

3

El régimen jurídico del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad



3. El régimen jurídico del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad

El Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía tiene sus antecedentes en el «Diálogo Social en Andalucía. Acuerdos 1990/1991», suscrito entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales mayoritarias con fecha 26 de febrero de 1990, concretamente en el punto nº 13 de dichos Acuerdos, publicado a través de Resolución de la Viceconsejería de la Presidencia, de 21 de marzo de dicho año, en el B.O.J.A. de 27 del mismo mes y año.

El referido Acuerdo se plasma en el **Decreto 142/1990, de 15 de Mayo**, siendo la norma creadora del Programa que tenía como objetivo la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, dando forma a un conjunto de acuerdos que tenían por denominador común la lucha por la integración social de los andaluces, marginados por situaciones de pobreza y desarraigo, que implicaban, en definitiva, situaciones de desigualdad real y efectiva, que casaban mal con el objetivo marcado para los poderes públicos en el artículo 9.2 de la Constitución, por lo que ese objetivo de integración social se convertía así en prioritario.

En nuestra Comunidad, desde un principio, es decir, desde la propia redacción de este acuerdo de concertación con los Sindicatos, la lucha contra la marginación se concibe desde un ambicioso programa que contemplaba toda una serie de medidas tendentes a socavar los cimientos de la marginación y la pobreza: el desempleo; la falta de cualificación profesional, la incultura y el analfabetismo, la carencia de una vivienda adecuada, las

adiciones patológicas, etc. El denominado como Ingreso Mínimo de Solidaridad (el Salario Social, en acepción coloquial) se concibe como un último instrumento de integración allí donde no sea posible un empleo, siquiera provisional y precario; o actuaciones de formación profesional, con las ayudas económicas consiguientes; ayudas de educación permanente o, como instrumento de más difícil consecución, ayudas para la obtención de viviendas públicas en régimen de alquiler.

Es decir, la lucha contra la pobreza no se concibió, en nuestra normativa, a través, tan sólo, de la garantía de renta mínima (al estilo de la regulada en la Ley vasca nº 2/1990, de 3 de mayo, que se denominaba Ingreso Mínimo de Inserción y que había servido de antecedente en otros aspectos, de esta norma que comentamos), sino de todas las acciones antes comentadas, a la que servía de complemento, o subsidiariedad, el Salario Social.

Esta primera regulación, como puso de manifiesto su escasa vigencia, entendemos que fue precipitada y defectuosa, como lo prueba el hecho de que no llegase a tener virtualidad práctica en sus cinco meses de vigencia y fue derogada expresamente el día 30 de noviembre de aquel mismo año, por el **Decreto 400/1990, de 27 de noviembre** (BOJA nº 99, de 30 de noviembre).

La nueva norma era de todo punto necesaria para definir mejor las unidades familiares y sus contornos de parentesco; para acoger la posibilidad de beneficiarios individuales del Programa (no integrados en unidades familiares); para regular unos trámites mínimos que garantizaran la seriedad en la evaluación de las solicitudes, sin crear falsas expectativas en los eventuales beneficiarios.





También parecía acertada la inclusión, en la inicial norma reglamentaria, de la composición y funcionamiento de las Comisiones de Valoración de Solicitudes, así como una mayor precisión en las características, duración y otros aspectos del ingreso mínimo de solidaridad, y las obligaciones de los beneficiarios y causa de extinción de las acciones concedidas a los mismos. En definitiva, pues, este Decreto se configuró ya como un instrumento jurídico, más adecuado, para poder llevar a cabo tan ambicioso Programa, sin perjuicio de un más detenido análisis técnico-jurídico, sobre todo en posibles aspectos de imbricación con los de la Ley de Pensiones no contributivas.

Dicho Decreto provocó la creación como norma complementaria al mismo de la **Orden de 14 de diciembre de 1990** (BOJA nº 104, de 18 de diciembre), por la que se convocó a Corporaciones Locales y Entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro para la colaboración y cooperación en las medidas previstas en aquél, mediante la firma de los correspondientes convenios.

Esta primera norma reguladora del Programa de Solidaridad no preveía plazo para la resolución de las solicitudes, Finalmente, como norma reglamentaria más próxima a nuestro ámbito autonómico, el **Decreto 138/1993, de 7 de septiembre**, (BOJA nº 114, de 21 de octubre de 1993), estableció el plazo de resolución de los procedimientos acogidos al Decreto 400/1990, en seis meses.

El Decreto 400/1990 estuvo vigente hasta su derogación expresa por el nuevo Decreto 2/1999, aunque fue suspendida temporalmente su aplicación desde la entrada en vigor del **Decreto 113/1998, de 2 de junio**, y según disponía esta norma hasta el 15 de octubre de 1998, periodo que se consideró necesario para proceder a la reforma del Programa tras siete

ejercicios de gestión, habiéndose considerado conveniente revisar algunos de sus contenidos, especialmente lo relativo a medidas, en la línea de mantener una atención de lo que podemos conceptualizar como los niveles asistenciales y procurar desarrollar todo tipo de acciones formativas y de inserción social y laboral que facilitase que las personas en estas circunstancias pudieran desembocar en una adecuada y digna integración social, adecuando además el sistema español a la senda europea de las Rentas Mínimas.

La futura regulación debería prever una realidad interdepartamental y pluricompetencial, el esfuerzo era, por tanto, de varios departamentos autonómicos, siendo especialmente destacado el papel globalizador y coordinador, de la Consejería de Asuntos Sociales en la visión global e integral de todo lo concerniente a la lucha contra la exclusión social.

Para llevar a cabo este proceso, se estimó conveniente, crear una Comisión con estructura interdepartamental que redactase el proyecto de nuevo Decreto regulador y coetáneamente concluir los expedientes que había en trámite. La futura regulación también tendría en cuenta a los agentes sociales y nacería bajo los principios fundadores antes enunciados. El nuevo programa sería finalmente evaluado según las directrices que emanasen de la Consejería de Asuntos Sociales.

La Comisión que se creó, la componía como presidente, el Viceconsejero de la Consejería de Asuntos Sociales, como vicepresidente el Director General de Acción e Inserción Social y como vocales, un representante, con rango de Director General, de las Consejerías de Gobernación y Justicia, Trabajo e Industria, Obras Públicas y Transportes, Educación y Ciencia, a su vez cualquiera otra que resultase competencialmente afectada, actuando como secretario un funcionario de la Consejería de Asuntos Sociales.



Durante la suspensión temporal del Decreto 400/1990, no se tramitaría ninguna nueva solicitud del citado Programa, ni de prórroga de Ingreso Mínimo de Solidaridad y las solicitudes y los recursos administrativos presentados antes de la entrada en vigor del Decreto 113/1998, serían tramitados conforme a lo dispuesto en el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, y en su normativa de desarrollo, si bien se disponía que la resolución estimatoria de los mismos concedería, como medida preferente, el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

No fue sino hasta el 12 de enero de 1999, cuando se aprueba la nueva norma reguladora del Programa, mediante 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.

Su Exposición de Motivos argumentaba la reforma en que, después de varios ejercicios de gestión de un Programa de esta naturaleza se consideraba conveniente revisar algunos de sus contenidos, especialmente en lo relativo a medidas, agilidad administrativa y seguimiento. Este deseo tenía su apoyo en la necesidad de ir adecuando, como objetivo a cumplir en todo el Estado español, el concepto de Rentas Mínimas de Inserción como una de las metas a conseguir en los niveles de protección asistencial donde la marginación y la desigualdad se hacían más patentes; permitiendo que existiera realmente una primera fase de inserción social, donde se arbitrasen medidas o acciones que facilitasen una adecuada y digna integración en la sociedad.

Continuaba su Exposición de Motivos diciendo que es obvio que los argumentos fundamentadores antes expuestos están dentro de una óptica integradora, no ya de las acciones que desarrolla la Junta de Andalucía sino de las que, en el presente o en el futuro,

desarrollarán otras Administraciones Públicas. En este sentido la Administración Local tiene en la acción social un papel destacado y fundamental; también el conjunto de acciones o programas que la Unión Europea contempla, todo ello entendido en la lucha contra la exclusión social. Desde esta perspectiva la reforma que se realiza de la normativa del hasta ahora vigente Programa de Solidaridad se concreta en la existencia de una medida inicial: El Ingreso Mínimo de Solidaridad, junto a ella se podrán arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria. Es importante la orientación y función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Se reforman ahora algunos conceptos y requisitos que son fruto de las experiencias acumuladas de cara a mejorar la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas por las unidades familiares andaluzas. Se destaca el establecer en 25 años la edad de acceso para unidades familiares unipersonales, exceptuando de dicha exigencia a los menores tutelados de la Junta de Andalucía a los que bastará la mayoría de edad legal; mayor concreción de los ingresos económicos a tener en cuenta y, especialmente, el concepto de unidad convivencial como fundamentador de la unidad familiar beneficiaria, procurando así evitar situaciones injustas y posibles casos de fraude. Las unidades familiares deben residir en Andalucía y llevar constituidas un año como mínimo.

Los deseos de una mayor agilidad administrativa también estaban patentes en la reforma planteada, especialmente en lo referente a la comprobación de los datos de la unidad familiar solicitante, así como el la reducción del plazo de resolución a tres meses.



Quedaba prevista la posibilidad de colaboración con otras Administraciones Públicas, especialmente con la Administración Local, en el caso de ésta por su cercanía al ciudadano y la radicación en ella de los Servicios Sociales Comunitarios, en esta línea se deseaba una mayor implicación y participación de los mismos en la gestión y seguimiento del Programa de Solidaridad.

Se recogían pues los compromisos adquiridos en el Decreto 113/1998, de 2 de junio, de creación de la Comisión para la reforma del Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se regula el Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

Dentro de este marco, la regulación definitiva de todas las medidas sociales del Gobierno Andaluz, y las incluidas en el Programa de Solidaridad estaba prevista realizarla en la futura Ley contra la Exclusión Social, cumpliéndose de esta forma el compromiso adquirido y previsto en el calendario legislativo de la Consejería de Asuntos Sociales, norma que, como a lo largo de este informe veremos, nunca llegó a probarse.

Por último, resaltar que un Programa de esta naturaleza debía contar con unos instrumentos de Control, Seguimiento y Evaluación que sirvieran eficazmente al conocimiento de la realidad social en la que debía actuar, estos instrumentos ya existían en la normativa que se reformaba dándoles ahora un carácter más habitual.

Con posterioridad la **Orden de 8 de octubre de 1999**, ha sido la única norma de desarrollo del Decreto 2/1999, que se ha dictado hasta la fecha y por ella se reguló el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero. Según esta norma, el Ingreso Mínimo de Solidaridad se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la Resolución por la que se efectúe

su reconocimiento y la misma indicará el miembro de la unidad familiar a quien, en representación de aquélla, se le efectuarán los pagos, la cuantía mensual de la prestación, el número de mensualidades concedidas, que en ningún caso podrá ser superior a seis, y forma de pago de las mismas.

Por otra parte, el pago se realizará por meses vencidos, aunque no o obstante, podrá procederse al pago anticipado de todas o de algunas mensualidades en atención a las circunstancias concurrentes en las unidades familiares, apreciadas por la Dirección General de Acción e Inserción Social, a propuesta de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales correspondiente

En caso de que se inicie el procedimiento para la extinción del derecho al Ingreso Mínimo de Solidaridad, podrá acordarse como medida cautelar la suspensión de su pago hasta el momento de dictar la Resolución definitiva.

El Decreto 2/1999, aún vigente en la actualidad, ha sufrido una única y casi reciente modificación mediante el **Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril**, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, cuya Disposición final segunda modifica el apartado 1 del artículo 19 de esta norma que queda con el siguiente tenor literal: «A la vista de las propuestas formuladas, los órganos competentes procederán a resolver motivadamente las solicitudes presentadas en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de su presentación, añadiendo con carácter imperativo que, hasta tanto se apruebe la normativa que regule la Renta Básica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se adoptarán las medidas necesarias para dotar de mayor agilidad administrativa al procedimiento para la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad al objeto de dar cumplimiento efectivo a este nuevo plazo de resolución de dos meses».



Este plazo de dos meses para la resolución de las solicitudes del Programa de Solidaridad, continúa vigente, a pesar de que el **Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio**, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, derogara el Decreto-Ley 7/2013, por cuanto que su Disposición Derogatoria 1, expresamente así lo declara y se mantendrá en vigor durante el periodo de vigencia de esta última norma.

