

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL INGRESO PARA LA INFANCIA Y LA INCLUSIÓN.

1. Antecedentes normativos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948, establece en su artículo 22 que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, según la organización y los recursos de cada país, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad. Así mismo, el artículo 25.1 reconoce y define el derecho de toda persona, así como de su familia, a un nivel de vida adecuado, que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

La Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que incluye entre sus objetivos poner fin a la pobreza en todas sus formas, reduciendo al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales, implementando sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y todas, incluidos niveles mínimos, logrando una amplia cobertura de las personas vulnerables, así como garantizando que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos. También se alberga el ambicioso objetivo de reducir la desigualdad en los países, aspirando a lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional y a potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica u otra condición, a través de un enfoque basado en el igual acceso a los derechos humanos y por medio, también, de un enfoque de género.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 19 de diciembre de 1966, ratificado por el Estado español el 13 de abril de 1977, y por tanto parte del ordenamiento jurídico interno conforme al artículo 96 de la Constitución Española, así como su protocolo facultativo, recoge en su artículo 11 que, *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*.

En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) recoge como una de sus finalidades *“combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”*.



FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, establece en su artículo 34.3 que *“Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”*.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado de manera conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 17 de noviembre de 2017, establece 20 principios para lograr una Unión Europea más justa e inclusiva. Dentro de estos principios se encontraría: 11. Asistencia y apoyo a los niños. Derecho a la protección de niños y niñas contra la pobreza y a medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades; 14. Renta mínima. Derecho de prestaciones suficientes que protejan ante la falta de ingresos a lo largo de todo el ciclo vital, así como a servicios de capacitación e incentivos a la inclusión laboral; 17. Inclusión de las personas con discapacidad. Derecho de las personas con discapacidad a una ayuda a la renta que garantice una vida digna; 19 Vivienda y asistencia para las personas sin hogar. Acceso a viviendas sociales o ayudas para la vivienda. Servicios que promuevan la inclusión social de las personas sin hogar; 20. Acceso a los servicios esenciales. Apoyo para facilitar el acceso a personas con dificultades económicas a servicios esenciales como la energía, el agua, transporte, etc.

Por su parte, la Constitución Española en su artículo 1 señala a España como un *“Estado Social”*, lo que exige la intervención de los poderes públicos, por medio de la ley, a proteger y a promover la justicia social y el bienestar de toda su ciudadanía, de acuerdo con los principios rectores de la política social y económica reconocidos en la propia Constitución. En este sentido, el artículo 9.2 de la Constitución, determina que los poderes públicos tienen la obligación constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y de facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. Esto es esencial para la consecución de lo establecido en el artículo 10.1 *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*, así como el derecho a la igualdad establecido en el artículo 14.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, en el artículo 37.1.7.º, como uno de los principios rectores que deben orientar las políticas públicas *«La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.»* Y en su artículo 61 establece la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, entre otras, la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública, la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social, así como, la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución, completando todo ello con lo enunciado en el artículo 84, por el que le otorga a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la potestad de organizar y administrar, entre otros, todos los servicios relacionados con servicios sociales y ejercer la tutela de las instituciones y entidades en esta materia.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce también, un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, entre ellos, el derecho de las personas mayores de edad a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y la atención integral

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes (artículo 18); el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales y a la renta básica (artículo 23); y a la igualdad de género (artículo 15). Estos derechos vinculan a los poderes públicos y son exigibles en la medida en que vengan determinados por su propia regulación.

Por otro lado el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía incluye una serie de objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, entre los que figura la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social, así como la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas.

Y el artículo 10.4 insta a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que adopten las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

Con base en estas previsiones estatutarias, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, establece en su artículo 5 los objetivos que marcan el desarrollo de la misma, indicando, entre otros, *“Garantizar la cobertura de la necesidad básica de integración social y prevenir y atender adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad de las personas, de las unidades familiares y de los grupos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y promover su inclusión social.”* Por otro lado, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, da un salto cualitativo regulando en su artículo 42.1 las prestaciones garantizadas, aquellas cuyo reconocimiento tienen el carácter de derecho subjetivo, incorporando de forma expresa, en el artículo 42.2.g), dentro del Catálogo de prestaciones garantizadas, *“Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral.”*

La Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que el resto de Comunidades, tiene un largo recorrido y experiencia en la gestión de políticas de rentas mínimas, siendo los principales antecedentes normativos:

- El Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se creó el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.
- El Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.
- El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en vigor desde el 1 de enero de 2018 y que ha tenido diversas modificaciones.
-

El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV), y su posterior tramitación como Proyecto de Ley que culminó con la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, en vigor desde el 1 de enero de 2022, configura como derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 3/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



económica, lo que ha supuesto, como se verá en el siguiente apartado, la alteración del régimen vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto.

En el año 2020 Andalucía registraba 2,97 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social. A pesar de ello, los datos previos a la pandemia, indicaban cierta mejoría, con una reducción en tres de los indicadores principales, que es más valorable si se considera el contexto de incremento a nivel nacional, tal y como muestra el 11º Informe de la EAPN 2021. Concretamente, este análisis refleja que el **35,1%** de la población en Andalucía estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social en el año 2020. Una cifra 2,5 puntos por debajo de la del año anterior, aunque aún un 33% superior a la media nacional. Igualmente, la tasa de pobreza de Andalucía se reduce y pasa a ser del 28,5%. A pesar de ello, la tasa de pobreza de Andalucía se mantiene muy elevada y es un 36% superior a la nacional.

En relación con la población infantil concluye el Informe mencionado que en Andalucía el **28,5%** de las personas menores de 18 años se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, es decir, **451.474 niñas, niños y adolescentes** en 2020. Este año las niñas presentan un riesgo de pobreza o exclusión social (con el umbral de pobreza relativa de Andalucía) 3 puntos porcentuales superior al de los niños. Si se emplea el umbral de pobreza relativa de España, el riesgo de pobreza o exclusión social alcanza al **37,4%** de la población andaluza menor de edad.

En relación a la tasa de pobreza extrema, según el Informe encargado por la Secretaría General de Políticas Sociales, Voluntariado y Conciliación de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a la Fundación ISEAK, de octubre de 2021, con el objetivo de analizar el potencial impacto del IMV en la erradicación de la pobreza en Andalucía, la incidencia de la pobreza extrema (o tasa de pobreza extrema) se mantuvo en el entorno del 7-10% entre los años 2004 y 2012, incrementándose progresivamente durante la crisis económica hasta alcanzar su máximo en 2015, cuando un 13% de las personas andaluzas se encontraban en dicha situación, viéndose contrarrestado este gran aumento con la recuperación, volviendo al **9-10%** entre 2018 y 2019.

Aborda el Informe dos extremos esenciales a los efectos de la norma que nos ocupa:

Desde la perspectiva de la edad, la extrema pobreza está notablemente sesgada hacia la población joven de Andalucía. Desde el comienzo de la crisis económica, la población mayor de 65 años en situación de extrema pobreza ha caído hasta estabilizarse alrededor del 2%, encontrándose detrás de este hecho posiblemente la existencia de una pensión mínima superior al umbral de extrema pobreza. Así, mientras para aquellas personas entre los 18 y los 65 años, aquellas en edad de trabajar, la situación de extrema pobreza se ha incrementado desde un mínimo del 6,7% en 2005 hasta el máximo del 13,7% en 2015, disminuyendo posteriormente hasta el entorno del 11%, entre la población menor de 18 años se observan las tasas de extrema pobreza más elevadas a lo largo del periodo de estudio, de forma que en 2015, la incidencia de extrema pobreza entre el colectivo más joven ascendió a una de cada cinco personas, diez veces superior a la tasa encontrada entre la población mayor de 65 años.

No siendo, por tanto, un colectivo muy grande dentro de la población andaluza, es especialmente destacable el alto número de personas menores de 18 años en extrema pobreza, elevándose a **180.000 menores** los que viven en situación de extrema pobreza en Andalucía en 2019. Además, se alcanzan los 317.000 menores de edad en extrema pobreza en 2015, frente a los 735.000 para el colectivo inmediatamente superior, mucho más nutrido entre la población. Las

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



personas jubiladas, mientras, están lejos de las 83.000 personas de 2006, cayendo desde entonces hasta estabilizarse en el entorno de las 30.000 personas.

El análisis de esta perspectiva concluye afirmando que Andalucía, por tanto, tiene un **severo problema de pobreza infantil** que es preciso atajar de manera contundente, estando la extrema pobreza en Andalucía muy polarizada respecto a la edad.

Otra de las cuestiones importantes que aborda el Informe es el impacto del IMV en Andalucía y su repercusión en la situación descrita anteriormente tanto en lo referido a la población en riesgo de pobreza como la de extrema pobreza, llegando a las siguientes conclusiones:

- Según los últimos datos disponibles de la Seguridad Social para mayo de 2021, Andalucía resulta ser una de las principales beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, con **80.034 prestaciones otorgadas** -es decir, unidades de convivencia cubiertas- en la región (31% del total de España). Dichas prestaciones cubren a un total de **217.692 personas en Andalucía** (32% del total de España), con una ratio de 2,72 beneficiarios por prestación y una cuantía media mensual por hogar de 425,32€.
- Sin embargo muchas más personas viven en hogares cuyos ingresos no llegan al umbral establecido por la legislación del IMV, resultando que **326.313 hogares** en esta comunidad autónoma serían elegibles para recibir la IMV, por situarse sus ingresos por debajo del umbral establecido por la Seguridad Social para cada tipo de hogar, un 10% del total de hogares andaluces. Dichas unidades convivenciales equivalen a un total de **739.520 personas** que podrían potencialmente obtener el IMV, considerando únicamente el requisito de un ingreso global por debajo del umbral de pobreza que indica el IMV.
- La comparativa entre estas cifras y las anteriores lleva a la conclusión de **una falta notable de cobertura del IMV en Andalucía, en cuanto que tan sólo un 25% de los hogares elegibles por disponer de ingresos por debajo del umbral de renta están recibiendo la prestación**, ya fuera por una falta de información por parte de hogares potencialmente beneficiarios, que provoca que no soliciten la prestación aún cumpliendo los requisitos para recibirla o por haber recibido un rechazo ante solicitud del IMV, motivo muy importante en cuanto que en relación a estos el Ministerio informa que en Andalucía se ha rechazado el IMV en 189.271 hogares que lo han solicitado.

Por tanto, en cuanto al impacto del IMV en los hogares se concluye que cumple su objetivo fundamental de erradicación de la extrema pobreza en la mayoría de hogares andaluces que reciben dicha prestación, incrementando especialmente la renta de aquellas unidades convivenciales monoparentales, llevando sus ingresos a más del 50% de la mediana, si bien el porcentaje se reduce a medida que crece el número de menores en dichos hogares. Un segundo colectivo que se ve altamente beneficiado por el IMV es el de hogares unipersonales, cuya renta garantizada se aproxima a un 50% de la mediana nacional (47,5%). Tercero, en aquellas unidades convivenciales con dos adultos, independientemente del número de menores (o su ausencia), el IMV también permite que excedan el umbral de extrema pobreza, si bien de forma más modesta que los colectivos anteriormente mencionados. Finalmente, son los hogares grandes y sin menores (de tres o más adultos) a quienes el IMV no consigue sacar de la pobreza extrema, si bien éste reduce significativamente su intensidad, acercando sus ingresos al umbral del 40% de la mediana.

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Sin embargo en contraste con lo anterior, no todas las unidades convivenciales conseguirían salir de la pobreza con la percepción de dicha renta, por lo que erradicar la extrema pobreza en Andalucía conllevaría un notable esfuerzo fiscal por parte de las diferentes administraciones que se traduciría en la articulación de complementos regionales a cargo de la Junta de Andalucía que, por un lado, llevase hasta el umbral de la extrema pobreza a aquellos hogares que se encontrasen por debajo de ella incluso con el hipotético ingreso proveniente del IMV y, por otro, a aquellos que encontrándose por encima del umbral establecido en el IMV, siguen estando situados por debajo del umbral de pobreza.

A partir de los datos señalados, queda constatado, por un lado, que la pobreza infantil y la exclusión social en Andalucía y, con ella, la desigualdad social, lejos de ser una situación coyuntural, se ha consolidado como un fenómeno estructural, siendo múltiples los factores que causan la misma, y, por otro, que el IMV, si bien logra eliminar un alto porcentaje de la pobreza extrema existente en la Comunidad, no logra llegar a todos los hogares, por lo que se hace necesaria la articulación de un mecanismo normativo que contribuya a atajar las carencias que han quedado puestas de manifiesto con anterioridad, y en concreto:

- Un sistema de complementos regionales que consiga erradicar la extrema pobreza en aquellos hogares a los que no llega la cobertura del IMV por no ser elegibles conforme a su normativa o que siéndolos sigan estando situados por debajo del umbral de pobreza aunque perciban el IMV.
- La articulación de mecanismos que suplan las carencias detectadas en la normativa vigente y en concreto aquellos que estando destinados a la erradicación de la pobreza infantil y a combatir las tasas de pobreza y exclusión social:
 1. Permitan una interoperabilidad entre administraciones que permita la agilidad en la tramitación de la prestación.
 2. Procuren un itinerario educativo, más allá de los programas de formación para el empleo
 3. Procuren competencias digitales a las personas beneficiarias de la prestación.
 4. Sean compatibles con el empleo, como mecanismo de incentivo a la inserción laboral de las personas beneficiarias.

En consecuencia, la aprobación del IMV abre la posibilidad por parte de la comunidad autónoma de reconfigurar las coberturas de la prestación vigente, permitiendo que el régimen que se apruebe para modificar aquella, pueda cubrir aquellos colectivos y situaciones que se queden fuera de aquel, así como ajustar este mínimo común para todas las españolas y españoles al nivel de vida de cada comunidad, con el fin de avanzar en el cumplimiento de derechos humanos universales. Es decir, lo que se pretende es **lograr ampliar**, en consonancia con lo ya apuntado anteriormente, en el territorio de Andalucía, la cobertura básica que establece el IMV para toda España.

El establecimiento del IMV es un gran avance en la aplicación del artículo 9.2 y 14 de nuestra Constitución, partiendo de que cualquier persona, independientemente del lugar del territorio español donde resida, tiene cubierto un mínimo ante una situación de vulnerabilidad, pobreza o exclusión social, pero debido a los elevados índices mostrados anteriormente de pobreza y ex-

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



clusión social en nuestra Comunidad, se hace necesario e imprescindible ampliar esta protección a las personas que por diferentes motivos no puedan tener acceso al IMV.

Hasta ahora, la Renta Mínima de Inserción Social ha sido, en el ámbito territorial de Andalucía, la materialización de un modelo prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de pobreza y exclusión social. La situación actual obliga, en este punto, a solventar con la máxima celeridad la incertidumbre y, por tanto, la falta de seguridad jurídica que genera en las personas la existencia de dos prestaciones, la autonómica y la estatal a través del IMV, cuyos objetos de concesión son concurrentes y compatibles.

Por ello con el Ingreso para la Infancia y la Inclusión, se pone en marcha una nueva iniciativa legislativa, cuyas características serán la eficacia, la agilidad administrativa, la complementariedad con el IMV y el logro de una amplia cobertura a las personas y familias que se encuentren en una situación de pobreza, vulnerabilidad y/o exclusión social, teniendo una especial incidencia en la infancia.

Esta prestación autonómica concibe la inclusión desde una vertiente holística, acompañando a las prestaciones económicas las prestaciones profesionales y la elaboración de itinerarios de inclusión individualizados, en los casos que proceda, a aquellas personas que reúnen los requisitos para ser beneficiarias de este derecho subjetivo. El fin último del Ingreso para la Infancia y la Inclusión es la ruptura de la persona y/o familia con aquellos elementos que provocan su exclusión social o una situación de vulnerabilidad, promoviendo que puedan desarrollar su proyecto de vida y un futuro fuera de dicha situación.

EL COORDINADOR

FIRMADO POR	ANTONIO RAMOS OLIVARES	16/02/2022	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm6G6KVZ5WDYRMZPZHHP4PCAVQX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	