



Presentación

■ Presentación

La configuración de nuestro país como Estado Social arranca del mismo Preámbulo de la Constitución al garantizar un orden económico y social justo como uno de los fundamentos de la convivencia democrática; y por ello, en el primero de sus artículos, se recogen, como dos de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, los de la justicia y la igualdad junto a los de la libertad y el pluralismo político que perfilan el Estado Democrático de Derecho.

Pero no es un reconocimiento formal, pues el artículo 9.2 de la Constitución determina, que corresponde a todos los poderes público «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», impeliéndoles, para ello, a que «remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», siendo así que ninguna «condición o circunstancia personal o social» puede ser fuente de desigualdad o discriminación entre los ciudadanos, como nos recuerda el artículo 14 del Texto Constitucional.

Asimismo, cabe recordar aquí que todos los poderes públicos deben asegurar la protección social y económica de la familia (artículo 39.1), la distribución más equitativa de la renta regional y personal (artículo 40.1) y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (artículo 40.1).

Tales previsiones normativas configuran el Estado de Bienestar en nuestro País, modelo que aparece a partir de la segunda guerra mundial en Europa y que basa sus cimientos en el compromiso de las políticas públicas de atención a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas mediante el reconocimiento de derechos.



Los principios anteriormente aludidos, son recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía que en su artículo 10 incluye, además, los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma entre los que se señalan algunos que refuerzan la obligatoriedad de la puesta en marcha de políticas de solidaridad entre los andaluces.

Una de ellas, quizá la más representativa, es la que se desarrolla a partir del Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, posteriormente modificado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, actualmente vigente, del que nos hemos venido ocupando en todos y cada uno de nuestros Informes Anuales al Parlamento, sin excepción, desde el primer año de su vigencia.

Las medidas de lucha contra la marginación y la desigualdad que recoge el citado Decreto hay que enmarcarlas en el desarrollo de las competencias de Asistencia y Servicios Sociales que, como exclusivas, se prevén en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía, a través de las cuales se viene a dar respuesta a determinadas situaciones de necesidad no cubiertas por la Ley de Pensiones no Contributivas, de 20 de diciembre de 1990.

Traemos aquí a colación las pensiones no contributivas para recordar que, las mismas, sólo se prevén para supuestos muy concretos que afectan a personas que ya alcanzaron una avanzada edad -los 65 años de la edad de jubilación- o que se ven afectadas por dolencias incapacitantes. No contempla, por lo tanto, ese nivel de cobertura social estatal, los casos de simple pobreza coyuntural o las amplias capas de personas marginadas que ya rebasan ese nivel de pobreza -nada menos que situaciones de verdadera indigencia para satisfacer las elementales necesidades alimenticias

de la familia- para entrar en el circuito de las personas excluidas, es decir, de aquellas que han manifestado ya, de forma permanente, imposibilidad o incapacidad para el ejercicio de derechos sociales, no sólo el derecho al trabajo sino, también, el mero acceso a la cultura, a la formación, a la salud o a una vivienda digna.

Precisamente el concepto clásico de exclusión social, entendiéndose por tal y con diversos grados, aquella situación consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficits o carencias personales, relacionales, laborales, sociales o ambientales, que persisten en el tiempo y que impiden o limitan el ejercicio y disfrute efectivo de los derechos ciudadanos- es el que ha sido el inicialmente tomado en consideración para la puesta en marcha de las diversas normas aprobadas en nuestro país por las Comunidades Autónomas a fin de garantizar unos mínimos de subsistencia a las personas y familias que se encuentren en esta situación.

Ahora bien, es preciso tener muy en cuenta que, además, el incremento de los niveles de pobreza, como consecuencia de la crisis económica, no sólo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en una situación de “en riesgo de estarlo” a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica, por lo que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas familias en esta situación. A ello obliga también la conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada.



Del informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía 2016¹ elaborado por la Red de Lucha contra la Pobreza (EAPN), extraemos que en 2015, la población andaluza alcanzaba las 8.399.043 personas censadas, con una población inmigrante de 636.205 personas, lo que corresponde a un 7,6% de la población total. Asimismo, 1.075.000 andaluces se encuentran en pobreza extrema, lo que supone un 12,8% de la población total.

El 43,2% de las personas en Andalucía vive en el círculo de la pobreza (3.620.684 personas), aumentando cerca de un punto (0.9) con respecto a los datos de 2014, según el índice AROPE. Andalucía es la primera Comunidad Autónoma con el índice más alto de pobreza, seguida de Ceuta (41,7%) y Murcia (38,8%); la tasa nacional se sitúa en un 28,6%.

Por otra parte, la situación de las familias reflejan los datos más sensibles: el 24,9% de la población se encuentra en hogares con baja intensidad de empleo, el 55,1% de los andaluces no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos, el 13,3% ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda; y el 12,2% no puede permitirse mantener su casa a una temperatura adecuada.

La situación es más grave en la población infantil andaluza: pese a descender tres puntos con respecto al año anterior aún se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social el 48,1% de la población menor de 18 años y si bien en gran parte de las Comunidades un aumento del PIB ha supuesto una disminución de la tasa de pobreza, en Andalucía no ha sido el caso. La relación existente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se ve afectada por la redistribución económica

1. http://eapn-andalucia.org/wp-content/uploads/2016/03/161013_Estado-de-la-Pobreza-en-Andaluci%C3%A1-2016.pdf

y también por otras variables como el papel de las políticas e intervenciones públicas en Servicios Sociales, Educación y Vivienda, entre otros.

Pues bien, la situación de todas estas personas y familias, muchas de ellas, sin protección social, evidencian la carencia de respuestas de las políticas públicas a sus actuales necesidades que, en muchas ocasiones, están siendo cubiertas desde las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, siendo este un rasgo más propio de modelos asistenciales y de la clásica beneficencia, que de modelos basados en el reconocimiento de derechos que constituyen la esencia del Estado de Bienestar.

La respuesta que desde los años ochenta han dado a estas situaciones las Comunidades Autónomas ha sido establecer algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción y sea considerada o no como un verdadero derecho subjetivo, siendo patentes las diferencias entre unas y otras. Es en este, en el que se incardina el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, del que hoy nos ocupamos.

Las numerosas quejas recibidas en estos veinticinco años desde su puesta en marcha nos han obligado a ello, y como Institución garante de los derechos de la ciudadanía, especialmente de los de contenido social, a profundizar en el contenido técnico-jurídico de las normas que han regulado este Programa, tanto a partir de los casos concretos que se nos han venido planteando por las personas afectadas, como a través de actuaciones de oficio que han puesto de manifiesto, una y otra vez, las patentes deficiencias del Programa que han hecho naufragar una gran parte de las virtudes que, en principio, este albergaba.



No nos hemos limitado a criticar sus deficiencias sino que, también, hemos señalado los resultados positivos de su aplicación, formulando en distintos momentos recomendaciones sobre la asunción de criterios para la aplicación del mismo o bien, sugiriendo la completa reforma normativa, como ocurrió con su primer Decreto regulador, que tuvimos ocasión de recoger íntegramente en nuestro Informe Anual de 1997.

Por ese motivo -abundancia de quejas centradas en el Programa- nuestra Institución ha llevado a cabo a lo largo de estos veinticinco años un seguimiento del mismo, en el nos hemos tenido que ocupar preferentemente de las patologías que le afectan, puesto que a ello nos han obligado, como decíamos, las numerosas quejas recibidas que se han centrado lógicamente en sus carencias a la luz de los expedientes concretos que afectaron a sus respectivos remitentes.

Quiere ello decir, que si bien gracias al Programa de Solidaridad muchos miles de familias andaluzas han visto paliadas sus circunstancias de pobreza y quizás, incluso, algunas o muchas de ellas, hayan podido escapar de su marginación, esta Defensoría ha estimado oportuno recopilar en este Informe Especial al Parlamento de Andalucía, estos veinticinco años de actuaciones, teniendo como fuente principal, el pormenorizado relato de las mismas en los sucesivos Informes Anuales presentados ante la Cámara Andaluza desde el de 1990 hasta el del año 2015, y en las que no nos hemos centrado en estos aspectos claramente positivos, sino que en este documento que presentamos, vamos a señalar y poner de manifiesto la situación en que actualmente se encuentra dicho Programa hasta el punto de que estamos convencidos de lo inaplazable de su derogación y su sustitución por una nueva regulación.

Como decíamos anteriormente, para todas esas personas, pobres y excluidas, el Programa de Solidaridad supone una auténtica esperanza y un eficaz paliativo cuando han tenido ocasión de acceder al mismo, pero, también, verdadera frustración cuando vieron transcurrir meses y en ocasiones, incluso años, sin obtener una respuesta eficaz en forma de ser beneficiarias de alguna de las medidas que dicho Programa en su día contempló y contempla (Ingreso Mínimo de Solidaridad-salario social, formación profesional, acceso a la educación de adultos, empleo temporal o vivienda).

El problema más reiteradamente detectado a través de las quejas analizadas, ha sido la extemporánea respuesta a las urgentes peticiones de ayuda que conlleva toda solicitud de acogida al Programa de Solidaridad; en varios de nuestros Informes Anuales se han recogido cuadros explicativos de los retrasos producidos a este respecto en todas y cada una de las provincias andaluzas. Algunas de ellas, como podremos ver a lo largo de este documento, han sido históricamente las más afectadas por los retrasos en la resolución, si bien, es verdad, que son en las que suelen presentarse un mayor número de solicitudes.

El Programa, en la práctica, no ha podido dar respuesta a situaciones de emergencia social que tiene que atender, al no haber sido capaz de poner a disposición de las personas y familias a que va destinado, medidas urgentes que palíen a muy corto plazo las situaciones de extrema necesidad por las que acuden al mismo. Este Programa por su propia naturaleza y personas destinatarias, es incompatible con retrasos o dilaciones, por lo que no puede pretenderse que sus medidas sean válidas, en muchas ocasiones, bien pasado el año de ser formuladas las solicitudes de acogida.

Por otra parte, el déficit presupuestario endémico con que nació este Programa no sólo ha impedido cumplir con los objetivos que



tenía asignados, en el sentido de poder atender con celeridad y eficacia situaciones de urgencia social, sino que supone un lastre añadido que ha hecho peligrar definitivamente la virtualidad y utilidad de las positivas medidas que contempla, hasta el punto de que, en la actualidad, las medidas de empleo, educación o vivienda han sido suprimidas por la vía de hecho, perviviendo únicamente la ayuda económica, el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Para concluir, la existencia en Andalucía de un Programa público destinado específicamente a hacer frente, a combatir, las situaciones de pobreza y marginación era y sigue siendo una **NECESIDAD INELUDIBLE** no solamente por la presencia en nuestra Comunidad de importantes sectores afectados sino también para asumir las obligaciones constitucionales y estatutarias impuestas a nuestra Comunidad Autónoma.

En el sentido expuesto, la implantación en 1990 del Programa de Solidaridad supuso -y sus efectos beneficiosos todavía continúan- un gran avance en nuestra Comunidad, aunque a la vista de las conclusiones a las que nos ha llevado este recorrido histórico por nuestras actuaciones, hemos alcanzado el convencimiento de que reforzar y armonizar la cobertura y la calidad de las prestaciones de Renta Mínima de Inserción o de Renta de garantía de Ingresos, así como extender el reconocimiento de derechos vinculados a ella constituye un importante avance en la lucha contra la pobreza y la exclusión en Andalucía.

En este Informe hemos intentado recoger, en definitiva, los argumentos que avalan la nueva regulación que proponemos, sin pretender con nuestras Recomendaciones y Sugerencias, erigirnos en redactores de ningún Decreto ni norma, tarea que no corresponde a esta Defensoría, sino a la Administración

competente, que deberá, en el objetivo que nos ocupa, como en todos a los que le corresponde servir, aplicar los principios informadores que la Constitución establece en su artículo 103.1, cita de obligado recuerdo por esta Institución conforme al artículo 10.1 de nuestra Ley reguladora.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Defensor del Pueblo Andaluz

Diciembre de 2016

