con la prestación por inserción objeto del PL.

II

Estructura y objeto del PL.

1. El PL consta de una Exposición de Motivos y de un artículo único, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por el que se regula la Prestación Canaria de Inserción, con 23 apartados, que modifican los arts. 1, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12.6, 13, 16, 19, 22, 23.2, 24.3, 30.f), 41 y 42 y se suprimen los arts. 18; el apartado c) del art. 20 y el art. 40 de la citada Ley de Prestación Canaria de Inserción. Concluye el PL con una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.

Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, significó un salto cualitativo en la atención a las personas y colectivos más vulnerables de la sociedad canaria aportando no solo una ayuda económica para quienes no tenían cubiertas las necesidades básicas, sino también posibilitando y favoreciendo su integración social, más allá del marco económico, a través de programas específicos de actividades de inserción adecuados a las características y capacidades de las personas beneficiarias de la prestación económica.

“Tras el tiempo en que se ha venido desarrollando y ejecutando la Ley, en virtud de la experiencia acumulada en todo este tiempo, sin obviar la coyuntura en la que se encuentra la dinámica social actual, resulta oportuno revisar la misma atendiendo a la idea de garantizar su eficacia en aplicación, corrigiendo vulnerabilidades y ajustándola a la nueva realidad social”. En este sentido, en el marco de la Estrategia Canaria frente a la pobreza, la exclusión social y a favor del desarrollo humano 2013-

2015, presentada por el Gobierno al Parlamento de Canarias, se plantea <<la necesidad de una modificación de la misma pues tal -y como se señala- "la *actual situación obliga a replantear el perfil de las personas amparadas y protegidas por esta prestación, ya que nos encontramos con solicitantes que si bien no se pueden incluir dentro del colectivo de exclusión social, por disponer de herramientas sociales, culturales y formativas, sin embargo no pueden cubrir las necesidades básicas, alimentación y vivienda, dado que no perciben ningún recurso y han agotado el resto de prestaciones económicas del sistema público*>>.

Posteriores Resoluciones del Parlamento de Canarias de 29 de julio de 2013, en relación con la citada Estrategia Canaria se mostraron favorables a modificar de forma urgente la Ley 1/2007, de 17 de enero, con el objeto de "ampliar el colectivo destinatario", "garantizar el acceso rápido y efectivo a la ayuda" y "simplificar procedimientos y acortar tiempos de respuesta".

En primer lugar, se amplía el ámbito de cobertura de la ley al modificar las condiciones de acceso en relación con el tiempo de residencia que pasa de tres años a un año, así como el periodo que se computa como ausencia de renta, que se reduce de un año a tres meses. Por otro lado, se aumenta el nivel de protección de las familias con miembros beneficiarios de prestaciones económicas del sistema de dependencia, al exonerar las mismas del cómputo de rentas y, en consecuencia, del cálculo del importe de la prestación económica.

Otro aspecto esencial que se pretende es la simplificación administrativa, mediante la reducción de cargas a las personas interesadas. Se aclara el carácter subsidiario y complementario de la prestación económica respecto a otras prestaciones públicas, se contempla expresamente la obligación de las Administraciones públicas de incorporar de oficio en el expediente todos aquellos datos de la persona interesada que estén en su poder o que puedan ser obtenidos por medios telemáticos y se potencia la figura de la suspensión en los casos de incumplimiento temporal de los requisitos o de las obligaciones que la propia norma establece, creando de esta forma un sistema más ágil y dinámico.

Igualmente, se propone un nuevo cálculo para las cuantías de la ayuda económica básica, amparado en el hecho de ofrecer una mayor protección a aquellas familias con hijos menores a su cargo, al tiempo que se modifica el período de cobro de la prestación económica, estableciéndose un máximo de doce meses, permitiendo que se pueda solicitar una nueva prestación pasados otros doce meses.

2. De conformidad con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, por "razón imperiosa de interés general" cabe entender una "razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: El orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".

Precisamente, a fin de facilitar a las personas necesitadas el acceso a estas ayudas, se mantiene el carácter estimatorio del silencio en el procedimiento de reconocimiento de la Prestación Canaria de Inserción, pero este criterio se excepciona, por razones imperiosas de interés general, en dos supuestos: En el caso de concesión de ayudas excepcionales a que se refiere el art. 7.3 y en el caso de los procedimientos de modificación de las ayudas del art. 19 de la Ley, en este último supuesto como ya venía ocurriendo hasta ahora. Dichas razones de imperioso interés general se fundamentan en la necesidad de *control del gasto público y para facilitar un reparto más equitativo de estas ayudas a un conjunto más amplio de población necesitada* es decir, en definitiva, para la preservación del equilibrio financiero del régimen económico de la PCI, no resultando aconsejable, por tanto, para estos dos supuestos una estimación presunta que tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros derechos económicos sin un previo diagnóstico social que acredite que sus circunstancias personales y familiares se hallen o se mantengan, respectivamente, en situación de verdadera exclusión social o en riesgo de padecerla de manera acreditada, como exige el art. 2 de la ley.

3. Por último, deben mencionarse igualmente las repercusiones que resultan de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Con carácter general, las competencias que pueden ejercer los Municipios lo serán en régimen de propias o atribuidas por delegación y por la vía excepcional del art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por el apartado tres del artículo primero de la citada Ley 27/2013, y en todo caso, cuando las mismas se determinen por ley del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Las competencias atribuidas a los Ayuntamientos canarios por la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (LPCI), cuyo criterio se mantiene en la presente modificación, son aquellas relacionadas con la recepción, estudio y valoración de las solicitudes de las ayudas, tramitadas en un procedimiento bifásico en coordinación con la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para los Municipios de más de 20 mil habitantes, la competencia municipal sobre la PCI puede enmarcarse en la prestación de los servicios de "evaluación e información de situaciones de necesidad social y de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", reconocidas en el art. 26.1.c) de la Ley de Bases del Régimen Local en su redacción actual. Pero, en los Municipios de menos de 20 mil habitantes la atribución competencial para la tramitación de las PCI lo será en régimen de *encomienda por atribución legal*, en el marco de lo previsto en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, que permite asignar competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación "cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal".

Para garantizar dicha sostenibilidad y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, se deberá garantizar una financiación que hasta el momento ya se venía reconociendo en las distintas leyes anuales de presupuestos y que ahora se regula con carácter permanente en el art. 42.2 LPCI, mediante una asignación económica destinada a sufragar los gastos de estas entidades para el ejercicio de esta finalidad de tramitación de la PCI en el ámbito municipal, bajo criterios objetivos de reparto que permitan una distribución más equitativa en función de parámetros como los de población, demandantes de empleo y número de solicitudes de PCI municipalizadas.

Con la presente ley se cumple, pues, con los requisitos de rango legal para esta atribución competencial, de no duplicidad competencial y de sostenibilidad financiera, exigidos en este apartado 4 del art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, con la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

III

Observaciones al artículo único y disposiciones del PL.

1. Al Proyecto de ley se formulan las siguientes observaciones de técnica normativa y de carácter material.

Artículo único, uno PL. Se deberían precisar los conceptos “exclusión social y en riesgo de estarlo”, al tratarse de situaciones distintas a las que se les aplica el mismo régimen jurídico. Por seguridad jurídica se debería precisar la definición y el contenido de ambas situaciones con independencia del régimen jurídico que se les aplique, lo que permitiría el paso de una a otra con las singularidades que le fueran propias.

Artículo único, dos PL. La nueva redacción del apartado 1 del art. 2 LPCI dispone que la ayuda económica básica podrá ser “solicitada por aquellas personas que reúnan los requisitos establecidos en el Título II de la presente ley”. Se debe formular la observación (no sólo a este precepto sino a otros de la modificación propuesta) que concierne a la necesaria distinción entre “*solicitante de la ayuda*”, “*interesados*”, “*titular de la prestación*” y “*beneficiarios de la misma*”.

Al margen de que, en efecto, hay una diferencia esencial entre uno y otros conceptos, la ley no parece mantener un tratamiento uniforme de tales expresiones, ni tampoco respecto a su contenido. A veces la solicitud la refiere a todas las personas de unidad de convivencia (“aquellas personas”, art. 2.1, o “solicitud de las personas interesadas”, art. 11.1); otras veces alude indistintamente en singular a “persona interesada”, art. 11.1, 2 y 6; “persona solicitante”, art. 11.1 y 2; “solicitud”, arts. 7.1.1º.a) y 7.1.2º.a) y b). En otras ocasiones, se emplean las expresiones de “titular de la ayuda y las personas que forman parte de su unidad de convivencia”, art. 7.1; “personas solicitantes”, art. 11.3; “personas interesadas”, art. 11.2.; “beneficiarios de la ayuda económica básica”, art. 13.4; “beneficiaria de las ayudas reguladas”, art. 4.3 y “titular de la prestación”, art. 22.a) y b).

Debería distinguirse entre “solicitante de la ayuda” -que sería cualquier persona mayor de edad (art. 7.2) de la unidad de convivencia- y “titular o beneficiario de la ayuda concedida”, que lo pueden ser los que integran la unidad de convivencia, pues todos se benefician de la misma porque han sido reconocidos titulares de la prestación concedida y por ello son técnica y legalmente “interesados”. El uso atécnico de las mencionadas expresiones lleva a que, por ejemplo, se diga que hay un solicitante, pero varios titulares de la ayuda; hay un solicitante pero varios titulares de la ayuda; se confunde “titulares de la ayuda” con “solicitantes previos”; y se asimilan los “titulares” de la ayuda con los posibles “beneficiarios”.

Aunque parece obvio el sentido de cada expresión, la técnica normativa aconsejaría utilizar las expresiones con sentido técnico preciso, distinguiendo unas

de otras y asignando a cada una su sentido lógico, de conformidad con los fines que persigue la modificación de la ley.

La nueva redacción del art. 9.1 LPCI dispone que “el importe de la ayuda económica básica (...) estará en función de los miembros menores de edad que formen la unidad familiar y acepten participar en los programas específicos de actividades de inserción si fueran mayores de 16 años, salvo lo previsto en el art. 12.5 de la presente ley”.

La modificación que se pretende condiciona el importe de la ayuda económica a que los menores entre 16 y 18 años “acepten participar en los programas específicos”; ésa es la idea, la incorporación a tales programas de los miembros de la unidad no es algo voluntario sino imprescindible para la percepción de la ayuda en su integridad. Si no hay causa objetiva que sustente la no intervención en tales programas, tales menores no pueden ser computados a efectos de determinar la cuantía de la ayuda. Más aún, de conformidad con la nueva redacción de los arts. 2.2 y 13.4 LPCI es fundamental para la percepción de la ayuda que las personas integrantes de la unidad de convivencia participen en tales programas.

Artículo único, tres PL. Da nueva redacción al art. 4 LPCI. Define el concepto “unidad de convivencia” utilizando a tal efecto conceptos no uniformes que deberían ser reducidos a la unidad. Se habla, en efecto, de “vivienda o alojamiento”, apartado 1; “vivienda o espacio habitacional”, apartado 3; “viviendas (...) a fines catastrales”, “alojamiento” y “apósito o residencia”, apartado 4, y “domicilio” (art. 11.1 LPCI propuesto). Es obvio que con tal pluralidad de expresiones se pretende cubrir el hecho de que la unidad de convivencia more en un sitio determinado, sea cual sea la condición jurídica de ese espacio pues lo relevante a efecto de estas ayudas no es tal condición (la vivienda o alojamiento) sino el hecho mismo de la convivencia. Por tal razón, debería unificarse tal pluralidad de expresiones *en una que fuera omnicomprendiva como lugar donde habite la unidad de convivencia*.

En el apartado 5 se debería precisar la expresión “obligada a residir”, ya que excluiría la residencia voluntaria (salvo que el concepto “obligada” no sea una obligación jurídica sino una obligación social). Tal residencia por otra parte debería ser temporal [de hecho la nueva redacción del art. 7.4º LPCI dispone como requisito que ha de cumplir “la persona titular de la ayuda económica básica y las personas que formen parte de su unidad de convivencia” el de “no residir de forma permanente en centros o establecimientos de titularidad pública (...)]”; y, más que

"residir", se trataría de "habitar o vivir". Así mismo, ya que la excepción procede entre otras circunstancias por "situación sobrevenida", debería explicitarse de algún modo tal concepto jurídico indeterminado.

Artículo único, cinco PL. Modifica el art. 7 LPCI. En el apartado 1.1º)a. debería precisarse que la "solicitud" lo es de la ayuda o prestación canaria de inserción; en el apartado c) se debería precisar el concepto "víctimas de violencia de género", pues tal condición debe venir avalada fundada en previa resolución judicial; si no fuera así, el haber sido objeto de cualquier acción permitiría la aplicación del precepto del que se trata; en el apartado 1.2º)a. segundo párrafo, la situación de *no carencia de recursos económicos* que ahí se contempla debería tener mayor grado de concreción.

Para ello, basta con que "en el mes anterior a la solicitud de la ayuda" el solicitante de la ayuda o cualquier miembro de su unidad de convivencia obtuvieran "salarios o remuneraciones regulares", lo que conlleva que tal causa de excepción en la prestación de la ayuda disponga de alguna cautela de tipo temporal. No parece que la percepción de tales ayudas simplemente en el mes anterior a su solicitud sea suficiente para exonerar el cumplimiento de este requisito. Lo determinante es el salario, remuneración regular, lo que obligaría a que la percepción en el mes anterior a la solicitud esté fundada en un contrato, que genera justamente una remuneración regular que impide considerar que la unidad de convivencia carece de recursos económicos.

El hecho de que durante un mes la unidad de convivencia perciba tal clase de salarios o remuneraciones sería, en su caso, causa de suspensión de la ayuda, en los términos del art. 20 LPCI.

El apartado 2 del art. 7 LPCI del PL, apartado a), dispone como requisitos subjetivos para ser titular de la ayuda económica básica "ser menos de 25 años y tener a su cargo hijos menores de edad, menores de edad tutelados o en régimen de acogimiento familiar, *convivan o no con la unidad de convivencia*", lo que es una excepción al principio de unidad de convivencia definido en el art. 4 LPCI. A efectos de ayuda sólo cuenta la *convivencia efectiva*, por lo que si se crea la excepción ésta tendrá que estar justificada en causa objetiva y tener la correspondiente cobertura legal.

En el apartado 2.d) debería añadirse al concepto "pensión pública" la expresión "*o cualquier otra ayuda económica asimilada*".

Artículo único, nueve PL. Da nueva redacción al art. 11 LPCI. Como propuestas de mejora de técnica normativa se formulan las siguientes:

Art. 11. LPCI, en su apartado primero donde expresa "solicitud de las personas interesadas" debería decir "*solicitud de alguna de las personas interesadas*"; donde señala "domicilio de la persona solicitante", debería decir "*lugar donde habite la unidad de convivencia*"; donde indica "no se requerirá a la persona interesada", debiera decir "*no se requerirá a la persona solicitante de la ayuda*"; donde dice "siempre que se cuente con el consentimiento de la persona interesada", debería disponer "*siempre que se cuente con el consentimiento de las personas integrantes de la unidad de convivencia*"; en el apartado 2, donde afirma "que reside la persona solicitante", debería mantener "*donde habite la unidad de convivencia*"; y donde dice "la persona interesada podrá presentar", debiera decir "*la persona solicitante podrá presentar*".

Parece razonable tal distinción toda vez que el solicitante es la persona que reuniendo los requisitos previstos en el art. 7 LPCI presenta la solicitud, mientras que interesados son todos los miembros de la unidad de convivencia.

Ha de señalarse al respecto que la disposición adicional única.2 PL dispone que "las personas físicas podrán realizar sus actuaciones electrónicamente ante la sede de la Consejería competente (...)", previsión que, más que adicional, en estos momentos de incorporación de medios telemáticos al funcionamiento ordinario de la Administración pública, debería formar parte de la redacción del art. 11.1 LPCI.

Artículo único, diez PL. Da nueva redacción al art. 12.6 LPCI. Dispone que los Ayuntamientos deberán remitir "el expediente completo" en el "plazo máximo de dos meses" desde la presentación de la solicitud, plazo que no se ve afectado cuando, por "causa imputable al solicitante" y de conformidad con los términos del art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, haya que tenerlo por desistido.

Es obvio que habrá situaciones en las que no se podrá remitir el expediente completo, por no haber reportado el solicitante la documentación requerida o, como se señala en el precepto proyectado, por haber desistido del procedimiento. Si la petición documental tiene lugar casi finalizado el plazo, es obvio que el procedimiento para declarar el desistimiento determinará que el expediente no estará completo y la remisión tendrá lugar más allá de los dos meses que se dispone. Luego, este plazo bimensual parece que sólo procederá en aquellas situaciones en las que el solicitante a título propio o a requerimiento de la Administración aporta toda

la documentación requerida en tiempo hábil para que en esos dos meses pueda remitirse el *expediente completo*.

En relación con lo expresado, se señala que la disposición adicional única PL, en su apartado 1, dispone que “la recepción, valoración y resolución del procedimiento (de ayuda) se realizará a través de una aplicación informática que permite a los Ayuntamientos y al centro directivo competente en su tramitación la gestión electrónica compartida de los expedientes”. Parece obvio que esta disposición adicional debiera ubicarse en el art. 12.6 propuesto.

2. Artículo único, quince PL. Da nueva redacción al art. 19 LPCI en el sentido de que cuando las ayudas conciernan a procedimientos de modificación de ayudas el silencio será negativo. También lo será cuando se trate de ayudas que conciernan a las denominadas situaciones excepcionales previstas en el art. 13.3 LPCI.

Se pretende fundar este silencio negativo de manera distinta a la regla general de los procedimientos de ayudas ordinarias, que es positivo en la aplicación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado, que permite que cuando concorra “razón imperiosa de interés general” el silencio podrá tener el indicado carácter, cuando así venga exigido por razones de “orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Por otro lado, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible exige impulsar las reformas normativas para ampliar el ámbito de aplicación del silencio administrativo positivo (art. 40).

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley hace derivar tal “imperioso interés general” de la “necesidad de control de gasto público y para facilitar un reparto más equitativo de estas ayudas a un conjunto más amplio de población necesitada”, que son criterios que no se encuentran entre los antes reseñados.

El art. 43.1 de la Ley 30/1992 (redacción de acuerdo con la Ley 25/2009) incorpora una previsión a la excepción por norma legal o en su caso por norma de la

Unión Europea de la regla general del silencio positivo, que esté justificada por razones de imperiosa necesidad (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006). Supone por lo tanto un doble condicionamiento para el silencio negativo: uno formal o exigencia de ley y otro material, la concurrencia de una razón imperiosa de interés general que justifique la determinación en el caso del sentido negativo del silencio.

Sí encontraría fundamento, sin embargo, la iniciativa legislativa proyectada en el concepto jurídico indeterminado "objetivos de la política social", dada su amplitud en razón a su naturaleza y a los posibles riesgos derivados para los objetivos de la mencionada política social, pero, sin embargo, no se menciona en la PL y debería así indicarlo.

Artículo único, diecisiete PL. Da nueva redacción al art. 22 LPCI. En su apartado a), donde dice "haya un único beneficiario en la unidad de convivencia", debiera decir "*cuando sea el único beneficiario mayor de edad de la unidad de convivencia*"; en los apartados b) y e) -"modificación establecida en el art. 17.2" y "modificación prevista en el art. 17.2"- el reenvío debería hacerse al art. 16.2 LPCI; en el apartado e), la "renuncia" a la prestación por las circunstancias que indican debiera completarse para considerar, no sólo la modificación de la prestación y sino también *cuando tampoco sea causa de suspensión*.

Artículo único diecinueve PL. Modifica el art. 24.3 LPCI en el sentido de que a los procedimientos de reintegro de ayuda "no les será de aplicación el cálculo del interés de demora", por lo que no es conforme a Derecho pues, por un lado, se trata de una percepción indebida de recursos públicos de los que la unidad de convivencia ha dispuesto sin causa y las cantidades percibidas se consideran ingresos de Derecho público.

Por otro lado, no se trata de un supuesto de desigualdad positiva, más aún dado el carácter indebido de la percepción.

El art. 77.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, de la Ley General Presupuestaria dispone: "A salvo de lo establecido por la normativa reguladora de los distintos reintegros, el reintegro de pagos indebidos o declarado inválidos con arreglo a lo establecido en el apartado anterior devengará el interés previsto en el artículo 17 de esta Ley, desde el momento en que se produjo el pago hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro o, en su caso, hasta la fecha en que el perceptor proceda a la devolución voluntaria de los fondos percibidos sin e. previo requerimiento de la Administración".

En relación con ello, el art. 72.4 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, dispone que “el reintegro de pagos indebidos o declarados inválidos (...) devengará el interés previsto en el art. 19 de esta Ley, y desde el momento en que se produzca el cobro hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro”. El mencionado art. 19.1 dispone que en este caso se devengarán “intereses de demora desde el día siguiente al de su vencimiento”.

Por todo ello, se repara este artículo al contemplar un régimen singular y preciso sin justificación objetiva alguna, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia (SSTC 273/2005, de 27 de octubre y 10/2005, de 20 de enero).

El PL es coherente con las exigencias que se desprenden de la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, a cuyas Corporaciones se les pueden asignar competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal”. Sin embargo, tal asignación no parece que sea una “encomienda”, como señala la Exposición de Motivos, por no coincidir con el régimen de la mencionada técnica de ejecución de actividades de carácter material contemplado en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Disposición final segunda. Esta previsión normativa faculta a Gobierno para desarrollar y ejecutar la ley. El PL modifica la vigente Ley 1/2007, de 17 de enero, de Prestación Canaria de Inserción, por lo que una vez aprobado el PL la iniciativa legislativa se integrará en dicho texto legal cuya Disposición Final Segunda tiene el mismo contenido, por lo que supondría reiterar innecesariamente la misma previsión.

Disposición final tercera. El desarrollo reglamentario no se debería limitar exclusivamente a la adecuación del Decreto 136/2007, de 24 de mayo, sino también a su modificación o en su caso sustitución.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley sometido a Dictamen resulta conforme al parámetro constitucional y estatutario de aplicación; no obstante lo cual, se formulan en el

Fundamento III observaciones a su articulado tanto de carácter técnico como de carácter material.