



1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces

Esta Institución viene realizando desde hace varios años un tratamiento especial del **Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía** (también conocido como Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) o Salario Social) debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica, con persistencia de falta de empleo y por ende de ingresos económicos, aumentando así indefectiblemente el número de personas que acuden al mismo como único recurso que les posibilite un mínimo de subsistencia.

Esto ha llevado a que en 2015 se hayan tramitado 205 quejas referidas al programa, lo que ha supuesto un incremento de más del 43% con respecto a las tramitadas el pasado año.

Como se recordará, en su momento abrimos de oficio la queja 14/1285, ante las disfuncionalidades que se observaban en la gestión y aplicación del Programa de Solidaridad 2014. En ésta hacíamos mención a la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos, mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria.

Ello nos llevó en el mes de febrero de 2015, a efectuar **Resolución** a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para que se dicte resolución que ponga término al procedimiento de las personas afectadas, aprobando definitivamente el reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad a las solicitudes que hay en espera desde hace meses; se adopten las medidas necesarias en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales y personales a las Delegaciones Territoriales de esa Consejería, con la finalidad de que se resuelvan las solicitudes en espera que reúnan los requisitos exigidos, a la mayor brevedad y urgencia posibles y las que se vayan presentando, en el plazo legalmente establecido de dos meses y se arbitre la dotación de los fondos suficientes para hacer frente a las solicitudes de acceso al Programa que se presenten en 2015.

Estas Recomendaciones, en líneas generales fueron aceptadas, por cuanto que la partida presupuestaria destinada a Salario Social para 2015, pero con la que se estaba pagando expedientes en espera de 2014, fue ampliada en un primer momento en más de 50 millones de euros y en uno posterior, con otros veinte millones de euros.

No obstante, hemos proseguido nuestras actuaciones, por cuanto que durante su tramitación pudimos conocer que las Delegaciones Territoriales que acaparaban un mayor retraso en la tramitación y pago del IMS, eran las de Sevilla y Cádiz, lo que propició que realizáramos a las mismas sendas visitas, fruto de las cuales, así como del resto de la información que se ha ido incorporando al expediente procedente de varios organismos como es la Intervención General de la Junta de Andalucía, hemos elaborado una valoraciones y conclusiones que culminan con las siguientes propuestas que, aunque aún no han sido trasladadas a la



Administración competente, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sí las podemos avanzar en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía:

1. Se hace necesaria la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo actual tanto de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales como de las Intervenciones Delegadas de estas provincias, a las que también se las debe dotar de una RPT (Puestos de Trabajo) acorde a su estructura y especiales funciones de gestión económica.

2. Hasta tanto se solucione el problema de necesidad de personal estable, se lleve a cabo la descarga de trabajo de estas Delegaciones y de las Intervenciones, en otras Intervenciones Delegadas o mediante la dotación de efectivos especializados mediante un plan de choque.

3. Que por la Intervención General se dicten Instrucciones Generales de obligado cumplimiento para todas las Intervenciones Generales Provinciales en orden a la homogeneización del procedimiento de gestión económica en todas las provincias, en dos cuestiones fundamentales:

a) Si los documentos contables de fiscalización del Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) han de ser globales o han de incluir Anexo de Tercero, dando las instrucciones oportunas al respecto.

b) Establecer criterios de priorización de materias a intervenir y fiscalizar, mientras sigan existiendo problemas de personal, que permitan que unas materias no se releguen con respecto a otras de igual calado social.

4. Ampliar el crédito presupuestario destinado al IMS, hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda existente y se pueda cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, de ser necesario mediante medidas presupuestarias extraordinarias.

5. Se proceda a la modificación urgente de la actual normativa reguladora del Programa de Solidaridad, Decreto 2/1999, de 12 de Enero, hasta tanto se apruebe la Ley Andaluza de Renta Básica, en desarrollo del artículo 23 del Estatuto de Autonomía. Dicha modificación habrá de estudiar necesariamente las siguientes cuestiones:

a) La modificación del artículo 2.b) del mencionado Decreto 2/1999, en cuanto a los beneficiarios del programa, considerando como tales a todas las personas solicitantes que constituyendo unidades familiares independientes se encuentren empadronadas y residan en un mismo domicilio junto con otras, siempre que se acredite la independencia de cada una de ellas.

b) La supresión del artículo 12 del Decreto 2/1999 y que se tome en consideración como fecha de referencia para la concesión del IMS, la de solicitud presentada por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución. Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en el Decreto Ley 7/2013.

c) Se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en la fase inicial de Procedimiento, vía Convenio, vía regulación normativa.

d) Se estudie y determine si efectivamente el IMS es una subvención o un ingreso o prestación económica de otra naturaleza, adecuando en su caso el procedimiento de gestión económica a lo que al respecto se decida.

e) Que la Tesorería pague el salario como si de una nómina se tratase y no fuera todo el dinero a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, Empleo Estatal, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.

f) Tramitación contable independiente y técnica de muestreo como medida de fiscalización que se considera necesaria, previa la validez de la información telemática que conste en el Sistema.



También debemos volver a incidir dentro de las quejas tramitadas en este año en relación al Programa de Solidaridad, en los **retrasos y dilaciones excepcionales que se producen en la tramitación y pago de ingresos mínimo de solidaridad**, conocido comúnmente como Salario Social, cuya tramitación se puede dilatar incluso más de nueve meses, en los casos de las provincias de Sevilla y Cádiz, (**queja 14/0040, queja 14/2560, queja 14/2893, queja 14/4866, queja 15/0162, queja 15/0399, queja 15/1547, queja 15/2033, queja 15/2224, queja 15/2525, queja 15/4005**).

Finalmente, por su singularidad, nos referiremos a que hemos recibido algunas quejas planteadas por **extranjeros residentes no comunitarios** que piden que la cobertura de IMS se extienda, posibilitándoseles así ser beneficiarios del mismo. En especial queremos destacar la queja 15/4733 cuya promotora nos exponía ser de nacionalidad nigeriana al igual que su esposo, residentes en un municipio sevillano y que en representación de su familia, en fecha 11 de diciembre de 2014, solicitó dicha prestación social.

La solicitud le vino denegada por considerar, en atención a lo dispuesto en el artículo 3. apartado 3b del Decreto 2/1999, de 12 de Enero, que *“el solicitante no cumple con el requisito exigido para acceder a este programa de ser ciudadano de la Unión Europea”*.

Añadía, que interpuso en tiempo y forma Recurso de Alzada, y que entre otras fundamentaciones hizo constar expresamente que *“la unidad familiar está integrada por sus hijos dos menores españoles”* y que el tercero, tenía en trámite la solicitud de la nacionalidad española por haber nacido en España.

A este respecto, hemos de decir que hace más de una década y en relación con el mencionado artículo del Decreto 2/1999, en el expediente de Queja 04/1880 recibimos informe de la en su día Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión Social, en el que se nos manifestaba que *“aun así, se ha venido realizando una interpretación favorable del artículo mencionado, tendente a la admisión del colectivo de extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea, siempre que algún miembro de la unidad familiar, aunque fuere menor de edad, ostente la nacionalidad de algún miembro de la Unión Europea”*.

Admitida la queja a trámite, interesamos de la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales informe, enviando copia de la resolución denegatoria motivada, por separarse del criterio seguido en actuaciones precedentes. En cuanto al recurso de alzada, si estuviera en fase de estudio y valoración, **consideramos que el mismo debería ser estimado, procediéndose en consecuencia a la adopción de resolución de inclusión en el Programa de Solidaridad y la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad solicitado por la interesada**, habida cuenta de la existencia de personas menores ciudadanas de la Unión Europea en su unidad familiar. A la fecha nos encontramos a la espera de la preceptiva respuesta a nuestra petición de informe.

Finalmente, en el Informe Anual del año pasado, terminábamos este capítulo de prestaciones sociales haciendo referencia a la Jornada organizada en diciembre de 2014 por esta Defensoría, junto a un sector importante de los movimientos sociales y Entidades del Tercer Sector de Acción Social, bajo el título **“Avanzando en derechos y cobertura social”** y que tenía por objetivo avanzar en un modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo, o en palabras del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de Renta Básica, que cubra a los sectores sociales más vulnerables, plantear y proponer el diseño de un modelo acorde a las necesidades actuales que ayude a la propuesta que se vaya a efectuar desde la Administración en orden a la futura Ley de Renta Básica, debatir con los sectores sociales implicados el diseño del modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo que venga a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas y elevar las propuestas a la Administración.

Fruto del debate y de las aportaciones del trabajo realizado en la misma se produjeron diversas conclusiones que agrupamos en dos apartados. Uno de carácter fundamental, que viene a establecer las pautas generales en las que enmarcar el GIM y, otro, más general, que debería formar parte del armazón de la futura Ley de Renta Básica, cuyo compromiso viene recogido en el art. 23 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que **“determina que el sistema de Bienestar público lo integra las prestaciones sociales a la que todos tienen derecho en condiciones de igualdad, y el derecho de todos a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”**.



Con carácter general y singular de los sistemas existentes en nuestro país, podemos decir que existen varios aspectos que definen la realidad actual, siendo éstos:

- *Un contexto con niveles altos de pobreza y sin prestación alguna.*
- *Falta de articulación de los sistemas de prestaciones, lo que ha generado grandes desigualdades entre unos territorios y otros.*
- *Ausencia de una normativa reguladora a nivel nacional, dejando en manos de las autonomías la creación y desarrollo de programas y normas que generan derechos no igualatorios y diferentes.*
- *Falta de consenso sobre el modelo a seguir.*
- *En estos momentos los Servicios Sociales se encuentran sin recursos, mientras que los de empleo no parecen adaptados al contexto actual.*



- *Y, por último, las actuaciones de las políticas sociales se encuentran limitadas por el objetivo de la reducción del gasto público.*

En el caso de Andalucía y en relación al modelo actual, se considera que el Ingreso Mínimo de Solidaridad o Salario Social no responde a las necesidades de la población demandante. Los retrasos en el pago, los recursos destinados, a todas luces insuficientes, el nivel de cobertura y los cambios producidos en la población no cubren las expectativas que existían sobre este Programa. Es por ello que se considera un programa obsoleto que no da respuesta a las necesidades de la población y escasamente cubre los objetivos con los que se concibió, por lo que se considera agotado en estos momentos y necesaria su sustitución.

Con respecto a la elección del posible modelo de renta, existe una gran confusión terminológica en estos momentos centrándose éste en un debate ideológico sobre dos posibles propuestas: una la denominada renta básica universal y otra la .renta básica condicionada. En principio, en el debate suscitado hubo varias voces que propugnaban que fuese la Administración del Estado, mediante regulación de carácter general, la que garantice a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como derecho subjetivo, la concesión de una renta mínima que les permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y básicas y que garantice unos niveles de vida dignos, aunque también hubo posiciones que defendían el modelo de renta básica universal.

Actualmente las competencias sobre la prestación económica en los *Sistemas de Rentas Mínimas Garantizadas* son exclusivamente de las Comunidades Autónomas, tanto en la regulación como la financiación. Para delimitar las competencias es necesario que consideremos en la discusión las tendencias actuales a establecer los derechos diferenciados o dos tipos de prestaciones: la económica y los planes de inclusión.

En cuanto los aspectos de carácter fundamental, podemos decir que son las consecuencias directas y de consenso generalizado que deben establecerse en el momento de contar con una futura *Ley de Renta Básica en Andalucía*, siendo éstos los siguientes:

La norma que regule la renta mínima ha de superar los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, debiendo considerarse a las personas beneficiarias de la misma como colectivo prioritario para la inserción laboral, la vivienda, la salud y la educación.



Se ha de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por el riesgo, permanencia y/o cronificación en la situación de exclusión o no adecuación a los perfiles, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Es necesario prever la compatibilidad de la prestación con el ejercicio de una actividad laboral, durante el tiempo que se estime oportuno, con la finalidad de que no se produzca la desincentivación de la ocupabilidad de las personas preceptoras.

Sería necesario articular algunas excepciones en las ayudas para que, en los supuestos en los que al miembro de la familia en situación de riesgo de exclusión o en exclusión social, del que dependa el resto, se le terminen las prestaciones, no pueda quedarse sin ningún ingreso económico cuando concurren determinadas circunstancias, sobre todo, si hay personas menores.

Por parte de las Administraciones gestoras de estas prestaciones, se ha de llevar a cabo un máximo esfuerzo en su tramitación, ya que la naturaleza de las mismas hace imprescindible que se perciban en el plazo previsto para ello, sin dilaciones o demoras indebidas, debiéndose arbitrar con dicha finalidad cuantas medidas se consideren oportunas.

Se ha de garantizar que el cambio de residencia de una Comunidad a otra, no conlleve la pérdida de la prestación, debiendo preverse la movilidad interterritorial de las personas beneficiarias.

La necesidad de que por parte de las Administraciones públicas se consignen en sus Presupuestos, las partidas económicas necesarias destinadas a satisfacer la garantía de unos ingresos mínimos a las familias en situación o en riesgo de exclusión social, para que puedan atender a sus necesidades básicas.

Es necesaria la voluntad política, pero el establecimiento de la Renta de Garantía de Ingreso (RGI), debe coexistir con un modelo productivo que genere ingresos y reduzca la demanda de este tipo de prestaciones.

En cuanto a los aspectos de carácter general:

1. Sobre el reconocimiento del derecho: El debate se centró en la conveniencia o no de ligar la renta a un plan de inserción laboral o inclusión social. En general, se defendió un sistema de doble o triple derecho: garantía de ingresos, inserción laboral y/o inclusión social.

Se considera que debe existir un pacto estatal para la Renta Básica. Supondría alcanzar una homologación y compatibilización entre los distintos territorios y autonomías, de esta forma se unificarían los distintos sistemas existentes en las CCAA. Todo esto se podría producir con el establecimiento de una renta mínima como derecho subjetivo nacional con un compromiso de financiación con cargo a los presupuestos del Estado.

2. Condiciones de los perceptores: Se debatió sobre si debía ser una prestación unipersonal o contemplar y basarse en criterios que tienen que ver con la unidad familiar o de convivencia.

3. Cuantía y devengo: Se partía de entender que la renta de garantía de ingresos es una cuestión fundamentalmente de derecho, más que de cuantías. El concepto de garantía es algo que debe estar presente en la denominación. El problema es el concepto de mínimo, que podría relacionarse con lo básico que necesita una persona y una familia para subsistir. Por ello, no se debe garantizar unos ingresos mínimos sino dignos.

4. Compatibilidad de las prestaciones: En relación a las prestaciones contributivas existió acuerdo en que las rentas se complementarían hasta el nivel fijado como mínimo o digno de prestación económica. En lo relativo a las no contributivas, existieron diversas posturas: complementariedad, sin ningún tipo de incompatibilidad; desaparición de otro tipo de prestaciones no contributivas y su inclusión en el sistema de renta o garantía de ingreso y la opción de elección por parte de la persona perceptora. Por otro lado, se consideró que habría que diferenciar la base de la prestación y los complementos directos asociados.



5. Financiación: Aunque la iniciativa podía partir de las CCAA, se piensa que las rentas tendrían que establecerse a nivel nacional. Fue unánime el debate en la necesidad de establecer el derecho subjetivo a nivel del Estado para la prestación económica, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, las cuales puedan complementar o compatibilizar con sus sistemas actuales. Es decir, estaríamos ante un modelo de financiación compartida entre la administración central y autonómica.

6. Sobre el Plan de Inclusión: La postura mayoritaria propuso que la prestación económica se pueda percibir en cuanto se presenten las solicitudes y demuestre la necesidad, y que a partir de ese momento se empiece a trabajar sobre los planes de inclusión. Es decir, que sean dos derechos independientes, aunque estén relacionados. Es también una opinión mayoritaria que la duración de la prestación sea mientras dure la situación de necesidad. Existió acuerdo en poner plazos para la resolución de las prestaciones y también para la elaboración de los Planes.

7. De la gestión y competencias de las Administraciones: Sobre el departamento de la administración de la Administración del estado, que debería tener la competencia para su reconocimiento, se apostó por que fuera la Seguridad Social en su parte no contributiva.

También hubo unanimidad en que las Administraciones Locales, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, tuvieran un papel en el Sistema de Renta e Inclusión y que los Ayuntamientos gestionaran la concesión de las prestaciones y del plan de inclusión, incluida la valoración.

Otra opción contraria a la anterior, y que contó con un apoyo importante, apostó por que la competencia, tanto sobre la prestación económica como sobre el plan de inclusión, se realizara a nivel autonómico, aunque era necesaria la participación de los Servicios Sociales de la Administración Local.