



1.3. Dependencia y Servicios sociales

agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad, para articular una respuesta a las necesidades individuales, familiares, grupales y comunitarias de atención (artículo 27).

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía ha sido objeto de diversas reformas en el año 2020, fundamentalmente en lo que atañe a la historia social y las funciones de los servicios sociales comunitarios (artículo 28.23ª por el Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre; artículos 47 y siguientes, por el Decreto-ley 9/2020, de 15 de abril; y artículos 83 a 86, 126 y adición del artículo 85 bis, por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo), amparadas en las necesidades impuestas por la respuesta a la crisis sanitaria y social, aunque desconocemos qué repercusión y alcance puedan tener las mismas en las funciones de los servicios sociales comunitarios y en las personas titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, delimitados en su artículo 6.

1.3.2.2. Renta mínima de inserción social en Andalucía

El ejercicio 2020 ha sido la anualidad más difícil y convulsa para la renta mínima de inserción social en Andalucía, desde que en enero de 2018 iniciara su andadura esta prestación económica sustitutiva del salario social, como derecho subjetivo diseñado con la pretensión de alcanzar el deseable objetivo de 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, mediante la incorporación de un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral.

Recordaremos una vez más que la prestación económica regulada por el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, es una prestación garantizada, un derecho subjetivo de las unidades familiares cuyos miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el Decreto-ley, o, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social.





1.3. Dependencia y Servicios sociales

Y debemos igualmente traer a colación que cuando el derecho subjetivo de renta mínima de inserción social en Andalucía vio la luz en 2018, sustituyendo al anteriormente denominado "Salario Social", o Ingreso Mínimo de Solidaridad, regulado por el derogado Decreto 2/1999, dentro del conocido Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, lo hacía con fundamento en una realidad social patente, la del nivel de pobreza o de riesgo de la misma de amplios sectores de la ciudadanía andaluza, que expresamente quedaba reflejado en el Preámbulo del propio Decreto-Ley.

Pues bien, cierto es que aunque la necesidad de la renta mínima y la finalidad que está llamada a perseguir nunca ha sido discutida en un plano formal, no podemos decir lo mismo en un aspecto material, ya que el derecho subjetivo creado por el Decreto-ley 3/2017, se ha venido desconociendo sistemáticamente desde su inicio, por mor de una **tramitación ineficaz e ineficiente del procedimiento administrativo** que ha de conducir a su estimación o denegación. Lo que, a la postre, impide cumplir el objetivo declarado por la norma, de "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). No en vano, **la mayor parte de los expedientes se resuelven de forma extemporánea** y si se trata de resolución de concesión, han de proceder a reconocer en pago único los doce meses de la prestación, por dictarse vencido el tiempo máximo durante el cual habrían de haberse venido devengando y abonando sus mensualidades sucesivas.

Esta Institución realiza esfuerzos continuos y denodados para revertir esta situación indeseada. Desde el mismo año de entrada en vigor de la norma, 2018, la demanda de intervención de la ciudadanía -síntoma infalible-, nos llevó a incoar una investigación de oficio (**queja 18/3061**), en la que alertábamos de forma muy temprana del riesgo de que el loable intento de implantar una renta garantizada en Andalucía, quedara empañado por los graves problemas que delataba su gestión.

Como resultado de la información recabada en el curso de dicha investigación, afloraron las diversas causas que de forma concurrente coadyuvaban al escenario problemático que desde su inicio ha acompañado a este derecho subjetivo: el incremento exponencial de las solicitudes, en parte producido por una difusión del nuevo derecho regulado que le daba apariencia de prestación cuasi general, unido a serias disfunciones administrativas, tanto de falta de formación adecuada de los profesionales de los servicios sociales comunitarios que debían informar a las personas solicitantes, como de insuficiencia de personal para afrontar la demanda, pasando por interpretaciones y aplicaciones irregulares de la norma y por complejidades en la conformación del expediente.

La investigación de oficio aludida culminó con la Resolución emitida en febrero de 2019, comprensiva de cuatro recomendaciones, algunas de las cuales fueron asumidas por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y reflejadas en Instrucciones emitidas al efecto.

Más tarde llegaron los Planes de Choque, medidas improvisadas temporales que abundan en la tramitación administrativa actual de toda índole (dependencia, renta mínima, listas de espera sanitarias, etcétera) y que vienen proliferando como forma inadecuada de aliviar puntualmente retrasos estructurales que están precisados, por su naturaleza, de decisiones de fondo y no de remedios provisionales.

Huelga decir que las medidas revulsivas quedan reducidas a impulsar la tramitación del procedimiento, reconociendo o denegando la prestación económica, como única aspiración real, relegando al plano teórico los pretendidos planes de inserción sociolaboral, con la consecuente vulneración de una parte importante de su finalidad, cual es la de promover la integración social y laboral de las personas a las que se dirige.

Del tenor de las quejas recibidas desde enero de 2018, resultaba que un cuantioso número de solicitudes de renta mínima persistía sin respuesta en todo el ámbito territorial de nuestra comunidad autónoma, una vez vencido el plazo legal para su resolución, fijado en dos meses (a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver), para los procedimientos ordinarios y de 5 días hábiles en los casos de emergencia o urgencia social. **Han sido persistentes las llamadas de la Defensoría a la necesidad imperiosa de arbitrar las medidas que posibilitaran una tramitación en plazo de las solicitudes, a la corrección de defectos procedimentales y, en última**



1.3. Dependencia y Servicios sociales

instancia, a concluir con la necesidad de la reforma de la regulación legal para simplificar sus exigencias y complejidades.

A lo largo de 2019 la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, determinó la necesidad de operar un cambio normativo en el Decreto-ley 3/2017, que permitiera, entre otros aspectos de mejora, simplificar los requisitos de acceso y gestión de la renta mínima, encomendando a la Red andaluza de lucha contra la pobreza y exclusión social (EAPN Andalucía), la elaboración de un estudio de sustento previo, analizando las disfunciones en su regulación y tramitación y poniéndolas en contraste con las prácticas y regulaciones vigentes en otras comunidades autónomas.

En el informe de evaluación emitido por esta entidad se reseñaba que, a fecha de agosto de 2019, el tiempo medio de resolución de solicitudes en Andalucía era de 8 meses, para el procedimiento ordinario y de 3 meses para el de urgencia y/o emergencia (página 119 del informe emitido en diciembre de 2019, de evaluación y propuesta de modificación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta mínima de inserción social en Andalucía); así como destaca el **alto índice de desestimaciones, derivado de solicitudes de personas que no cumplen los requisitos de acceso a la misma.**

La reforma proyectada por la Consejería, sin embargo, no llegó a tener lugar, ni en 2019 ni, desde luego, pudo hacerlo en 2020, por razones que todos conocemos y que han quedado suficientemente abordadas en el informe extraordinario elaborado por el Defensor del Pueblo Andaluz en octubre de 2020 *Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia.*

Como recogimos de forma pormenorizada en el mentado Informe, la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, supuso un duro mazazo para las personas solicitantes de la renta mínima de inserción social en Andalucía con expedientes en curso, así como para aquellas a las que el inicio de esta crisis sanitaria, con graves consecuencias económicas, colocaba en situación de potenciales peticionarias de esta prestación económica y de cuantos otros recursos de protección social hubiere disponibles.

La conciencia de este escenario inédito en el contexto absolutamente irregular de la renta mínima, motivó la iniciación de la investigación de oficio de esta Institución, en la que instábamos la **adopción de medidas extraordinarias en materia de renta mínima de inserción social en Andalucía durante el estado de alarma sanitaria (queja 20/1814).**

En el curso de dicha actuación, el Defensor del Pueblo Andaluz dirigió dos Resoluciones sucesivas a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, cada una de ellas en un momento crucial de la crisis sanitaria y económica: la primera, en el mes de marzo, en pleno período de confinamiento, instando la implantación de medidas inmediatas y la segunda, en el mes de junio, con ocasión de la irrupción del ingreso mínimo vital estatal, superponiéndose a las prestaciones de garantía de ingresos autonómicas.

La primera Resolución, basada en la experiencia de las persistentes y graves deficiencias en la gestión administrativa de este derecho subjetivo, la certeza del volumen importante de solicitudes pendientes de resolución y el previsible incremento exponencial de nuevos peticionarios urgidos por los efectos de la crisis, **respondió al propósito de proceder a un abordaje del problema que, en progresión, permitiera encauzarlo racionalmente, en un momento de urgencia sobrevenida.**

Abogamos, en consecuencia, por garantizar la continuidad en la gestión ordinaria de los expedientes de renta mínima, paralizada técnicamente en virtud del estado de alarma, por propiciar el impulso y resolución de las solicitudes tramitadas por el procedimiento de urgencia social y de los expedientes de unidades familiares integradas por personas de menor edad, así como por instar la ampliación automática de la prestación.

Por Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y con vigencia limitada al estado de alarma, arbitró un procedimiento extraordinario de concesión de solicitudes de renta mínima de inserción social de Andalucía, en la modalidad



1.3. Dependencia y Servicios sociales

de urgencia o emergencia social; un procedimiento extraordinario de ampliación; y el mantenimiento de las prestaciones, es decir, la prórroga automática de las prestaciones que vencieran durante la vigencia del estado de alarma, fijando en los tres supuestos los pertinentes requisitos. Del mismo modo, arbitró las medidas que posibilitaran dar continuidad a la tramitación de los expedientes.

Prácticamente un mes más tarde, el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), reforzó las medidas antedichas en materia de renta mínima, acordando, en esencia, reconocer como nueva situación de emergencia social la de unidades familiares con menores y las unipersonales, con vigencia temporal hasta los tres meses posteriores al levantamiento del estado de alarma; establecer una prestación extraordinaria de cinco meses en los supuestos de solicitudes formuladas por unidades familiares con menores y unipersonales, cuando sea imposible la acreditación de los requisitos precisos para resolver la solicitud y aplicable únicamente a las peticiones presentadas desde el 1 de abril hasta el 31 de julio de 2020; y, entre otras, incrementó el plazo de duración de las ampliaciones, que queda fijado en 12 meses, introduciendo modificaciones normativas en el Decreto-ley 3/2017, regulador de la renta mínima de inserción social en Andalucía, así como en el Decreto-ley 6/2020, anteriormente citado.

“Entrada en vigor de una nueva prestación de garantía de ingresos, el ingreso mínimo vital”

Estas medidas permitieron un remedio temporal, enmarcado en el escenario derivado de la crisis de salud pública y las mayores necesidades surgidas de la misma.

A mediados de 2020 la aparición y **entrada en vigor de una nueva prestación de garantía de ingresos, el ingreso mínimo vital**, aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, como derecho subjetivo en la modalidad de prestación económica no contributiva de la Seguridad Social, suscitó nuevas dudas en torno a la renta mínima

de inserción social en Andalucía, abriendo el interrogante sobre su pervivencia misma y sobre la necesidad de su nueva delimitación (ámbito subjetivo, requisitos y cuantías, entre otros aspectos).

El BOE número 154 de 1 de junio de 2020 publicó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, alumbrando, con la naturaleza de derecho subjetivo, una nueva modalidad de prestación económica no contributiva de Seguridad Social (artículo 2) para los beneficiarios determinados en su artículo 4, en conjunción con un sistema de incentivos para la inclusión, cuyo objetivo declarado es el de garantizar la participación plena de la ciudadanía en la vida social y económica, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas y que, por lo que en este momento interesa, entró en vigor el mismo día 1 de junio.

Mientras el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, regula el Ingreso Mínimo Vital como compatible con el resto de rentas mínimas autonómicas, el Decreto-Ley 3/2017, que regula la renta mínima de inserción social en Andalucía, sienta como una de sus características el carácter subsidiario de la misma “con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como a cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudieran ser concedidas a la persona titular” (artículo 5.d). Lo que significa, en suma, que tanto la persona titular de la renta mínima como las que integran su unidad familiar, están legalmente obligadas a “solicitar las prestaciones, contributivas o no contributivas, así como a reclamar los derechos que por cualquier título pudieran corresponderles a fin de incrementar sus recursos económicos, ejerciendo las acciones pertinentes para hacerlos efectivos” (artículo 10.1.b). Obligación que ahora incluye el deber de solicitar el ingreso mínimo vital “desde la fecha de presentación de la solicitud y, en su caso, durante el tiempo de duración de percepción” de la renta mínima.



1.3. Dependencia y Servicios sociales

Esta **interconexión mutua del ingreso mínimo vital y de la renta mínima de inserción social en Andalucía** o, mejor dicho, el desplazamiento que el primero ha operado respecto de las rentas autonómicas sin la adecuada coordinación entre territorios, plantea la reformulación del enfoque en la renta mínima andaluza (y de las restantes autonómicas) y a prever disposiciones de derecho transitorio que hayan de regir respecto de los expedientes en curso.

Esta novedad motivó la **segunda Resolución** dirigida a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, **recomendando la conclusión mediante la resolución oportuna de todos los procedimientos de renta mínima de inserción social en Andalucía incursos en mora**, priorizando sin dilación los que datan de los años 2018 y 2019, con derechos devengados conforme a la normativa de aplicación; la concreción de las disposiciones de derecho transitorio que habrán de regir el encaje entre la renta mínima de Andalucía y el ingreso mínimo vital, siempre desde la perspectiva de protección de los derechos de las personas peticionarias en nuestra comunidad autónoma y de su situación o riesgo de exclusión social; y el abordaje diligente de la regulación legal que permita reconfigurar el derecho subjetivo a la renta mínima de inserción social en Andalucía, en el espacio que está llamado a ocupar dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tras la entrada en vigor del ingreso mínimo vital aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. Todo ello, con la habilitación de instrumentos eficaces para la difusión, comunicación o notificación, que permitan a la población en general y a los peticionarios de renta mínima, en particular, conocer y cumplir sus obligaciones sobrevenidas respecto del ingreso mínimo vital, para no ver defraudadas sus expectativas legítimas.

Del informe emitido por la Dirección General de Servicios Sociales, en respuesta a la Resolución de esta Institución, destacaremos sus principales aspectos, a saber:

En materia de **información**, indica que las instrucciones dictadas son debidamente comunicadas a los servicios sociales comunitarios y publicadas en la web de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En lo atinente a la **conclusión de expedientes incursos en mora**, manifestó ser una prioridad para la Consejería de Políticas Sociales, que ilustró citando el dictado de 22 199 resoluciones de concesión en el período de abril a agosto de 2020. En todo caso, puntualiza la Dirección General informante, que a la resolución de solicitudes ordinarias se ha venido a sumar la necesidad de revisión, para su resolución definitiva, de los expedientes estimados provisionalmente a causa de las medidas extraordinarias arbitradas durante el estado de alarma, anteriormente citadas. Lo que, como ya venimos constatando en esta Institución, ha supuesto un lastre añadido y una causa de frustración para las personas que percibieron las mensualidades provisionales, que se encuentran nuevamente sin recursos, por no haber tenido lugar la revisión de la decisión provisional en plazo y, más aún, por no haber sido concluido el procedimiento de forma definitiva.

Respecto de posibles **normas de derecho transitorio**, remite la respuesta a la decisión adoptada mediante la Instrucción de la Dirección General de Servicios Sociales de 03/09/2020, lo que, en resumen, se traduce en que ejercido por el peticionario el deber de solicitar cualquier otra prestación principal (en el caso que nos ocupa, solicitado inexcusablemente el ingreso mínimo vital), nada obsta a la percepción de la renta mínima andaluza reconocida mediante resolución, en tanto no se haya "consumado el derecho solicitado mediante el efectivo ingreso de la prestación principal". Esto es, existen **indicaciones expresas de tramitar todas las solicitudes de renta mínima andaluza, sin esperar a la resolución efectiva del ingreso mínimo vital**.

Hemos de puntualizar, en todo caso, que esta posibilidad es hoy por hoy meramente hipotética, dada la demora cronológica que aún persiste en los expedientes de renta mínima y que, aun siendo un supuesto teórico, lo deseable y conveniente es la puesta al día de los procedimientos de la renta andaluza, a fin de evitar duplicidad estéril de expedientes de una y otra prestación a cargo de Administraciones distintas, así como posibles expedientes por reintegro de percepciones indebidas.

En lo alusivo a la **reconfiguración de la normativa reguladora de la renta mínima**, para su acomodación al nuevo contexto dibujado por el ingreso mínimo vital, la Dirección General expone que en la Consejería "se está trabajando en la regulación de una nueva prestación que complementa a la estatal, tanto para



1.3. Dependencia y Servicios sociales

incrementar la dotación económica a las familias perceptoras del IMV con mayores dificultades de integración social como para llegar a las personas vulnerables que no tienen acceso a él”; concluyendo la conveniencia de “esperar a una mayor estabilización de la prestación estatal para abordar de manera definitiva la nueva regulación de la autonómica”, teniendo en cuenta dos aspectos. Por un lado, que “dado el retraso en la resolución de expedientes del IMV que se está produciendo, la desaparición de la RMISA tal como se regula actualmente dejaría sin cobertura a esa parte de población que tiene derecho a IMV, aunque aún no lo esté percibiendo, y que, por tanto, quedaría fuera de la nueva prestación andaluza”; y, por otra parte, el hecho de que la prestación estatal “está sufriendo reiteradas modificaciones para adaptarla a las circunstancias reales de la población destinataria”.

Desde la experiencia de las quejas tramitadas por esta Institución, podemos decir que al término del año no habíamos detectado reducción cuantitativa de las quejas sobre esta materia y sí, por el contrario, mayor confusión y desorientación en las personas que aspiran a una prestación mínima de sustento, en ocasiones desconocimiento de cuál es la prestación estatal y cuál la autonómica, creencias erróneas de que la cuantía arrojada por la prestación estatal es inferior por deducirse la autonómica y, en general, desamparo y desconfianza en las Administraciones.

Ello hace que tengamos que hacer una llamada de atención sobre tres aspectos: la reiterada necesidad acuciante de observar el plazo en la resolución de expedientes de renta mínima; el mantenimiento de la regulación de esta prestación andaluza y de su ámbito subjetivo, con las mejoras precisas; y la coordinación entre Administraciones, habida cuenta de que son los ciudadanos los que sufren las consecuencias y la desprotección de prácticas y decisiones carentes de consenso y de colaboración, o lo que es lo mismo, adoptadas sin consideración ni respeto a la ciudadanía a la que se dirigen.

1.3.2.3. Dependencia

Durante el año 2020 las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz en relación con el Sistema de la Dependencia han experimentado un incremento, pasando de las algo más de 300 registradas en el ejercicio 2019 a las casi 400 preocupaciones que nos ha trasladado la ciudadanía en el pasado año.

Y hemos de ser claros un año más, porque tras todos esos cientos de quejas -muestra representativa de una realidad aún menos halagüeña-, hay una realidad humana de cientos de personas con limitación de su capacidad (física, mental, intelectual o sensorial) para las actividades básicas de la vida diaria, en uno u otro grado, esperando que la Administración cumpla lo que la Ley 39/2006 les garantiza.

Y no solo cientos de peticionarios, sino sus familias -sobre todo las mujeres de esas familias-, luchan por conjugar cada día deberes laborales con vocaciones afectivas, en un modelo de sociedad que dificulta ofrecer un trato digno a todas las personas que nos importan y que obliga en muchos casos a elegir entre unas y otras necesidades, en un equilibrio arduo.

Ese mismo tiempo que nos falta en el trasiego diario para socorrer debidamente al que lo precisa y que es precisamente el fin que busca aliviar el Sistema de la Dependencia, discurre con otra medida distinta en la respuesta a que viene obligada la Administración, a tenor de los plazos que siguen presidiendo la resolución de sus procedimientos, invariables en su exceso, a pesar de los planes de choque aplicados en 2019 y de las medidas puestas en marcha en 2020.

Aludiremos a estas dilaciones generalizadas y a otros casos más singulares, como las peticiones de obtener indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de las demoras; la financiación y sistema de liquidación del servicio de ayuda a domicilio; la persistencia de la insuficiencia de plazas para personas que precisan recursos residenciales específicos (las que padecen trastornos del espectro autista o de salud mental); sin detenernos en otras discrepancias puntuales, como las del recurso asignado en el programa individualizado de atención, la disconformidad con el servicio prestado por las empresas del servicio de ayuda a domicilio; ni en problemáticas propias de la crisis sanitaria por la COVID-19, suficientemente tratadas en el **Informe Extraordinario** del mes de octubre de 2020.