

4.1. El Decreto 400/1990, de 27 noviembre. De 1990 a 1998.

Como ya dijimos, el Decreto 142/1990, de 15 de Mayo, fue 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 como sabemos tuvo escasa 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).

Pues bien, en nuestro Informe Anual 1990, dábamos cuenta de la llegada de las primeras quejas centradas en el Programa. Eran escritos que más tenían de solicitud de información que de quejas en sentido estricto. Debe tenerse en cuenta que la ejecución y desarrollo del Programa corresponde a 1991, por cuanto su Decreto regulador aparece a finales del año precedente.

A diferencia de esos escritos recibidos en 1990, en los que, se solicitaba únicamente información, en el año 1991 sus contenidos constituían auténticas quejas ante resoluciones administrativas denegatorias, o ante la tardanza de las correspondientes Delegaciones Provinciales en responder a las peticiones formuladas.

En algunos casos, de la documentación aportada se deducía, sin género de dudas, la corrección de la resolución denegatoria adoptada. Sin embargo, en general, nuestra actitud fue siempre la de iniciar actuaciones ante la correspondiente Delegación Provincial de Trabajo, con objeto de conocer mejor los trámites efectuados, la aplicación concreta del Decreto en cuanto a sus causas de



exclusión y los criterios con los que éste se estaba llevando a la práctica.

El estudio de los expedientes de queja fue llevando al ánimo de esta Institución a la necesidad de iniciar un expediente de oficio que abordase con mayor amplitud el análisis de la ejecución del Programa de Solidaridad en su primer año completo de vigencia, concretamente, lo que el Programa hubiera dado de sí en 1991 y, en consecuencia, las posibles disfunciones normativas que pudieran derivarse de dicho balance.

En comparecencia ante el Pleno del Parlamento de Andalucía, del día 20 de noviembre de 1991, el Defensor del Pueblo Andaluz anunció la iniciación de dicho expediente, queja 91/1797, que se justificaba en la importancia que para la erradicación en Andalucía de la marginación y la desigualdad había de tener la aplicación práctica del Programa y que, para dicho fin, concertaron en su día la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales mayoritarias.

La iniciación del mencionado expediente de oficio fue oportunamente comunicada al Sr. Consejero de Trabajo de la Junta de Andalucía, exponiéndole los motivos que habían propiciado su iniciación, refiriéndole el contenido más frecuente de las quejas recibidas -denegaciones de peticiones basadas en los artículos 6 y 1 del Decreto regulador, y se le solicitaba información sobre los antecedentes, estudios técnicos y material estadístico que se tuvieron en cuenta para la formulación del Programa, así como sobre la evaluación de los resultados del mismo, toda vez que la Disposición Adicional Tercera de su Decreto regulador -Decreto 400/1990, de 27 de noviembre- establecía que «al 1 de enero de 1992 se procederá a la revisión del Programa a la vista de la evaluación de sus resultados».

El Sr. Consejero de Trabajo en su contestación, nos advirtió que el Programa de Solidaridad de los Andaluces partía de unos postulados diferentes de los existentes en otras Comunidades Autónomas del Estado Español -País Vasco y Cataluña- buscando una integración social plena de los colectivos marginados, liberándolos así de una asistencia social permanente.

En relación con nuestra petición sobre la existencia de estudios técnicos y material estadístico previo -nos indicaba- se realizó un modelo de simulación, por el carácter experimental del programa, así como estimaciones presupuestarias respecto a las medidas de empleos temporales, cursos de Formación Profesional Ocupacional e Ingreso Mínimo de Solidaridad, tomando como criterio de distribución presupuestaria el total de población existente a nivel provincial.

Respecto al resto de los datos solicitados, nos remitía a la Memoria del Ejercicio 1991, que nos enviaba. Terminaba el escrito al que nos venimos refiriendo, respondiendo a la mención que se le hacía en el nuestro sobre la rigidez del Programa, detectada en una primera impresión que sobre el mismo nos indicaban los contenidos de las quejas recibidas, en el sentido de que aquél no estaba llamado a resolver la totalidad de los problemas de los andaluces, puesto que la compatibilización de las ayudas con cualquier otro sistema de pensión o prestación llevaría a situaciones presupuestarias incalculables; finalmente, ensalzaba lo avanzado y costoso del Programa, pues el mismo originaba, por la aplicación como medida preferente la del empleo temporal, una real inserción profesional.

Una vez recibimos esta primera información, se hizo necesario elaborar un **estudio de la norma reguladora del Programa**, de sus antecedentes europeos, de los de las Comunidades Autónomas



del Estado que tenían implantados con anterioridad Programas de similares características y de las diferencias existentes entre dichos Programas y el andaluz, estudio que nos permitiría valorar con mejor conocimiento nuestra primera impresión de posibles efectos distorsionantes detectados, a la vista de las quejas que habían sido presentadas los ejercicios anteriores, y de las que se seguían produciendo.

Los datos básicos de nuestro estudio fueron los siguientes:

A) Análisis del Decreto 400/1990

Para una mejor comprensión de nuestras conclusiones sobre el mismo, conviene que nos detengamos en algunos de los contenidos sobre los que realizamos un detenido estudio.

La Exposición de Motivos hacía referencia a los antecedentes que motivaban la creación del Decreto -el Acuerdo suscrito por la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales- pasando a continuación a exponer la filosofía del mismo: la integración en la sociedad de las capas marginadas de la misma con acciones tendentes a la Educación Permanente de Adultos y de Formación Profesional Ocupacional y reciclaje para los mayores de 25 años, Formación Profesional Ocupacional y Educación Permanente para jóvenes comprendidos entre 16 y 25 años, participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones Públicas de interés social y acceso a viviendas de titularidad pública en régimen de alquiler de forma gratuita durante los dos primeros años.

Como última medida, y en el caso de que no pudieran llevarse a cabo cualquiera de las anteriormente mencionadas, se contempla,

en último término, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, popularmente llamado Salario Social.

Los dos primeros artículos del Decreto definían a los destinatarios del Programa, que serían aquellas unidades familiares cuyos ingresos máximos, por todos los conceptos, y por todos sus miembros, no alcance el 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8% del mismo por cada ascendiente o descendiente miembro de la unidad familiar. Esta quedaba definida como unidad convivencial constituida por una o más personas relacionadas por vínculo de matrimonio o análogo y/o por lazos de consanguinidad hasta el segundo grado o adopción, contándose a partir del representante de la unidad familiar.

La unidad convivencial requería dos requisitos más para considerarse destinataria del Programa: estar constituida de forma estable con un año de antelación a la petición y estar censados y ser residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía antes del 1 de junio de 1989.

Por último establecía, como excepción, la unidad familiar constituida por un solo miembro, siempre que éste fuera mayor de 35 años.

El artículo 6, quizá el más conflictivo, pues era causa principal de las denegaciones, establecía las incompatibilidades de las acciones o medidas del programa: 1) No era compatible con la percepción de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva de cualquiera de los miembros de la unidad familiar. 2) No podían ser beneficiarios las personas que reunieran las condiciones precisas para poder percibir cualquier pensión o prestación económica o las que trabajasen habitualmente en actividad económica protegida por programas especiales de empleo. 3) Los mayores de 65 años



(evidentemente por la posibilidad de los mismos de percibir pensión no contributiva de jubilación, por lo que podría estar subsumida en la causa de exclusión anterior).

Por fin, el artículo 8 establecía las acciones o medidas a aplicar, que eran las que expusimos en el párrafo correspondiente a la Exposición de Motivos, regulando específicamente el artículo 10 la última pero más llamativa medida: el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Para llegar a ser aplicado, ningún miembro de la unidad familiar había podido ser incluido en ninguna de las otras medidas contempladas por el Programa, estableciéndose, en ese caso, una ayuda económica a la familia en su conjunto, cuya cuantía máxima será del 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementada en un 8% del mismo por cada ascendiente o descendiente hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción. De la cuantía que resultase se deducirán los ingresos y recursos económicos de cualquier tipo con que contase la unidad familiar.

La duración de la ayuda se establecía en seis meses como máximo período, pudiendo proponer las Comisiones Provinciales de Valoración una prórroga no superior a seis meses, caso de persistir las causas que motivasen la concesión.

La Consejería de Trabajo resolvería la aplicación de esta medida, devengándose desde el primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud.

Por último, el artículo 13 imponía el seguimiento continuado para comprobar si persistían las condiciones y la elaboración de un informe periódico de las Comisiones de Valoración Provinciales evaluando el grado de eficacia del Programa, y el 14 establecía que

la dotación presupuestaria del Programa, revisable anualmente, será la habilitada al efecto por la Consejería de Economía y Hacienda, para el año 1990, y para 1991 procedería de las correspondientes partidas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a las Disposiciones Adicionales, era necesario destacar la Tercera, muy importante, al señalar que al 1 de enero de 1992 se procedería a la revisión del Programa a la vista de la evaluación de sus resultados.

Finalmente, la Cuarta facultaba a los Consejeros implicados en el Programa para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para el desarrollo del Decreto.

B) Marco comparativo europeo del Ingreso Mínimo Garantizado.

Debido en gran medida al desempleo creciente registrado desde mediados de los años setenta y a la ineficacia de los sistemas de protección social para combatir la pobreza, no sólo no había desaparecido sino que se había recrudecido la situación de pobreza en que se encontraban determinados sectores de la población pertenecientes a países industrializados integrados en la Comunidad Económica Europea, que según constaba en documentos oficiales del Parlamento Europeo ascendía a mediados de los años ochenta a casi cuarenta y cinco millones de personas.

Los sistemas de protección social existentes en los países miembros de la Comunidad estaban normalmente basados en el trabajo previo, cubriendo, pues, el seguro de desempleo sólo a los que ya habían cotizado, lo que igualmente ocurría con respecto a



las prestaciones de la Seguridad Social.

La persistencia, pues, de la pobreza, era incompatible con varios objetivos fundamentales de los Tratados Europeos, los cuales pretendían promover un desarrollo armónico de la actividad económica en la Comunidad, una mayor estabilidad y una mejora acelerada de los niveles de vida.

La implantación de los ingresos mínimos garantizados, mínimo social o salario social constituyeron una medida adoptada por muchos países europeos para paliar de alguna forma la situación anteriormente descrita, nacida con vocación de provisionalidad, pero permanente prorrogada por la crisis económica.

El ingreso mínimo garantizado, implantado en todos los países comunitarios, a excepción de España, Portugal y Grecia, bajo diferentes nombres -Mínimex, Bélgica; Minimum social, Dinamarca; Renta mínima, Holanda; Subsidio complementario, Reino Unido, etc.- se configuraba bajo las siguientes características:

- En un subsidio diferencial, es decir, tenían derecho a él quienes carecieran de recursos o éstos fueran inferiores a la cuantía fijada para el Ingreso Mínimo Garantizado (en adelante IMG), recibiendo la diferencia.
- Era un derecho al que se accedía automáticamente, si se reunían los requisitos necesarios, y no discrecionalmente, aunque de hecho estaba sometido al poder de decisión de las administraciones gestoras del mismo, así pues, la prestación podía ser denegada, interrumpida, aplazada o suspendida en determinadas circunstancias.
- Era una prestación de carácter universal, aunque en la práctica

podían quedar excluidos determinados colectivos, como jóvenes (con variables límites de edad en los distintos países) o extranjeros.

- Su cuantía normalmente tomaba como referencia el salario mínimo legal, relacionándolo con el número de miembros de la familia afectada, y, en ocasiones, con la edad de los mismos. Su duración estaba constreñida a un período determinado, renovándose por nuevos períodos si persistían las circunstancias que motivaron la prestación, tras la oportuna investigación.
- Estaba financiado por el Estado, pero se gestionaba a nivel territorial.

En aquella fecha, se podía hacer una clasificación en tres grupos de entre los países que disfrutaban del IMG en relación al nivel de calidad de sus prestaciones: 1) Países que aseguraban una buena protección, a través del IMG, de alta cuantía, y del conjunto de la cobertura social, entre los que se incluían Holanda, Dinamarca y Alemania. 2) Países con un IMG modesto, pero con una protección social desarrollada y diversificada, como Francia, Luxemburgo y Bélgica, sobre todo este último, que compatibiliza el IMG con otras ayudas. 3) Países con IMG modesto y una protección media o poco desarrollada, como Reino Unido.

Por último, reseñamos las deficiencias detectadas en el sistema de IMG, comunes a todos los países que lo tenían implantado: su bajo nivel, lo que obedecía, en parte, a una política de estimular el trabajo manteniendo una diferencia suficiente entre el umbral de pobreza que servía para la fijación del IMG y el Salario mínimo legal; la dejación del derecho al IMG, debido a las molestias que ocasionaba el control y verificación de los recursos del interesado, al complejo entramado burocrático de las disposiciones



administrativas que lo regulaban, a la falta de coordinación entre los organismos competente de asistencia social, e incluso, a la falta de información sobre la existencia de este tipo de prestaciones; y el carácter exclusivamente monetario de la prestación, soslayando la mayor parte de los países, excepto Francia, Luxemburgo y Noruega, la articulación de un sistema de asistencia-inserción social y profesional del beneficiario a través de sistemas de formación educacional y profesional.

C) El Ingreso Mínimo Garantizado en el Estado Español.

Como antes referimos, de entre los países comunitarios, en Grecia, Portugal y España no existía, ni existe, a nivel estatal, el IMG.

Sin embargo, en España, distintas Comunidades Autónomas -País Vasco, Cataluña y Andalucía- sí lo implantaron y otras proyectaban, tras un estudio de su viabilidad, su implantación.

Pionera en la cuestión fue la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ya en el año 1989, y como consecuencia de los postulados establecidos en el Acuerdo Marco «Euskadi en la Europa del 93», formalizado por el Lehendakari del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los respectivos territorios Históricos, reguló, mediante Decreto 64/1989, de 21 de marzo, las llamadas Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social.

Dichas ayudas estaban destinadas a aquellas personas residentes en la Comunidad Autónoma cuyos recursos resultasen insuficientes para hacer frente a gastos específicos de carácter básico, entendiéndose por ellos los necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual, para su habitabilidad y

equipamiento básico, los relativos a necesidades primarias del beneficiario y las de endeudamiento previo originado por alguno de los conceptos anteriores.

Dicho Decreto establecía los criterios de reparto, distribución presupuestaria, etc., y definía los conceptos de unidad familiar y perfil del beneficiario de las ayudas, así como los gestores de las mismas, y fue desarrollado por Orden de 22 de marzo del mismo año. Posteriormente, modificado y perfeccionado por el Decreto 178/1990 de 26 de junio, y desarrollado por Orden de 30 de julio de 1991.

Al mismo tiempo, e igualmente como consecuencia del Acuerdo Marco antes referido, la Comunidad Autónoma de la que venimos hablando reguló, mediante Decreto 39/1989, de 28 de febrero, lo que en principio se llamó Ingreso Mínimo Familiar, que posteriormente se convirtió, por Ley 2/1990, de 3 de marzo, en Ingreso Mínimo de Inserción (en adelante IMI).

Dicha Ley fue desarrollada por Decreto 193/1990, de 17 de julio y complementado por Orden de 18 de julio de 1990 y Orden de 30 de julio de 1991.

Como datos más relevantes del contenido de dichas disposiciones, resaltamos, a título de ejemplo, los siguientes: a) Los beneficiarios habían de constituir hogar independiente con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud (excepto quienes tengan a su cargo menores o minusválidos) y estar empadronados en la Comunidad Autónoma tres años antes a dicha fecha; b) Habían de disponer de unos recursos inferiores al IMI; c) Habían de tener más de 25 años (excepto los que tuvieran a su cargo menores o minusválidos) y menos de la edad necesaria para causar pensión pública de jubilación;



d) La cuantía sería la diferencia entre la establecida para el IMI y los recursos de que dispusiera el beneficiario; e) Dicha cuantía se fijaría anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se vería incrementada por cada miembro de más que conviva con el beneficiario; f) La cuantía para el año 91 quedó fijada en 33.000 ptas. por el primer miembro, 9.000 por el segundo y 6.000 por el tercero y sucesivos; g) La duración del IMI sería de un año, renovable mientras subsistieran las causas que motivaron su concesión. A la finalización del período establecido en la resolución de concesión, se evaluaría el caso y se emitiría un informe que había de incluir propuesta sobre la procedencia o improcedencia del mantenimiento del Ingreso, entendiéndose éste renovado tácitamente mientras no recayera resolución expresa en uno u otro sentido.

Así pues, y para finalizar, el País Vasco compatibilizaba dos tipos de Ayudas, reguladas exhaustivamente en las disposiciones anteriormente reseñadas: por un lado las llamadas Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social, destinadas fundamentalmente a vivienda y equipamiento de las mismas, y por otro, el llamado IMI concretado en la manifiesta insuficiencia de recursos económicos.

Cataluña, por su parte, regulaba el llamado Programa de Renta Mínima de Inserción (en adelante RMI), por Decreto de 28 de mayo de 1990. Dicho programa establecía, por un lado, actuaciones de apoyo personal para la integración social y a la inserción laboral, y, por otro, una prestación económica asistencial: la RMI.

El dato más relevante del programa era que la modificación, suspensión o extinción del pago de la subvención económica no implicaba necesariamente los mismos efectos respecto a las otras

prestaciones previstas en el programa, de lo que podíamos deducir que las distintas prestaciones podrían ser compatibles.

La definición y contenido de la RMI era muy similar al IMI del País Vasco, debiéndose resaltar que era igualmente prorrogable si persistía la situación que motivó su concesión. En el año 1990 la cuantía se establecía en 33.000 ptas. mensuales incrementadas en 5.000 por el primer miembro adicional, 4.000 por el segundo y el tercero y 3.000 por cada uno de los sucesivos miembros.

D) Diferencias relevantes entre el Programa de Solidaridad de los Andaluces y los demás programas.

El origen de los Programas que en aquella fecha funcionaban en las tres Comunidades Autónomas que lo tenían ya implantado, se basan en idénticas premisas: siguiendo el mandato establecido en el artículo 9.2 de la Constitución, se trataba de lograr la plena integración social de todos los ciudadanos, terminando con las situaciones de marginación y desigualdad que aún persistían en determinados sectores de la población.

La principal diferencia, en líneas generales, que se detectaba entre el Programa de Solidaridad de los Andaluces y los otros dos programas existentes en el territorio del Estado, era la vocación del que nos afecta de lograr una integración social plena, aplicando medidas al efecto, mientras que en los otros se asumía en cierta forma la dificultad de erradicar dichas situaciones y se ofrecía una asistencia social con carácter cuasi permanente para tratar de paliar las mismas, medida que en el Programa andaluz se relegaba como última posibilidad cuando el resto de las medidas eran de imposible aplicación.



Por otro lado, es cierto que existía dicha vocación en el Programa andaluz, pero no tenemos tan claro que la misma tuviera una aplicación efectiva, pues exceptuando las acciones dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y a la participación en empleos temporales de interés social de las diferentes Administraciones Públicas, perfectamente desarrolladas por la Orden de 14 de diciembre de 1990, que se estaban llevando a cabo, al parecer, con gran eficacia, el resto de las medidas, como la Educación Permanente de Adultos y el acceso a viviendas de titularidad pública, no se estaban aplicando en modo alguno, según se desprendía de la propia Memoria del ejercicio 91 elaborada por la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, que no hacía siquiera alusión alguna a las mismas.

Ciñéndonos a la medida más llamativa para el posible beneficiario, debido a su carácter estrictamente monetario, aunque se la quiera calificar como postrera, el IMS ofrecía, respecto al IMI del País Vasco y a la RMI de Cataluña, los siguientes datos comparativos de mayor interés:

- Respecto al concepto de unidad familiar, aunque la definición de la unidad convivencial era prácticamente la misma en los tres sistemas existentes en el territorio del Estado español, se diferenciaba nuestro sistema en la calificación efectuada de los «demás miembros de la unidad familiar», lo que se traducía en una penalización a la pareja -matrimonial o análoga- frente a solteros o viudos, pues el aumento sólo se producía a partir de padres o hijos, sin contabilizar como miembro extra al cónyuge o conviviente. En la redacción de los otros sistemas, no ocurría lo mismo porque al hablarse de incremento por los demás miembros de la unidad familiar a partir del beneficiario, se dejaba claro que el cónyuge o pareja era otro miembro por el que se aplicaba el incremento, mientras que el sistema andaluz

lo que dejaba claro era que el incremento operaba sólo frente a los ascendientes o descendientes, llegándose a la absurda situación de que un soltero percibiera la misma cantidad que una unidad convivencial compuesta por dos personas: marido y mujer.

- En cuanto a la edad del beneficiario, el sistema andaluz no limitaba la edad del mismo por abajo (por arriba la limitan los tres sistemas en 65 años, edad a la que se puede cobrar pensión de jubilación no contributiva) mientras que los otros la establecían a partir de los 25 años, con la excepción de que los menores de dicha edad tuvieran menores o discapacitados a su cargo. Por contra, el sistema andaluz contemplaba la unidad familiar compuesta por un solo miembro sólo si el mismo sobrepasa la edad de 35 años, requisito que no se exigía en los otros sistemas.
- Quizá lo más llamativo en perjuicio del modelo andaluz fuera la duración de la medida de la que venimos hablando. Tanto el vasco como el catalán establecían como duración de la prestación el período de 12 meses; pero, concluido dicho período, se evaluaba la medida y se decidía mediante resolución o acuerdo fundamentado expreso sobre la continuación o extinción de la medida, procediendo la prórroga si persistía la situación que motivó su aplicación.

Por el contrario, nada decía el Decreto andaluz sobre una posible prórroga del pago de la prestación económica, pues determinaba que se establecerá la medida por un máximo de seis meses, prorrogable por tiempo no superior a seis meses, sin que se contemplase en absoluto la posibilidad de que la prestación se prorrogase aunque persistieran las circunstancias que motivaron su concesión.





Efectuado el estudio al que nos hemos venido refiriendo en los párrafos anteriores, volvimos a dirigirnos al Sr. Consejero de Trabajo, en nueva petición de información. Los documentos solicitados nos fueron oportunamente enviados, consistiendo los mismos, en cuanto a los llamados instrumentos jurídicos del Programa, en la **Circular 1/90, de 14 de febrero**, sobre **instrucciones del procedimiento**, con sus correspondientes anexos con modelos de resolución, unas nuevas instrucciones de cierre de ejercicio, en desarrollo de la Circular anteriormente reseñada y dictadas a la vista de las nuevas experiencias aportadas por la ya conocida gestión del Programa, y la **Circular nº 2/91, de 11 de febrero**, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre **fiscalización de los expedientes relativos al Programa**.

Respecto al primer documento, éste nos permitió conocer la tramitación de los expedientes afectados por el Programa. Para su gestión, se crearon en los Servicios Centrales y en las Delegaciones Provinciales unas **Unidades Técnico-Administrativas**, con funciones de apoyo administrativo y asesoramiento técnico a las Comisiones Provinciales de Valoración, integradas por un Equipo Administrativo, que realizan el seguimiento documental del expediente y por un Equipo Socio-profesional compuesto por trabajadores sociales y psicólogos que valoran, previo estudio, la medida idónea de inserción a aplicar en cada caso. Instruido el expediente, se daba traslado del mismo a la **Comisión Provincial de Valoración** que, según la medida adoptada, levantaba Acta con Propuesta de **Resolución**, que finalmente emitía el **Delegado Provincial de Trabajo de la Consejería de Trabajo**, contra la cual se podía interponer Recurso de Alzada ante el Director General de Formación e Inserción Profesional.

Finalmente, una vez producida la Resolución, la **Intervención General de la Junta de Andalucía** había de **fiscalizar el expediente** para proceder al pago de la ayuda que correspondiera, de todo lo cual pudimos colegir el arduo proceso administrativo al que se sometía cualquier petición de inclusión en el Programa, entendiéndose el largo tiempo que había de transcurrir entre petición y ayuda.

En cuanto al resto de la información solicitada, sobre las demás medidas contempladas en el Programa, como las de Educación Permanente de Adultos y Vivienda, a la que no se aludía en la Memoria remitida, nos decía la Consejería de Trabajo que eran competencia de la de Educación y Ciencia y Obras Públicas, respectivamente, realizando aquélla solamente labores de coordinación.

Y respecto a lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta del Decreto regulador del Programa («Se faculta a los Consejeros de Trabajo, Obras Públicas, Asuntos Sociales y Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del presente Decreto»), nos indicaba que sólo había tenido lugar la **Disposición Adicional Segunda del Decreto 413/1990, de 26 de diciembre**, sobre **adjudicación de Viviendas de Promoción Pública**. Efectivamente, en dicha Disposición Adicional se recogía lo siguiente:

«En su caso, las propuestas de adjudicación de vivienda que se tramiten de acuerdo con lo establecido en el Decreto 400/1990, serán remitidas por las Comisiones Provinciales de Valoración a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes que correspondan a los ámbitos donde residan los beneficiarios.



Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas recibirán estas propuestas, que tendrán carácter de solicitud de oficio, a los Ayuntamientos respectivos, para que sean consideradas en el proceso de adjudicación que se establece en este Decreto.

Los Ayuntamientos podrán solicitar de los interesados la aportación de los documentos justificativos necesarios que no le hubieran sido remitidos a través de la Comisión Provincial de Valoración, o que requieran actualización o aclaración, otorgándole para ello un plazo de 45 días. En este supuesto los Ayuntamientos pondrán en conocimiento de la indicada Comisión la solicitud reseñada.

Transcurrido dicho plazo sin presentar la documentación requerida, o bien de la misma se dedujera falsedad o incumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 7, los Ayuntamientos archivarán la solicitud, poniéndolo previamente en conocimiento de la Comisión Provincial de Valoración».

El último punto de la información que habíamos solicitado, como se recordará, se refería a si se había procedido a la revisión del Programa, a la vista de la evaluación de sus primeros resultados, tal como preveía su Decreto regulador. El informe remitido por la Consejería de Trabajo nos indicaba que en **los Acuerdos de concertación social suscritos el 17 de septiembre de 1992, entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales**, se habían propuesto diversas medidas para la revisión del Programa, tales como simplificación de los trámites administrativos, centralizando las peticiones en ventanilla única, perfeccionamiento de la aplicación de la medida de Formación Profesional Ocupacional, difusión del conocimiento general del Programa con campañas de divulgación del mismo y

análisis de las propuestas que pudieran presentarse dirigidas a seguir profundizando en la mejora de la norma, estudiando las posibilidades de extensión del Programa y su incardinación con otros ya en funcionamiento.

La larga investigación realizada durante la tramitación de la queja de oficio que nos ocupa, a través del estudio de la documentación que nos había sido facilitada por la Consejería de Trabajo, del análisis de la normativa en que el Programa se sustentaba, de su comparación con los demás Programas que con la misma finalidad venían funcionando en el resto del Estado español, y todo ello puesto en relación con las distintas quejas que se habían ido recibiendo en esta Institución al respecto, nos permitía, establecer unas primeras conclusiones sobre algunas deficiencias detectadas tanto en el soporte normativo como en la aplicación efectiva del Programa, deficiencias perfectamente superables por la propia vocación experimental de aquél expresada en su norma reguladora -Decreto 400/1990- que preveía su revisión.

Por todo ello, nos dirigimos al Sr. Consejero de Trabajo, cuya Consejería tenía encomendadas las labores de coordinación del Programa, formulando **Sugerencia** de modificaciones normativas que recogieran las conclusiones elaboradas.

1) De forma:

Determinadas por el largo y complicado proceso administrativo al que se sometía al peticionario, así como la complejidad del propio impreso de solicitud sugiriendo, por tanto, la simplificación de la tramitación administrativa y el acortamiento del plazo que mediase entre la solicitud de inclusión y la consiguiente resolución.



2) De fondo:

Que afectaban fundamentalmente al contenido de determinados artículos de la normativa reguladora y, en concreto, a los siguientes aspectos:

- Régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 6, que sólo debiera aplicarse para las medidas de carácter económico y no a las demás que tenían carácter monetario directo.
- Modificación del concepto de unidad familiar o convivencial, definida en el artículo 2, en relación con las incompatibilidades previstas en el artículo 6, lo que las hacía extensivas hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción, impidiendo, en casos concretos, que, al quedar excluidos los mayores de 65 años, por ser beneficiarios de pensión y pertenecer a la unidad familiar, no se pudiera conceder a la misma no sólo la ayuda económica sino cualquiera de las otras previstas.
- Desigual situación propiciada al considerar la norma como miembro "extra" a partir del beneficiario sólo a los ascendientes o descendientes y no al cónyuge.
- En cuanto a la unidad convivencial compuesta por una sola persona, condicionada a que la misma tuviera más de 35 años, ni el sistema vasco ni el catalán tenían tan alto el listón de la edad, estableciéndolo en 25 años.
- En lo relativo al período máximo de prestación de la ayuda económica, fijado en seis meses, no se preveía plazo alguno de prórroga automática, en caso de persistir las condiciones originarias, en tanto que la legislación de las Comunidades Autónomas antedichas establecían la ayuda por un plazo de 12

meses y además era prorrogable en caso de persistencia de las condiciones originarias.

La respuesta a esta resolución no se recibió hasta el mes de marzo de 1994. **La Consejería de Trabajo respondió** dividiéndola, asimismo, en cuestiones formales y de fondo.

1) Cuestiones formales

a) Tramitación procedimental:

Se manifestaba que era preocupación de la Consejería que la sujeción a los trámites reglamentarios no determinase retrasos o dilaciones innecesarias, por lo que se habían impartido y se seguirían impartiendo instrucciones a las unidades y servicios competentes para que la resolución de las solicitudes se ultimasen en el menor tiempo posible.

b) Formatos y aportación de documentos:

Se reconocía que el impreso de solicitud era complejo y que la documentación exigida era prolija, por lo que la solución había de buscarse tanto en la ayuda personalizada a prestar para la formalización de la solicitud inicial como a través de medios ágiles y sistemáticos que liberasen al posible beneficiario, de la búsqueda y gestión de los documentos precisos.

En cuanto a la integración documental, con posterioridad a la recepción del escrito de Sugerencias remitido, se habían tomado medidas para la simplificación de los documentos, al menos, los provenientes de las Administraciones Estatal y



Autonómica. Con ello se había avanzado considerablemente en la implantación de una “ventanilla única”.

En este sentido, se manifestaba, que el 13 de abril de 1993, se formalizó un acuerdo con la Delegación del Gobierno en Andalucía, que permitió centralizar y sintetizar la obtención de las certificaciones referentes a los organismos de la Administración Central e Institucional del Estado, ampliándose dicho acuerdo, el 2 de septiembre del mismo año, a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, avanzando, así, hasta conseguir el mayor grado posible de integración burocrática, considerando, por tanto, que se había dado un paso decisivo en la dirección apuntada por esta Institución.

2) Cuestiones de fondo

Se recuerda que afectaban, sustancialmente, al régimen de incompatibilidades, problemática de la unidad familiar o convivencial y su incidencia en el alcance de las medidas, y mantenimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En primer lugar, el Sr. Consejero reiteraba su mejor disposición para colaborar con la Institución y, preveía dar traslado al Gobierno Andaluz, a los efectos pertinentes.

No obstante lo anterior, manifestaba que el mencionado Decreto 400/1990, fue firmado por la Consejería de Presidencia, al afectar a varios departamentos, según establecía el artículo 44.2 inciso 2º de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que cualquier iniciativa formal de modificación, en su caso, habría de efectuarse a través de dicha Consejería.

Al margen de ello, se reconocía que a la Consejería de Trabajo correspondía la Presidencia de las Comisiones de Valoración, la recepción y tramitación de las solicitudes y la resolución de la mayor parte de los expedientes.

a) Régimen de incompatibilidades.

La Consejería, por lo que se refiere la posible compatibilización entre la percepción de prestaciones, reiteraba la limitación presupuestaria que, en sintonía con la consecución de los objetivos pretendidos, demarcaba y delimitaba el ámbito del Programa. Ciertamente que las medidas “no monetarias” no determinaban la concesión a los beneficiarios de asignaciones líquidas, pero era innegable su incidencia sobre el gasto público. Esta perspectiva habría de tenerse en cuenta en la evaluación de la Sugerencia formulada al respecto.

Por otra parte, también debía tomarse en consideración el hecho de que el acceso a la Formación Profesional Ocupacional, no ya como medida de solidaridad, sino a través de sus específicos canales, legalmente establecidos, siempre estaba abierto sin condicionantes ni incompatibilidades, a cuantas personas se integrasen en los correspondientes programas de dicho Departamento.

Por otra parte, el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, que no explicitaba al respecto un sistema de incompatibilidades, sí evidenciaba en su articulado, el criterio selectivo en que había de fundamentarse la adopción de las medidas, eligiéndose en cada caso la «medida idónea» (artículo 5), según los «datos socio-profesionales» del peticionario, poniendo así de manifiesto el propósito de actuar contra la marginación social mediante remedios sustantivos, superadores de lo puramente asistencial, por



lo que la articulación o concurrencia de medidas no se planteaba en los términos de compatibilidad o incompatibilidad entre «prestaciones», sino en un sentido instrumental, por el que se procuraba dar a cada caso la solución adecuada.

Por eso, el propio Decreto establecía, no como compatibilidad, sino como articulación de unas acciones con otras, el complemento económico a las de carácter esencialmente formativo, hasta alcanzar el importe del Ingreso Mínimo de Solidaridad (artículo 9.2).

b) Unidad familiar o convivencial

El Decreto la regulaba (artículo 2), sobre la base de considerarla centro o núcleo de imputación de una situación, en la que se sustentaba la procedencia o no de aplicarle alguna de las medidas establecidas.

Es bien significativa a este respecto, la circunstancia de que las Unidades se configuraban como directos «destinatarios del programa» (artículo 1, párrafo 1), fundamentándose así la interrelación entre las posibilidades económicas de todos sus miembros, a efecto de acreditar, en su caso, el derecho a ser incluidas en su ámbito.

Desde este punto de vista habían de ser enjuiciados, tanto los efectos limitativos que, de ello, se deducían (incompatibilidad de medidas con percepción de prestaciones por cualquiera de sus miembros), como los de mejora de la medida en su caso (incremento del Ingreso Mínimo de Solidaridad), evidenciando los aspectos negativos y positivos de una misma realidad, con virtualidad para producir efectos en derecho.

Cierto que ello suponía la posibilidad de que, se produjeran situaciones de mayor o menor incidencia económica, pero ello era un “aleas” inevitable consustancial a la propia diversidad de hipotéticas cargas familiares.

El fundamento del sistema de incrementos del Ingreso Mínimo de Solidaridad, que solo contemplaba a tal efecto a los ascendientes o descendientes, se centraba en el núcleo o Unidad familiar, generalmente dual, como punto de partida para el cómputo del parentesco, sin perjuicio de que pudieran existir también núcleos unipersonales.

Había que recordar que, en nuestro sistema, a diferencia de lo que sucedía en el catalán y vasco, las medidas se destinarían a la Unidad familiar y no a sus miembros individualmente considerados, por lo que no operaba el concepto de «beneficiario», que podría ser la explicación de otras reglas de cómputo. El incremento pues afectaría a la familia unitariamente, sin perjuicio de que, por las razones expuestas, pudiera resultar aleatoriamente, un beneficio económico para las familias sin vínculo de pareja.

c) Duración y prórroga del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Finalmente por lo que respecta al período mínimo de mantenimiento de esta medida, su limitación independientemente de las obvias razones presupuestarias, varias veces repetidas, que harían prácticamente imposible su prolongación indefinida o a largo plazo con respecto a un amplio número de personas, descansaba igualmente en el propio concepto esencial que se había venido indicando, es decir, en su condición de instrumento contra la marginación, en base al cual, atendándose en un momento determinado a una situación de necesidad extrema, se posibilitaba



una evolución hacia otras formas de integración social, y en concreto al acceso a un puesto de trabajo.

De no alcanzarse este objetivo, la cuestión quedaba situada fuera del ámbito del Programa, adquiriendo un carácter de asistencia social o beneficencia que, en todo caso, sería de la competencia de otras instancias o unidades administrativas. Precisamente por eso el propio Programa contemplaba el Ingreso Mínimo como una medida subordinada a otras soluciones, de carácter sustantivo, como el acceso a un puesto de trabajo o a la medida de Formación Profesional, a las que se dedicaba la mayor parte de las asignaciones establecidas. Ello era un indicativo más de su filosofía de integración y de la política seguida para la más eficaz administración y gestión de sus recursos.

Acerca de la revisión global del Programa se nos manifestaba haberse iniciado a comienzos de 1992, según lo dispuesto en la Disposición Adicional tercera del Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, en estrecha colaboración con las organizaciones sindicales interesadas en su aplicación, estándose a la espera de mayores especificaciones, por parte de las mismas, para el perfeccionamiento de la aplicación de las medidas de Formación Profesional Ocupacional.

A nuestro criterio, la Administración aceptaba gran parte de las Sugerencias formuladas, aunque, por un lado razones presupuestarias y, por otro, el carácter interdepartamental de la normativa, impedían, en aquella fecha, las modificaciones sugeridas.

En los años siguientes, un numerosísimo grupo de quejas se centraban en los retrasos que se venían produciendo desde hacía años, aunque cada vez con mayor intensidad, en la ejecución

del Programa de Solidaridad. Estas dilaciones se manifestaban de diverso modo: con silencios administrativos cada vez más prolongados; lentitudes exasperantes en la fase de instrucción de los expedientes; informaciones verbales desalentadoras en los servicios de información al público -que no podían ocultar a los afectados la situación de retraso generalizado-; resoluciones extemporáneas; alargamiento innecesario de los tiempos de notificación de las mismas y, finalmente, falta de ejecución de las ayudas concedidas.

Abundando aún más en el asunto, la Administración había incumplido su obligación de revisar el Programa en la fecha en la que estaba prevista (1 de enero de 1992), impidiendo que pudieran ser reformado algunos aspectos, que ya casi desde el principio de la aplicación del Programa se había puesto de manifiesto como necesarios de reformar.

Un breve repaso por nuestros Informes Anuales de este período pone de manifiesto que el tema de las dilaciones en la tramitación de los expedientes ha sido el “punto negro” del Programa de Solidaridad desde que éste empezara a ser aplicado hacía ya casi nueve años.

Excepto en contadísimas ocasiones, los dos o tres años de duración en la tramitación continuaba siendo lo “normal”, habiéndose comprobado que durante 1997 se habían concluido los expedientes que fueron iniciados, en su mayoría, en los años 1994 y 1995. Igualmente se había comprobado que, excepto en dos de los casos por nosotros conocidos, las solicitudes presentadas con posterioridad a los años señalados, aún seguían en tramitación; bien porque no se habían hecho efectivas las medidas de las que los interesados habían sido beneficiarios, bien porque todavía estaban en la fase de propuesta y valoración por las respectivas Comisiones Provinciales.



Como puede apreciarse nos referíamos a dilaciones procedimentales muy graves, aunque hubieran sido resueltas favorablemente mucho tiempo después la correspondiente solicitud. También cabía destacar que aparecían quejas de todas las provincias, aunque en mayor número y con más graves retrasos en las de **Sevilla y Cádiz**.

Aunque casi desde el principio de la aplicación del Programa desde esta Institución se puso de manifiesto la necesidad de reformarlo, extremo que el propio Decreto contemplaba en su articulado, hasta el mes de junio de 1997, no se inició el proceso reformador, mediante la creación de una Comisión formada por Sindicatos y Consejería que analizaría y propondría la Reforma del Decreto regulador. Asimismo, se nos informaba que la Dirección General de Acción e Inserción Social realizaría una valoración interna del mismo.

Consecuencia de ello fue que en el mes de **julio de 1997** elaboráramos un **informe dirigido a la Consejería de Asuntos Sociales**, en el que, desde nuestra experiencia, reiterábamos la necesidad urgente de la reforma y concretábamos en qué sentido habría que abordarla, desde nuestra perspectiva.

Cuestiones de Régimen Jurídico. Dos cuestiones señalábamos a este respecto:

En primer lugar, el propio Decreto regulador preveía en su artículo 13.2 que las Comisiones Provinciales de Valoración realicen periódicamente un informe que permita evaluar el grado de eficacia del Programa, de acuerdo con lo que se determine en las disposiciones de desarrollo, por lo que sorprendía que no se hubiera revisado el mismo tal y como previno el propio Decreto en su Disposición Adicional Tercera. Sabíamos que habían existido

valoraciones globales de orden interno y que en las mismas se habían señalado algunos defectos detectados, pero nada había servido -ni nuestras llamadas de atención tampoco- para que la requerida Revisión del Programa se concretase en una nueva normativa o en una Revisión de Objetivos. Por supuesto que sí se habían producido “operaciones quirúrgicas por vía de urgencia” y “decisiones de hecho”, que configuraban en un Programa de Solidaridad que nada tenía que ver con las previsiones reglamentarias recogidas en las normas publicadas en los Boletines Oficiales.

En segundo lugar, la escasa normativa existente, sus defectos, la falta de control sobre la adecuación de las dotaciones presupuestarias existentes y sobre las vías de hecho iniciadas, a que antes hemos aludido, nos sugerían la oportunidad de elaborar -como otras Comunidades Autónomas ya habían hecho- **una norma con rango de Ley que regulase tan importante instrumento de lucha contra la marginación y la pobreza.**

Respecto a la **situación del Programa de Solidaridad en el período 1990 a 1997**, decíamos en este Informe, que en líneas generales, podía afirmarse que hasta 1993 el Programa de Solidaridad, aplicado con los rígidos criterios de su Decreto regulador, se desarrollaba de un modo previsible: peticiones crecientes que eran atendidas en un plazo razonable, con un alto porcentaje de resoluciones desestimatorias por las causas de incompatibilidad recogidas en el artículo 6 o por ingresos de la unidad familiar superiores al importe del Ingreso Mínimo de Solidaridad, conforme a lo previsto en los artículo 1 y 10 del propio Decreto. Las provincias de las que ya en esos años nos llegan más quejas eran Cádiz y Sevilla.

Posteriormente, a partir de 1993, comenzamos a detectar retrasos cada vez más acentuados en la tramitación de las





solicitudes acogidas al Programa, como consecuencia del número creciente de más personas que se dirigen a nosotros contándonos que hace doce, dieciocho o veinte meses solicitaron su inclusión y no sabían nada de su solicitud. Los primeros informes recibidos de las correspondientes Delegaciones Provinciales ponían de manifiesto la veracidad de los retrasos, que achacaban a la propia complejidad del proceso de instrucción de los expedientes, al aumento muy considerable de las peticiones y a la imposibilidad de atender con los medios personales existentes tantas solicitudes.

Continuaron aumentando las quejas -siempre en un mayor porcentaje las procedentes de Sevilla y Cádiz, aunque los retrasos fueran también denunciados en otras provincias, prácticamente en todas- y también las dilaciones detectadas: pudimos comprobar cómo en muchas de las quejas se estaban produciendo retrasos superiores a los dos años, que llegaban, como en algunos expedientes de Sevilla y Cádiz, a los tres años.

Los informes recibidos ponían de manifiesto con toda claridad, que el agotamiento de las dotaciones presupuestarias era el verdadero origen de las dilaciones, de modo que las peticiones se iban acumulando y todavía en 1996, con dotaciones presupuestarias de ese año, se estaban pagando contratos -empleos temporales- concedidos a peticionarios de 1993 o bien se estaban abonando Ingresos Mínimos correspondientes a solicitudes deducidas tres años antes.

Como puede comprenderse, la mayoría de las quejas no eran ya por la exclusión expresa del Programa sino por la exclusión de hecho ante el silencio de la Administración. Sin embargo, muchas de las resoluciones denegatorias tenían como base la extemporaneidad de la misma porque, por ejemplo, la unidad

familiar hubiese llegado a “mejor fortuna” aunque antes hubieran sus miembros podido estar en situación de absoluta indigencia.

Estos retrasos distorsionaban, además, toda la tramitación del Programa: las familias se cambiaban de domicilio; los informes sociales emitidos en un principio perdían vigencia; había que volver a comprobar las circunstancias económicas y los ingresos; llegaban las confusiones entre los efectos iniciales económicos y las prórrogas que algunos peticionarios previsores hacían cada seis meses; pagos de una vez de los Ingresos de Solidaridad concedidos desvirtuando con ello el sentido de la medida; había que cambiar unas medidas por otras, y algún otro efecto distorsionante que podríamos señalar, si pretendiéramos ser más exhaustivos.

Junto a estos problemas de retrasos seguían persistiendo también las quejas por exclusiones que ponían de manifiesto situaciones de auténtica injusticia social.

Otro de los aspectos a destacar en esta situación del Programa era la adscripción del mismo, su coordinación general y atribución de medidas a la nueva Consejería de Asuntos Sociales, creada por el Decreto del Presidente nº 382/1996, de 1 de agosto. A la espera de su creación, el Decreto 316/1996, de 2 de julio, que estableció la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo e Industria, continuó atribuyendo a ésta «la gestión y apoyo al Programa de Solidaridad». Sin embargo, solo un mes después, el citado Decreto de creación de la Consejería de Asuntos Sociales le atribuye -artículo 1.2.c)- la competencia de «gestión del Programa de Solidaridad de los Andaluces». El artículo 7.3 de este Decreto atribuía a la Dirección General de Acción e Inserción Social la coordinación de las medidas relativas al Programa y la ejecución de aquéllas cuya competencia no correspondiera a otras Consejerías.





A ello, se hubo de sumar la supresión de hecho de toda medida que no fuera la del Ingreso Mínimo de Solidaridad en el año 1996. Supresión de hecho, insistimos, porque la vigencia del Decreto y su cuadro de medidas aplicables seguía intacto. Cuando preguntamos a las Delegaciones Provinciales competentes o a la propia Dirección General coordinadora por las otras medidas, se nos había respondido de manera confusa e incluso contradictoria: unas veces diciéndonos que el cambio se produce en la Ley presupuestaria para 1997 que tan solo dotaba las medidas de Ingreso Mínimo de Solidaridad y otras veces señalándonos como fuente de información para todo lo relativo -dentro del Programa de Solidaridad- a las medidas de empleos temporales y formación profesional ocupacional a la Consejería de Trabajo e Industria. Ésta, por su parte, rechazaba su responsabilidad en la coordinación de medidas del Programa.

De la exposición realizada, sacamos una serie de conclusiones que nos permitieron efectuar una serie de **Sugerencias** que trasladamos al Presidente de la Junta de Andalucía, al Consejero de Trabajo e Industria, al Consejero de Asuntos Sociales y a las organizaciones sindicales más representativas en nuestra Comunidad Autónoma.

Volviendo al contenido de nuestras propuestas, recogidas en este Documento *"Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre la situación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad"*, formulábamos diversas sugerencias, en varias direcciones.

En primer lugar, señalábamos la necesidad de **fortalecer el carácter de derecho subjetivo** para los ciudadanos solicitantes, respecto de las medidas del Programa, al menos sobre alguna de ellas, siempre y cuando reuniesen los requisitos exigidos para ser

beneficiarios de las mismas, terminando con la indefinición de una normativa que no condicionaba sus prestaciones a la existencia de dotaciones presupuestarias pero que, sin embargo, sometía a los interesados a una “desesperante espera” mientras se sucedían dos y hasta tres ejercicios presupuestarios.

Con el objetivo indicado **proponíamos dos medidas**; de un lado **la regulación con rango de Ley para el nuevo Programa contra la pobreza y exclusión social**; y, por otro lado, el **respeto a los derechos adquiridos** por los solicitantes de años anteriores, sometidos a la espera comentada.

En segundo lugar, sugeríamos que la **nueva regulación configurase un Programa mucho más flexible que el actual**, condicionado por tal sistema de incompatibilidades que lo habían hecho inviable, en muchos casos en los que las familias solicitantes estaban sumidas en la mayor de las pobreza. En este sentido propusimos hasta seis modificaciones concretas de otros tantos preceptos reguladores, alguno de los cuales tan obsoleto como el que aún exigía el censo y residencia en nuestra Comunidad Autónoma, con anterioridad al 1 de junio de 1989, para poder ser beneficiario del mismo.

En tercer lugar, formulábamos **propuestas de agilización administrativa** tendentes a evitar que un exceso de burocracia impidiese atender con prontitud las situaciones de pobreza más lacerantes y, con el mismo objetivo, la inversión del orden de prioridad de las nuevas medidas que se contemplasen, situando **en primer lugar la concesión de ayudas económicas urgentes**.

Finalmente, **sugerimos la naturaleza de créditos ampliables** para las previsiones presupuestarias destinadas en cada anualidad para este Programa como la mejor manera de



inyectarle liquidez suficiente para hacer frente a las solicitudes que fueran presentándose y evitar en el futuro una situación similar a la que se había dado en los últimos años en los que se habían llegado a acumular más de doce mil expedientes, cuyos titulares reunían todos los requisitos para convertirse en beneficiarios.

Pues bien, sin haber recibido ninguna nueva comunicación por parte de las autoridades citadas, entró en vigor el nuevo Decreto 2/1999, de 12 de enero, que regula el Programa que nos ocupa al que identifica con la misma denominación con la que se venía conociendo, el cual entró en vigor el día 7 de febrero, tras su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, derogando expresamente el hasta entonces vigente -Decreto 400/1990, de 27 de noviembre- así como el Decreto 113/1998, de 2 de junio, por el que se había creado una Comisión para la Reforma del Programa de Solidaridad, proceso de reforma y Comisión a la que ya nos hemos referido en páginas precedentes.

