

1.3.2.5 Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía

Sin duda alguna, el año 2018 ha estado marcado por la consecución de un logro social largamente esperado, concretado en el reconocimiento de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, como derecho de naturaleza jurídica subjetiva, destinado a garantizar la atención de las personas con vecindad administrativa en nuestra comunidad autónoma, en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, promoviendo su inclusión e integración social y laboral.

“Nos trasladan la falta de recursos de los Servicios Sociales Comunitarios”

La llamada Renta Mínima de Inserción (en adelante RMI), aprobada por el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que entró en vigor el día 1 de enero de 2018, generó grandes expectativas entre las personas carentes de recursos mínimos de subsistencia, aunque poco o nada ha cambiado en lo que atañe al tiempo necesario para acceder al reconocimiento del derecho que consagra, que, como en etapas precedentes del salario social, abarca una duración media de ocho meses, en vez de los dos meses preceptuados para que la resolución sea dictada y notificada.

Aludiremos en este Informe Anual a sus principales deficiencias, que han quedado analizadas en la Recomendación dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en el seno de la investigación de oficio que a continuación referiremos y de entre las cuales nos preocupa especialmente el incumplimiento del deber de resolver en plazo el procedimiento.

Entre las posibles razones concurrentes, ha dificultado su arranque el extraordinario número de solicitudes presentado, que ha obedecido a la enorme expectativa general existente, previa a la creación de la norma, generando la creencia de que se trataba de una renta básica universal, es decir, para todas las personas, sin ningún otro requisito que el de la mayoría de edad, unido a la facilidad y comodidad que, para la formulación de las solicitudes de la RMI, otorga hoy en día el uso de los medios telemáticos.

A lo largo de todo el año 2018 hemos atendido las centenares de quejas individuales que nos han sido dirigidas, hemos ido emitiendo Recomendaciones particulares instando a las correspondientes Delegaciones Territoriales a no vulnerar el derecho de las personas solicitantes, hemos sido testigos del desistimiento en su petición de muchas personas cansadas de transitar por un procedimiento cuyos requerimientos y decisiones no aciertan a comprender y hemos instado a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en el seno de la ya apuntada queja de oficio iniciada al efecto, a respetar las exigencias que le imponen las normas de procedimiento administrativo en diversos sentidos.

No podemos dejar de reseñar que desde las distintas Delegaciones Territoriales competentes, las respuestas se han reducido a resignarse a reconocer la pendencia de los diferentes procedimientos administrativos, a concretar el número de expediente a que la solicitud aludida en la queja individual dio lugar, a indicar la fecha de comienzo y finalización de los plazos de respuesta, y a referir la necesidad de observar en la tramitación de los expedientes el orden riguroso de incoación, conforme al principio del artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta situación dio lugar a que fuéramos dirigiendo a las diferentes Delegaciones Territoriales, la Recomendación de que “sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de los datos y requisitos previstos en la norma, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de la persona afectada, aprobando definitivamente, en su caso, el reconocimiento y concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en el supuesto de que reúna los requisitos exigidos para ello en la normativa vigente” y la de adoptar “las medidas necesarias en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales y personales, con la finalidad de que se resuelvan las solicitudes de la RMI en el plazo legalmente establecido de dos meses, a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud.” A título de ejemplo, entre la muchas del mismo tenor, citaremos las quejas que pueden consultarse en los siguientes enlaces: **[queja 18/3032](#)**, **[queja 18/2676](#)** y **[queja 18/2794](#)**.

El incumplimiento generalizado en el plazo de resolución de los expedientes se ha observado en todas las Delegaciones Territoriales, siendo mayor el padecido en las Delegaciones Territoriales de Sevilla y Málaga, al ser las provincias con mayor número de solicitudes. Únicamente Almería parece situarse al margen de esta situación.

Por la novedad que representa la regulación de la Renta Mínima y la importancia que ha tenido en la actividad de esta Institución en 2018, reproducimos las observaciones y deficiencias reflejadas en la **Resolución** dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en la queja 18/3061, incoada de oficio, junto a las conclusiones alcanzadas en la misma.

En el citado pronunciamiento, destacamos la entrada en vigor, el día 1 de enero del año 2018, del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y cuya actual redacción es la establecida tras la reforma operada en el mismo por la disposición final de la Ley 7/2018, de 30 de julio.

Mediante el referido Decreto-ley, el Consejo de Gobierno, consciente de que Andalucía, conforme a datos estadísticos objetivos, está especialmente azotada por la vulnerabilidad de su población, al ser su tasa de riesgo de pobreza de las más altas de España, se sirve de una figura normativa circunscrita a los casos de extraordinaria y urgente necesidad, para alumbrar la Renta Mínima y, en consonancia con el artículo 42.1 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, incluirla entre las prestaciones garantizadas, elevando su naturaleza al rango de derecho subjetivo.

Al propio tiempo, siendo su objetivo “garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral” (artículo 2) y partiendo de casi veinte años de previa experiencia de gestión del conocido como “Salario Social” (el Ingreso Mínimo de Solidaridad), el Decreto-ley busca establecer -en palabras de su Preámbulo-, un nuevo marco jurídico y de intervención que permita a más personas acceder a esta prestación, para lo cual mejora los requisitos exigidos por la anterior normativa, amplía su período de percepción inicial y prevé la posibilidad de ampliación sucesiva, además de reforzar la seguridad jurídica mediante las pertinentes garantías conceptuales y procedimentales.

Por lo demás, más allá de su título, el Decreto-ley no solo regula la percepción de una prestación, sino que estando entre sus fines la reducción de la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, la mejora de las posibilidades de inclusión social y laboral de quienes se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, el aumento del grado de autonomía personal y familiar y la atención de la satisfacción de las necesidades básicas propias de una vida digna (artículo 6), comprende medidas de inclusión sociolaboral, de naturaleza educativa, en el ámbito de la salud y en materia de vivienda.

Transcurridos los primeros meses de andadura del Decreto-ley, vivas aún las quejas referidas al “salario social”, comenzamos a recibir las primeras protestas alusivas a la Renta Mínima de Inserción Social.

La ciudadanía que se estimaba acreedora del acceso al derecho, elevaron sus voces ante nuestra sede, bien en forma de quejas bien por la vía de hacerse oír a través de las redes sociales. Y esta Defensoría fue consciente de su obligación de escuchar a quienes nos trasladaban su desesperación e impotencia y nos hacían partícipes de realidades crudas y de su desilusión ante la esperanza frustrada, por no saber qué esperar respecto de la percepción de una prestación absolutamente necesaria para poder satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

En el seno de la investigación general iniciada de oficio, solicitamos a la Secretaría General de Servicios Sociales información sobre las actuaciones llevadas a cabo en orden a la dotación de los medios materiales, personales y económicos, necesarios para asegurar la tramitación del procedimiento de concesión de la RMI en el plazo

“Más medios personales, materiales y económicos para la Renta Mínima de Inserción Social”

legalmente establecido en el Decreto-Ley, junto a las medidas adoptadas para garantizar la necesaria colaboración y coordinación entre los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, para la elaboración participada del Plan de inclusión sociolaboral.

Expuestas las bases precedentes y, contrastada la información que la Secretaría General de Servicios Sociales tuvo la amabilidad de trasladarnos en su respuesta, con los datos e informes obtenidos a través de la documentación resultante de las numerosas quejas individuales que a lo largo de 2018 se han tramitado en esta Institución, el análisis de los distintos elementos de juicio recabados nos hizo llegar a algunas conclusiones iniciales, destacando las deficiencias que a continuación exponemos: los defectos advertidos en los canales e instrumentos de información, asesoramiento y comunicación entre Administración y ciudadanas y ciudadanos; y la vulneración general del plazo que para la resolución del procedimiento establece el artículo 32 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre; además de otras disfunciones advertidas en el aspecto procedimental.

1.3.2.5.1 Defectos de información, asesoramiento y atención a la ciudadanía

El Decreto-ley 3/2017 ha creado la Renta Mínima de Inserción en Andalucía, que ha venido a sustituir al Ingreso Mínimo de Solidaridad, introduciendo importantes novedades que plantean lógicas dudas entre la potencial población destinada a beneficiarse de la misma.

Debido al reforzado papel que en el procedimiento se otorga a los Servicios Sociales comunitarios, como “puerta de entrada de acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía”, es fundamental que sus servidores cuenten con una formación adecuada, para poder orientar, asesorar e informar correctamente a las personas peticionarias, ejerciendo correctamente su derecho. De otro modo, se propicia la presentación de solicitudes defectuosas o incompletas, o bien por quienes no cumplen con los requisitos legales, restando agilidad al sistema y ralentizando su capacidad de respuesta.

Antes al contrario, la situación ha sido la inversa, es decir, unos Servicios Sociales desbordados por los requisitos desconocidos de una norma compleja y, a pesar de lo informado por la Secretaría General -en cuanto a las actuaciones de formación dirigidas a los Servicios Sociales comunitarios- con una formación deficiente e insuficiente, que en no pocos casos, y a pesar de su buena voluntad, han sido incapaces de prestar a los ciudadanos una correcta información y asesoramiento, que han derivado en la frustración de expectativas y perjudicado derechos.

Nos referimos, a título de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, a todos aquellos casos en que la petición de Renta Mínima fue denegada por la Delegación Territorial, porque el o la solicitante no fueron advertidos en los servicios sociales de que no cumplían el requisito temporal del apartado tercero de la Disposición transitoria primera, es decir, el de no haber transcurrido 12 meses desde la resolución de concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad; a aquellos otros en que no se les asesoró sobre la necesidad de la inscripción y acreditación previa como demandantes de empleo, siendo desestimada la solicitud; o, en fin, a los numerosos supuestos en que las dudas planteadas no pudieron ser disipadas por los trabajadores sociales y condujeron a peticiones necesariamente fallidas, al presentarse sin conocer los límites de recursos exigidos a la unidad familiar, los ingresos computables y los exentos, la compatibilidad entre prestaciones o cualesquiera otros requisitos inexcusables para el buen término de la pretensión.

Recomendamos por ello reforzar e incrementar la formación dirigida a los Servicios Sociales comunitarios y mejorar los instrumentos a su disposición para resolver, incluso de forma inmediata, las posibles dudas planteadas en una solicitud en particular y suplir las deficiencias o lagunas de conocimiento en general.

1.3.2.5.2 Inobservancia del plazo procedimental

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, dedica su Capítulo IV a la regulación del procedimiento administrativo, estableciendo en el Capítulo V algunas peculiaridades, que son exclusivamente de aplicación cuando la persona solicitante de la RMI se encuentre en situación de urgencia o emergencia social. Establece, por tanto, un procedimiento ordinario y especialidades procedimentales para las situaciones aludidas.

Por lo que atañe al plazo de resolución y notificación de la resolución adoptada en el expediente, el artículo 32.2 lo fija en dos meses, cuyo cómputo tiene como inicio el primer día “del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver” y el artículo 45.2 reduce el plazo general al de cinco días hábiles “desde la entrada del expediente completo” en la Delegación Territorial competente, en atención al carácter prioritario que debe darse a la tramitación de las solicitudes en las situaciones de urgencia o emergencia social.

Con pesar ha venido esta Institución constatando que el plazo general ordinario prevenido por el artículo 32.2 del Decreto-ley 3/2017, en contadas ocasiones se ha respetado desde que entrara en vigor dicha norma, sustentando esta afirmación en la tónica resultante de la práctica totalidad de las quejas recibidas en el año 2018 y de las que, ya iniciado 2019, siguen llegando.

El período de cortesía de obligada concesión ante retos nuevos de la Administración cumplió con creces, sin que en 2018 observáramos signos de mejoras inmediatas, debido a que, a nuestro juicio, para que ello fuera posible, es necesario solventar determinadas carencias estructurales de forma inexcusable, como a continuación reflexionaremos.

La Secretaría General de Servicios Sociales nos trasladaba a este respecto, así como alegaban por su parte las correspondientes Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en las respuestas evacuadas en el seno de quejas individuales, junto a la complejidad del nuevo procedimiento, las dificultades resultantes de la implantación y desarrollo progresivo, en fases, de los distintos módulos del subsistema destinado a la gestión informática de la RMI, que avanzaba en función de las necesidades de tramitación y conforme a las pertinentes pruebas, corrección de errores e incorporación de mejoras producto de la experiencia; haciendo valer, sin embargo, en el plano de los recursos humanos, el refuerzo de personal operado tras la entrada en vigor de la Renta Mínima en las diferentes Delegaciones Territoriales y en los servicios centrales, hasta un total de ciento cincuenta y seis efectivos, acompañado del oportuno plan de acogida y de formación para la gestión y tramitación de esta prestación.

Respecto a la primera de las cuestiones -la atinente al desarrollo de los sistemas informáticos-, en la repuesta de la Secretaría General se aclaraba que la RMI ha conllevado el diseño y desarrollo de tres sistemas informáticos: dos de ellos por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y uno por el Servicio Andaluz de Empleo, destinado este último con carácter exclusivo a la elaboración en dicho ámbito de la parte laboral de los planes de inclusión sociolaboral.

Aludiendo únicamente al subsistema informático que aloja el módulo para la gestión y tramitación de los expedientes de RMI en el ámbito de la Junta de Andalucía, incluido en el SISS (Sistema Integrado de Servicios Sociales), y la incidencia que su implantación progresiva y las subsiguientes adaptaciones, correcciones y mejoras del mismo hayan podido tener en la general vulneración del plazo procedimental ordinario, discrepamos de que su paulatino desarrollo haya operado como causa relevante en la cuestión que no ocupa, lastrando el procedimiento administrativo.

Antes al contrario, hemos de concluir que, a nuestro juicio, el verdadero obstáculo a las pretensiones de parte, ha venido constituido por las dificultades mismas de que las solicitudes puedan pasar a formar parte del sistema mediante su grabación informática, es decir, acceder al trámite inicial imprescindible para el estudio de la solicitud y de la documentación aportada, acordando, en consecuencia, los actos de trámite necesarios para impulsar las subsiguientes actuaciones y decisiones del procedimiento administrativo. Y estas dificultades de grabación de solicitudes y de atención de las registradas, que permite dar comienzo al expediente, se deriva de la insuficiencia de personal.

No en vano, para alcanzar una meta, para la consecución de un fin, es imprescindible contar con medios y estos tienen que ser lo más apegados a la realidad posible y, por ello, establecer previsiones partiendo de los antecedentes y de la experiencia previa.

Tomando en consideración esta premisa, la verdadera razón de que una Renta Mínima que ha sido alumbrada como derecho subjetivo por una norma con rango de ley, dotada de mayores garantías y que declara su voluntad de amparar a un mayor número de personas, haya superado las cotas de retraso en la tramitación administrativa de su predecesor, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, es el de la dificultad de dar respuesta a un mayor número de ciudadanos en el plazo menor preceptuado por el Decreto-ley 3/2017, con prácticamente los mismos recursos humanos al servicio de la Administración.

Deberían, por tanto, haberse acomodado los medios a las necesidades de la demanda, de tal modo que conociendo el número de personas que ya venían siendo solicitantes y/o beneficiarias del hoy derogado Ingreso Mínimo de Solidaridad y los tiempos medios de respuesta y de demora de aquel, era posible hacer una estimación previa de las necesidades, esencialmente personales, que permitirían tramitar en plazo las hipotéticas solicitudes nuevas, dentro de un procedimiento más complejo, llamado a resolverse en un tiempo bastante breve, con la intervención de diversas Administraciones públicas y la destacada de los Servicios Sociales.

Consideramos, para concluir esta cuestión, que son insuficientes los medios personales que han incrementado la dotación a estos efectos y, con ello, las 156 personas incorporadas a las Delegaciones Territoriales y a los servicios centrales que indica en su respuesta esa Secretaría General, absteniéndonos en este momento de analizar una cuestión en modo alguno menor, que también deberá ser abordada en otro momento: la sobrecarga generada a los servicios sociales, por mor de reforzar su papel en el procedimiento administrativo, como puerta de entrada de acceso a la RMI y su intervención posterior en la elaboración del Plan de inclusión sociolaboral, sin que tampoco los mismos cuenten con recursos personales suficientes que les permitan asumir este nuevo reto de forma solvente.

Por lo demás, las restantes disfunciones procedimentales observadas, básicamente alusivas a la indebida acumulación de solicitudes y a las consecuencias perjudiciales, en cuanto al cumplimiento de los requisitos, que resultan para las personas interesadas, por el dictado de las resoluciones incurriendo en mora la Administración, remitimos al texto de la Recomendación cuyo enlace anteriormente insertamos, una vez abordadas y tratadas las cuestiones más importantes.

1.3.3 Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.3.3.1 Quejas de oficio

Durante el año 2018 se han iniciado las ocho quejas de oficio que a continuación relacionamos:

- **queja 18/0500**, alusiva a la necesidad de inspección en la residencia de mayores de El Viso del Alcor, dirigida a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales;
- **queja 18/0672**, sobre irregularidades en la residencia para personas mayores de Lucena, dirigida al Ayuntamiento de dicha localidad y a la Delegación Territorial en Córdoba de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales;
- **queja 18/0704**, relativa a la saturación de los Servicios Sociales de Cádiz, dirigida a la Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Cádiz;
- **queja 18/2072**, sobre el Centro de Servicios Sociales de Sevilla, dirigida al Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla;
- **queja 18/2786**, referida a los recursos para personas sin hogar en Granada, remitida al Área de Familia, Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Granada;
- **queja 18/0684**, sobre el fallecimiento de persona sin hogar en el albergue de Sevilla, dirigida al Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla;
- **queja 18/0685**, sobre las personas sin hogar encontradas en contenedores de Sevilla, dirigida al Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla.
- **queja 18/3061**, relativa a la puesta en marcha de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía y dirigida a la Secretaría General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.