

### 4.3. El Programa de solidaridad en la actualidad



Las quejas tramitadas en el año 2014 evidenciaban que persistían grandes problemas de disfuncionalidad en el Programa, muchos de ellos abordados en informes anteriores y que fueron trasladados a la Administración en aras a un mejor funcionamiento. Sin embargo, en este año los hechos que se nos describían en las quejas eran más desgarrados si cabe al haberse incrementado el número de familias que no podían hacer frente a los gastos básicos y tampoco podían acceder a otro tipo de prestaciones o no se les concedían en el momento que más lo necesitaban, produciéndose un proceso de espera que para muchos resultaba insoportable y muy doloroso, como vemos recogidos en expresiones como *"carecemos de lo más básico", "no tenemos para comer o cuando nos dan algo resulta insuficiente", "mis hijos no prueban un yogur y solo comen caliente cuando lo hacen en el colegio, ya que no tengo ni luz ni gas"*.

Asimismo, en este año, el número de personas que se habían dirigido a esta Defensoría manifestando su malestar por la suspensión de la ayuda que ya venían percibiendo en esos meses, había sido significativamente mayor que en años anteriores, ello nos llevaba a considerar que estos hechos tenían que ver no solo con las dificultades de gestión del Programa, como se nos decía, sino con la gestión del Presupuesto Anual en el primer mes del año por la Administración Autonómica.

Ello, nos llevó a abrir **de oficio la queja 14/1285**. En ella hacíamos mención a la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos, mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria, sobre todo por que

las previsiones recogidas en la Ley de Presupuestos, a tenor del crecimiento de solicitudes, eran insuficientes cuando se venía arrastrando año tras año un elevado número de solicitudes que no se resolvían ante la falta de crédito.

Efectuada petición de informe a la Consejería competente, se nos informó de que los problemas surgidos en torno a los pagos correspondientes a las mensualidades de enero de 2014, habían existido de modo concreto y no generalizado tan solo en dos provincias, Huelva y Sevilla y que estas disfuncionalidades ya habían sido corregidas y no tenían por qué reaparecer en años sucesivos.

Con esta respuesta, y la información que se nos suministraba sobre la puesta en marcha de las diversas medidas normativas contempladas en los Decretos-Leyes 7/2013 y 8/2014, los hechos que dieron lugar a la incoación de la queja de oficio, habían quedado resueltos.

Sin embargo, **en esta Institución** se siguieron recibiendo un **importantísimo número de quejas** de la ciudadanía **en el ejercicio 2014 y primer cuatrimestre de 2015 relativas al retraso en el reconocimiento y pago de la medida del Ingreso Mínimo de Solidaridad** (Salario Social), previsto en el citado Programa. Las **situaciones** que nos describían eran verdaderamente **dramáticas**, ya que en todos los casos, se nos decía que eran **unidades familiares para las que el Salario Social suponía el único ingreso para su sostenimiento**.

Admitidas las quejas a trámite, en la respuesta que se nos vino dando por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, se nos comunicaban las fechas de registro de entrada de las solicitudes presentadas, para a continuación informar que procederían a reconocer esta



prestación por riguroso orden de entrada de los expedientes, sin que supiéramos la fecha aproximada en la que se informarían por parte de las Comisiones Provinciales de Valoración que son las que tienen que elevar la propuesta al órgano competente para resolver, y menos aún, la posible fecha de ingreso del pago en el supuesto de su aprobación.

Una vez recibida la preceptiva respuesta a las quejas individuales tramitadas, constatamos que **hacía meses que no se venía reconociendo la concesión de esta prestación a ninguna de las solicitudes presentadas con posterioridad al mes de febrero del año 2014** y llegamos a una serie de **Conclusiones** que dieron lugar a que **formuláramos** a esa Consejería, **Resolución de fecha 2 de febrero de 2015**, del siguiente tenor literal:

*"Recordatorio de los deberes legales recogidos en los preceptos citados en el cuerpo de la presente Resolución y a los que se debe dar inmediato y debido cumplimiento.*

*Recomendación 1: para que sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de los datos y requisitos previstos en la norma, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de las personas afectadas, aprobando definitivamente el reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad a las solicitudes que hay en espera desde hace meses.*

*Recomendación 2: para que se adopten las medidas necesarias en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales y personales a las Delegaciones Territoriales de esa Consejería, con la finalidad de que se resuelvan las solicitudes en espera que reúnan los requisitos exigidos, a la mayor brevedad y*

*urgencia posibles y, las que se vayan presentando, en el plazo legalmente establecido de dos meses.*

*Recomendación 3: para que a lo largo del presente ejercicio económico y antes de que se agote la partida presupuestaria prevista para el Programa de Solidaridad de 2015, de ser necesario, se arbitre la dotación de los fondos suficientes para hacer frente a las solicitudes de acceso al Programa que se presenten en 2015, para lo que sería aconsejable tener en cuenta la evolución de la demanda de los años en los que se ha instalado la crisis económica, teniendo en cuenta que la aplicación presupuestaria con cargo a la que se reconoce y abona el Ingreso Mínimo de Solidaridad tiene la consideración de crédito ampliable, también con la finalidad de corregir el importante desfase que se viene arrastrando entre las solicitudes presentadas en cada ejercicio y el presupuesto anual con cargo al cual se abonan las mismas”.*

Resolución que también hicimos extensiva a la Excm. Sra. Consejera de Hacienda en las cuestiones de índole presupuestaria.

Pues bien, por la **Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias**, en respuesta a la Resolución aludida, entre otras cuestiones, se nos dijo que se había destinado un importe de **50.142.493,74** euros con la finalidad de dar respuesta a las solicitudes pendientes de 2014. En un escrito posterior, la Dirección General nos comunicaba que durante la primera semana de marzo de 2015, se celebraron nuevas comisiones de valoración, que resolvieron 10.879 expedientes que dieron lugar a la concesión del IMS a 8.685 solicitudes por importe de **20.329.608,63** euros.

Por su parte la **Consejería de Hacienda y Administración**





**Pública** contestó a nuestra Resolución diciéndonos, entre otras cosas, que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se presenta como anteproyecto por la Consejería de Hacienda y Administración Pública al Consejo de Gobierno, que lo aprueba como Proyecto de Ley. No obstante, resulta obligado recordar que la Ley que fija el presupuesto para cada año emana del Parlamento de Andalucía. Es por tanto el legislativo quien determina las partidas de gasto, correspondiendo al ejecutivo la ejecución del mismo, y en su caso la posibilidad de realizar algunas modificaciones presupuestarias tasadas dentro de los límites establecidos en la ley.

Pues bien, a pesar de que de la información recibida pudiera desprenderse que la problemática fundamental abordada en la queja podría estar en vías de solución, nada más lejos de la realidad, al menos en lo que atañe a las **provincias de Sevilla y Cádiz**, de las que seguimos recibiendo un gran número de quejas de personas solicitantes manifestando su desesperación por no saber nada de sus **solicitudes de IMS, presentadas las más antiguas de ellas, entre los meses de febrero y marzo de 2014**. A ello se unía los muchísimos comentarios que al respecto se nos hacían llegar por las redes sociales, describiendo situaciones verdaderamente dramáticas y en los que se expresaba la desesperación de muchas de estas personas debido a la **larga espera, en muchos casos de más de 14 meses, para recibir una prestación que les ayudase a subsistir. Además, cuando conocían que era un problema que no atañía a otras provincias**.

Era una cuestión injusta entre ciudadanos y ciudadanas de unos territorios con respecto a otros en los que, en aquellos momentos, no afectaba la falta de liquidez. Podíamos decir, que el programa se encontraba bloqueado en dos provincias, Sevilla y Cádiz, lo que nos había llevado a realizar diversas gestiones y llamadas al órgano

gestor para conocer las dificultades que entrañaba el Programa en estas provincias y que suponía la situación que hemos descrito de desigualdad territorial entre las personas solicitantes, con el fin de tener informada a la población perjudicada. Pudimos comprobar que el número de expedientes era superior en ambas provincias que en el resto de las otras, aunque el número de Comisiones de Valoración había sido el mismo en todas ellas.

De la respuesta que estábamos recibiendo en las quejas individuales que se nos habían presentado por personas solicitantes de ambas provincias, parece ser que **los problemas detectados llevaban a situaciones que escapaban al órgano gestor** por cuanto que a modo de ejemplo, en la Delegación Territorial de Sevilla **había muchos expedientes pendientes desde el mes de febrero de 2014 que habían pasado ya por Comisión de Valoración y con propuestas favorables de resolución que, al parecer, se encontraban paralizados en la Intervención Delegada.**

Sin embargo, con posterioridad, **se daba la circunstancia de que aún cuando muchas de las solicitudes presentadas correspondientes a los meses de febrero a junio de 2014, ya habían sido resueltas de forma definitiva, se había producido la paralización de su abono. En unas ocasiones esa interrupción del pago se había producido en el mes de mayo y en otras, en el mes de junio,** desconociéndose por esta Defensoría, las causas de ello, más allá de los problemas conocidos atribuibles al cambio de la aplicación informática de gestión, del Programa Júpiter al Giro.

Entendíamos que los procedimientos de fiscalización de los expedientes estaban perfectamente determinados, siendo los mismos para todo el territorio, por lo que **deseábamos conocer,**



**mediante petición de informe a la Intervención General,** cuáles eran los problemas que producían y que generaban tales diferencias territoriales y si se estaba abordando estas situaciones para poder responder con la agilidad necesaria que la situación de las personas que se dirigían a esta Defensoría en demanda desesperada de ayuda precisaba y que viniera a igualar en derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas andaluces solicitantes de este Programa, sea cual fuere la Provincia en la que residan.

Pues bien, el **Interventor General** en su escrito de **respuesta, en resumen nos decía lo siguiente:**

*"La Orden de 8 de octubre de 1999, es la que regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, en adelante IMS, y la Instrucción 2/2002, de 3 de abril, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se recopilan las Circulares, Instrucciones, Resoluciones y Comunicaciones vigentes. Esta Circular, ver página 7, declara en vigor la Circular nº2/1991.*

*En el comienzo del ejercicio presupuestario 2015, con ocasión de la implantación del sistema GIRO se planteó diversa problemática en la tramitación de los expedientes de gasto de Ingreso Mínimo de Solidaridad. Esta problemática se abordó en una Instrucción enviada a todas las Intervenciones provinciales competentes. Es destacable que, en aras de una mayor agilidad contable, se decidió:*

*b) Mientras no se aborde por el órgano gestor competente la revisión de determinados aspectos de la regulación y configuración jurídica de la medida IMS, que esta Intervención General va a interesar de los correspondientes órganos de*

*la Consejería afectada, no se exigirá la cumplimentación del Anexo de Terceros procediéndose a la Fiscalización ordinaria según lo descrito en la regla 6a de la Circular nº2/1991.”*

*Este Anexo de Terceros es cierto que se venía exigiendo solo en la Intervención Provincial de Sevilla y su no exigencia ha repercutido en una mejora en los tiempos de atención, incluyendo los tiempos de materialización de los pagos, que son competencia del ámbito de Tesorería. Esta mejora fue reconocida por los órganos gestores.*

*En cualquier caso se debe insistir en la oportunidad de una reforma normativa en esta materia que ya se apuntaba en esa comunicación y que será elevada próximamente a la Consejería competente una vez se materialicen las recientes reestructuraciones administrativas. Básicamente nos referimos a una serie de cuestiones clave, a plantear solo a título inicial y desde la perspectiva competencial de este Centro Directivo. Un examen exhaustivo aportará más elementos y asuntos a revisar. La manera de proceder a dicha revisión podrá determinarse a medio plazo.*

*Examinados por la Intervención General los tiempos medios de fiscalización de los documentos contables relativos a la medida IMS en los ejercicios 2014 y 2015 (hasta el mes de julio), se comprueba que estos están dentro del plazo antes referido. Tan solo se observa una demora puntual en la provincia de Sevilla en los documentos AD de 2015, consecuencia de la implantación del sistema GIRO, este problema se encuentra actualmente en estudio para su inmediata solución.*

*En cualquier caso se realizará un seguimiento exhaustivo para lograr aminorar los tiempos medios de fiscalización, máxime*



*sabiendo la importancia social del Programa de Solidaridad y de la medida IMS, especialmente en las provincias con mayor número de ayudas, como es el caso de Cádiz y Sevilla, dentro del conjunto de Andalucía. Debe tenerse presente que estas Intervenciones provinciales también son competentes en otros muchos programas/ayudas sociales de máxima prioridad."*

En vista de todo ello, a fin de profundizar más en las posibles causas de las funcionalidades del Programa en las Provincias de Sevilla y Cádiz, efectuamos visita Institucional a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en concreto a las Jefaturas de los Servicios de Acción e Inserción Social como órganos gestores y a las Intervenciones Delegadas de Sevilla, en el mes de julio, y Cádiz, en el mes de diciembre de 2015.

No obstante, antes de proceder a efectuar la valoración final que nos ocupa sobre la problemática y disfuncionalidades del Programa de Solidaridad que recoja el fruto de nuestra investigación, nos propusimos visitar también el resto de las cinco Delegaciones Territoriales que quedaban por abordar, con la finalidad de tener una visión de conjunto sobre la gestión, tramitación y pago de esta prestación en todo el territorio andaluz, a las que se les planteó una serie de cuestiones predeterminadas plasmadas en un **cuestionario**, cuyo resultado y para su mejor exposición intentaremos aglutinar, en aquellas cuestiones que sea posible, en torno a lo dispuesto en el articulado del Decreto 2/1999, de 12 de enero, regulador del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, debiendo tenerse en cuenta que muchas de ellas están relacionadas entre sí.

### 4.3.1. Algunos datos numéricos

#### Número de solicitudes presentadas en 2015, reconocidas, denegadas y en espera

Por cada una de las Delegaciones Territoriales, se nos suministraron los datos globales de las solicitudes presentadas en el año 2015, desglosando el número de las denegadas: para su mejor visualización utilizaremos los cuadros estadísticos que elabora y publica la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales respecto del Programa de Solidaridad en su página web

[www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/informe\\_web\\_de\\_2015.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/informe_web_de_2015.pdf)



Cuadro número 1

<b>SOLICITUDES PRESENTADAS POR PROVINCIA Y MES (EJERCICIO 2015)</b>													
Provincia	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Almería	353	441	472	374	387	288	213	201	302	414	313	249	4.007
Cádiz	714	952	872	637	632	576	458	284	243	450	491	412	6.721
Córdoba	562	608	760	541	481	554	374	259	377	439	372	364	5.691
Granada	488	594	564	633	537	427	392	264	310	428	409	367	5.413
Huelva	180	288	236	215	145	120	112	85	193	180	167	148	2.069
Jaén	499	520	607	585	619	503	365	222	210	333	302	248	5.013
Málaga	744	921	1.003	896	626	597	493	325	400	548	488	463	7.504
Sevilla	1.193	1.445	1.445	1.180	1.286	1.091	998	710	792	1.154	990	726	13.010
<b>Total</b>	<b>4.733</b>	<b>5.769</b>	<b>5.959</b>	<b>5.061</b>	<b>4.713</b>	<b>4.156</b>	<b>3.405</b>	<b>2.350</b>	<b>2.827</b>	<b>3.946</b>	<b>3.532</b>	<b>2.977</b>	<b>49.428</b>

Como puede verse, el número de solicitudes difiere bastante de unas provincias a otras, lo cual tiene incidencia en la gestión y tramitación de las mismas en las diferentes Delegaciones Territoriales como veremos a lo largo del presente documento, fundamentalmente en cuanto al tiempo de tramitación, gestión, reconocimiento, fiscalización y pago.

Sevilla es la provincia en la que más solicitudes del Programa de Solidaridad se presentan (13.010), seguida de Málaga (7.504) y Cádiz (6.721), muy igualadas en el número Córdoba (5.691), Granada (5.413) y Jaén (5.013), les sigue Almería (4.007) y a bastante más distancia y con el menor número de ellas, Huelva (2.069).

Como puede verse, los meses en los que se presentaron un número mayor de solicitudes fueron marzo, febrero y abril.

Cuadro número 2

<b>SOLICITUDES PRESENTADAS (HISTÓRICO 2008-2015)</b>								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Solicitudes presentadas</b>	2.134	41.043	43.955	51.222	55.441	65.901	70.661	49.428
Variación % ejercicio ant.	-	40,88%	7,09%	16,53%	8,24%	18,87%	7,22%	-30,05%

En cuanto al histórico de solicitudes presentadas, podemos observar que se ha ido produciendo un aumento constante de las mismas, desde 2008, años en los que venimos padeciendo la crisis económica, produciéndose el pico más alto en el año 2014 que alcanzaron un número de total 70.661, si bien esto representó solo un 7,22% más de solicitudes respecto de 2014, alcanzándose el mayor aumento exponencial en el año 2013, que supuso un 18,87% más de solicitudes que en 2012. En 2015 decrecen hasta las 49.428, lo que suponen un -30,05% que en 2014.

La explicación que puede darse a la bajada importante del número de solicitudes del Programa de Solidaridad, pudiéramos tenerla en la respuesta que nos envió en su día la Secretaría General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, a la última de las recomendaciones que efectuamos en nuestra Resolución de fecha de 2 de febrero de 2015, y es que desde finales de 2014 se estaban desarrollando una serie de medidas o aprobado un conjunto de programas destinados a personas que tenían un perfil similar a las beneficiarias del IMS. Así el Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprobó el Programa Emple@30+, que iba a tener incidencias en las unidades familiares beneficiarias del IMS, ya que las mismas tenían prioridad para el acceso a este Programa. Era difícil en aquella fecha medir la

incidencia definitiva de este Programa en el presupuesto disponible para el IMS, pero se nos decía que parecía evidente que sí iba a producirse un impacto, ya que al iniciar el contrato de trabajo estas personas dejarían de percibir la prestación.

También se citaba la contratación de personas con cargo al Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación, aprobado por Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de Medidas Extraordinarias y Urgentes para la Inclusión Social a través del Empleo y Fomento de la Solidaridad en Andalucía, que también iba a afectar al IMS, ya que muchas personas contratadas con cargo al referido Programa Extraordinario serían también potenciales beneficiarios del IMS.

Finalmente una tercera prestación que iba a tener incidencia, aunque imposible de cuantificar en aquella fecha, era el Programa de Activación para el Empleo (PAE) regulado por el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre.

Respecto de las solicitudes resueltas en 2015 en las distintas provincias, según el cuadro 3, fueron en total 73.319, de las que 23.891 correspondían al ejercicio, o ejercicios anteriores. Esta cuantía, se extrae de la diferencia entre el número de solicitudes resueltas en 2015 y el número de solicitudes presentadas (73.319 – 49.428 = 23.891).

Este dato vuelve a corroborar lo que ya sabíamos, por venirse produciendo desde hace ya algunos años y es que con gran parte del dinero presupuestado para cada anualidad para el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se va a abonar solicitudes que quedan pendientes del Programa de Solidaridad correspondientes al año inmediatamente anterior, quedando un importante número de solicitudes de cada año pendiente de reconocimiento y abono al haberse agotado el presupuesto de ese ejercicio y teniéndose

Cuadro número 3

<b>SOLICITUDES RESUELTAS (EJERCICIO 2015)</b>				
	Concedidas	Denegadas	Otras	Resueltas <sup>7</sup>
Almería	3.355	561	2.145	6.061
Cádiz	5.015	2.187	1.320	8.522
Córdoba	6.936	901	1.513	9.350
Granada	6.200	481	1.403	8.084
Huelva	1.861	234	678	2.773
Jaén	5.295	735	1.001	7.031
Málaga	8.098	1.347	1.443	10.888
Sevilla	14.896	1.809	3.905	20.610
<b>Total</b>	<b>51.656</b>	<b>8.255</b>	<b>13.408</b>	<b>73.319</b>

que recurrir al presupuesto de anualidad futura, para poder proceder al reconocimiento y pago de la totalidad de las solicitudes presentadas, las cuales quedan en espera para su tramitación hasta el siguiente ejercicio, por tal causa, ocasionando todo ello que se vaya arrastrando un muy importante déficit anual.

Las consecuencias derivadas de estas circunstancias, han venido suponiendo **hasta este año 2016**, de una parte, un retraso en el reconocimiento y pago del IMS, en el mejor de los casos, de diez a doce meses y, de otra, el gran volumen, miles de solicitudes, en espera de resolución hasta que no

7. El concepto de "Solicitudes resueltas" engloba a todas las solicitudes, presentadas en ese ejercicio o pendientes de ejercicio anterior, que han tenido una resolución ya sea de estimación, desestimación o cualquier otra prevista en el Decreto 2/1999.

hubiera consignación presupuestaria que garantice y habilite su reconocimiento y posterior pago.

En todas las Delegaciones Territoriales de Igualdad y Políticas Sociales visitadas, nos confirmaron tener un número importante de solicitudes de 2015 pendientes de tramitar y en espera del presupuesto de 2016.

En cuanto a la fecha en que se ha quedado parado el reconocimiento de solicitudes de 2015, por no haber disponibilidad presupuestaria, y por qué fecha se va valorando actualmente en comisión de valoración, prácticamente en todas las Delegaciones Territoriales se quedó parado el reconocimiento del IMS, en las presentadas en el mes de agosto de 2015, con alguna excepción en la que se quedaron pendientes las presentadas en septiembre y esperaban que en entre los meses de abril o mayo de 2016 pudieran tener terminadas de valorar y resolver todas las solicitudes que había pendientes de 2015.

Como fácilmente se deduce de esta información, en el último año, el tiempo mínimo que media desde que se presenta una solicitud de reconocimiento de IMS, hasta que se valora en Comisión es de seis meses (las de agosto de 2015 se han valorado en febrero de 2016), aunque en este año 2016 este plazo se ha visto reducido.

## **4.3.2. Análisis de la aplicación del Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad**

### **4.3.2.1. Capítulo I. Las Disposiciones Generales**

La crítica común y compartida por todas las Delegaciones Territoriales es que han transcurrido ya más de diecisiete años desde la aprobación del Decreto 2/1999, por lo que ha devenido obsoleto al no adaptarse a la realidades sociales actuales, planteándose muchas situaciones que no se pueden resolver.

El cambio de perfil que se ha producido en las personas solicitantes, en la actualidad muchas personas y familias normalizadas, incluso trabajadores pobres, todo ello a consecuencia de los efectos de la crisis económico-financiera que venimos padeciendo desde 2008, cuyos rasgos más característicos ha sido el gran aumento del paro y el mantenimiento de un alto volumen de desempleo, el crecimiento del empleo precario y el recorte o estancamiento del gasto social, apareciendo así nuevas bolsas de pobreza, dista mucho en la actualidad de los inicialmente concebidos como colectivos necesarios de atención por este Programa, pues con el mismo se pretendía procurar poner los medios para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, estableciendo medidas con clara vocación insertora dejando, en último término, las de carácter puramente asistencial, todo ello entendido en la lucha contra la exclusión social.

De ahí, por ejemplo, la previsión de la suscripción de un compromiso de inserción, cuyos aspectos objeto de regulación,



tienen mucho más que ver con los conceptos clásicos de marginación y exclusión social que con los posteriores de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión, en los que la dimensión socioeconómica tiene un gran protagonismo.

Por otra parte, la regulación que contiene esta norma, en sí misma, excesivamente general y también plagada de conceptos jurídicos indeterminados que no han dado lugar a un desarrollo normativo posterior que los concrete o aclare, ha dado lugar a la necesidad de recurrir a otras normas para su interpretación y mejor adaptación a la variada casuística en la que se puede encontrar la persona solicitante y su unidad familiar.

Todo ello ha tenido como consecuencia que los órganos gestores provinciales hayan adoptado sus propios criterios de interpretación y actuación conforme a los mismos por cuanto que, de otro modo, este Programa no sería posible de gestionar, lo que da lugar a que se produzcan grandes desigualdades territoriales en cuanto a la gestión, según sean los criterios adoptados en una u otra provincia y, lo que es más grave, que directamente incide en las personas solicitantes y potenciales beneficiarias según sea el territorio en el que residan, todo lo cual, a nuestro juicio pone en cuestión los principios de igualdad y de seguridad jurídica consagrados en el artículo 9 de nuestra Norma Suprema, como a continuación veremos.

#### **4.3.2.1.1. Las personas beneficiarias (art.2) y la unidad familiar (art.3)**

«Serán **beneficiarios** del citado Programa las unidades familiares que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Estar constituidas de forma estable, con un año de antelación, como mínimo, a la fecha de la presentación de la solicitud, salvo en los casos de matrimonio, nacimiento de hijo o adopción, y ruptura familiar suficientemente acreditada.
- b) Estar todos sus miembros empadronados como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. No obstante, podrán admitirse excepciones a la residencia continuada cuando estén motivadas por causas de trabajo o análogas, así como por fuerza mayor.
- c) Disponer de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía del Ingreso Mínimo de Solidaridad, calculada conforme establece el artículo 6.1 del presente Decreto, si bien tomando como referencia el Salario Mínimo Interprofesional vigente en la fecha de presentación de la solicitud.».

«1. Se entenderá por **unidad familiar** la constituida por dos o más personas que, conviviendo efectivamente en un mismo domicilio, estén relacionadas entre sí:

- a) Por matrimonio u otra relación análoga debidamente acreditada.
- b) Por lazos de parentesco por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado.

El parentesco se computará en relación con el firmante de la solicitud, salvo en caso de matrimonio o relación análoga,



en que se contará indistintamente desde cualquiera de los cónyuges o miembros de la pareja.

2. Se estimará que una única persona constituye unidad familiar en los siguientes casos:

- a) Cuando sea mayor de 25 años y viva sola.
- b) Cuando alcance la mayoría de edad, habiendo estado previamente bajo la tutela de la Junta de Andalucía.

3. Sin perjuicio de su consideración como miembros de sus respectivas unidades familiares, no podrán conformar unidades unipersonales, ni ser destinatarios de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad:

- a) Las personas mayores de 65 años.
- b) Las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea.
- c) Las personas internas en prisión, salvo que se acredite documentalmente que ser beneficiario del Programa de Solidaridad es una condición para acceder al régimen abierto, según la legislación penitenciaria.».

Como vemos, quienes se consideran **beneficiarios** de este programa, son **las unidades familiares** que reúnan una serie de requisitos, que podemos resumir en su constitución estable como tal y empadronamiento conjunto de todos sus miembros en un mismo domicilio en un municipio andaluz, todo ello con un año de antelación a la fecha de la solicitud, junto con el no superar una cuantía determinada de ingresos.

Este precepto, ha de ser integrado con el siguiente, en el que se define el concepto de unidad familiar. Para la comprobación del cumplimiento de estos requisitos, no podemos sino remitirnos a los medios y formas para su acreditación, lo que ocasiona no pocos problemas a los órganos de gestión. A continuación se expone la diversa problemática con la que nos hemos encontrado y que se plantea en todas las Delegaciones Territoriales siendo la de las personas solas mayores de 25 años, la de las parejas de hecho, las unidades de convivencia en el mismo domicilio y las familias monoparentales. En todos estos casos el problema es que hay que determinar la unidad familiar por el padrón de habitantes, que es el que da derecho a acceder a una ayuda social. Así se nos dice el excesivo valor que tiene la certificación padronal única que se concreta en los certificados de empadronamiento histórico colectivos.

Una de las cuestiones que se plantea en este sentido es el caso de las **personas mayores de 25 años** a las que se les exige que vivan solas para poder ser consideradas unidades familiares con derecho a percibir el IMS, en caso de que cumplan el resto de los requisitos.

Se da la circunstancia de que precisamente muchas veces, estas personas se quedan fuera de la cobertura del Decreto 2/1999, pues no pueden acreditar vivir solas con un año de antelación. Es el caso por ejemplo de personas que se alojan en una habitación de un piso compartido mediante pago, sin mediar ninguna relación de parentesco con los otros ocupantes. Esta solución habitacional no es nueva, aunque sí se ha puesto de manifiesto con una mayor relevancia a raíz de la tan traída y llevada crisis económica.

Este problema se viene solucionando con la acreditación de que se tiene un contrato de alquiler por habitación, cosa a la



que los propietarios de viviendas que llevan a cabo esta práctica, suelen ser reacios por lo que ello pudiera conllevar de obligaciones fiscales.

Otro supuesto que pone de manifiesto la enorme casuística que nos podemos encontrar, sobre las que el Decreto 2/1999 no dice nada, es el de las personas sin hogar, colectivo este que debería ser objeto, si cabe, de una mayor protección, puesto que a nuestro juicio entraba de lleno en el perfil de personas a las que iba destinado tanto el Decreto 400/1990 como en el actualmente vigente. Teniendo en cuenta la alta movilidad territorial de éstas y la situación de exclusión en la que se encuentran al vivir literalmente en la calle, serían candidatas a no poder acceder al IMS por incumplimiento de los requisitos. El caso es que, a las personas más excluidas que viven en soledad y sin habilidades sociales, el Decreto no las ampara.

Sin embargo, el personal de los órganos de gestión del conocido salario social, tal como nos consta, altamente sensibilizados ante estas situaciones, suelen solventar la cuestión pidiendo un certificado de empadronamiento histórico para ver que tienen vecindad en Andalucía y también informe de los Servicios Sociales Comunitarios sobre la atención que se les da o sobre la entidad del Tercer Sector que se le atiende, al menos así se nos dijo en una concreta Delegación Territorial.

Otra cuestión en cierto modo relacionada con todo ello, es de las personas solicitantes que viven en viviendas gestionadas por entidades del Tercer Sector como dispositivos de atención de determinados colectivos, como pueden ser pisos de acogidas, comunidades terapéuticas para tratamiento de enfermedad o adicción etc.; en estos casos, en alguna Delegación Territorial se nos dijo que pedían informe a la Organización de que se trate,

de que el IMS va a apoyar su salida del recurso y permitir la incorporación social fuera del mismo.

Sin embargo, estas decisiones creemos que en ausencia de norma expresa que haya interpretado o completado el Decreto 2/1999 a este respecto, pudiera considerarse de buena voluntad por parte de los Servicios de gestión de las Delegaciones Territoriales y hemos de decir al respecto que en solo una de ellas se nos habló de toda esta problemática, desconociendo esta Defensoría si hay instrucciones conjuntas en el mismo sentido elaboradas por los Servicios Centrales o cada Delegación adopta sus propios criterios para solventar la situación y problemática que se les plantee.

Otra consecuencia de la crisis económica ha sido el que en la vivienda de origen de los abuelos, a causa de la pérdida de la vivienda y el empleo por parte de los hijos, estos han retornado con sus propias familias nucleares a vivir con sus padres, al domicilio familiar, es decir, **varias unidades de convivencia en el mismo domicilio**, circunstancia esta que les perjudica a la hora de poder acceder a esta prestación.

Ello, por cuanto que, por un lado, el Decreto les exige el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar solicitante en un mismo domicilio con un año de antelación a la solicitud y como en estos supuestos que comentamos, en la misma vivienda cohabitan dos o tres núcleos familiares ligados entre sí por relación de parentesco de hasta el segundo grado, se contabilizan los ingresos de absolutamente todos ellos, para valorar si se tienen derecho a acceder al IMS por nivel de ingresos, con lo que se da la paradoja de que muchas de estas familias jóvenes o de mediana edad, las más de las veces con personas menores a cargo y que más necesitan acceder a esta



prestación para subvenir sus necesidades básicas, se quedan fuera de cobertura de la misma o acceden a ella en una pequeña cuantía puesto que se contabilizan como recursos computables, por ejemplo, los ingresos de trabajo o la pensión de los padres/ abuelos y los ingresos de otros miembros de la familia extensa que conviva en el mismo domicilio, como puede ser también los de los hermanos.

No obstante, en el caso de dos familias compartiendo el mismo domicilio y que acrediten que no tienen relación de parentesco alguna, se les puede conceder a las dos, siendo esta práctica la que se viene siguiendo.

Estos tipos de situaciones distintas, creemos que son verdaderamente injustas, por cuanto que parece que se atribuye a la solidaridad familiar la obligación de tener que solucionar o paliar la carencia de recursos necesarios y básicos en la que se encuentran muchas unidades familiares, produciéndose situaciones verdaderamente dramáticas, como bien conoce esta Defensoría a través de las quejas individuales que tramita.

Otro problema que se plantea es el de la acreditación de **las parejas de hecho** no inscritas en el Registro de Parejas de Hecho, ya que la norma dice en su artículo 3, 1 a), «Se entenderá por unidad familiar la constituida por dos o más personas que, conviviendo efectivamente en un mismo domicilio, estén relacionadas entre sí: a) Por matrimonio u **otra relación análoga debidamente acreditada**». Tienen claro que no pueden exigir que se inscriban en el Registro de Parejas de Hecho previsto en el artículo 6 de la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho de Andalucía, si no quieren dado que la inscripción en el mismo es voluntaria y a petición o solicitud de las personas interesadas.

Esta inscripción registral producirá ante las Administraciones Públicas de Andalucía la presunción de convivencia de los miembros de la pareja de hecho, salvo prueba en contrario. Con la inscripción en el Registro, las parejas de hecho gozarán de todos los derechos que les confieren los ámbitos municipales y autonómico dentro del territorio andaluz, por lo que el problema se plantea cuando las parejas no están inscritas es el de la acreditación de este tipo de relación, así como de la convivencia efectiva en un mismo domicilio.

Dada la gran problemática que se generaba y las múltiples consultas al respecto, los Servicios Centrales de la Consejería enviaron unas instrucciones que son las que se vienen siguiendo, para valorar las unidades familiares constituidas por parejas de hecho no inscritas en los registros oficiales como tales. Obviamente, esto es importante a la hora de computar los miembros de la unidad familiar para fijar el importe del IMS a percibir.

Así se ha establecido por estas Instrucciones que se les ha de pedir para la acreditación de pareja de hecho, la misma documentación que se exige para la Inscripción en el Registro oficial de Parejas de Hecho: empadronamiento conjunto mínimo de un año, estabilidad previa a la solicitud y otras certificaciones de situación similar o asimilada a pareja de hecho, que conste en otro registro oficial y certificación de estado civil.<sup>8</sup>

8. Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho. Artículo 5. Requisitos de inscripción y casos de cancelación.

1. Para la inscripción de una pareja de hecho deberán acreditarse documentalmente las siguientes circunstancias:

- a) Identificación personal.
- b) Estado civil.
- c) Ser mayores de edad o menores emancipados.
- d) No estar incapacitados judicialmente.





De los requisitos que establece esta instrucción para su acreditación, uno de ellos es el más difícil y es el de la convivencia por más un año. En este supuesto, en caso de que no conste en la inscripción padronal uno de los miembros de la pareja, se requiere un certificado ante funcionario público, normalmente los Servicios Sociales, para lo que en alguna Delegación Territorial han elaborado un modelo a rellenar por los Servicios Sociales Comunitarios para la acreditación de la convivencia de estas parejas con el año de antelación. En el caso de que sean personas solicitantes reincidentes, en esta misma Delegación Territorial, esta convivencia se certifica en el propio Servicio de Acción e Inserción Social en base a los antecedentes que ya obran allí de otras solicitudes del Salario anteriores.

También se interpreta y presume que hay esa convivencia estable de más de un año, en caso de que haya hijos comunes de más de esa edad, y así conste en el Libro de Familia.

En otra Delegación Territorial se nos decía que, en el supuesto que aludíamos relativo a que el año estable de la convivencia hay muchas familias que no lo cumplen, estos expedientes se llevaban meses y meses paralizados pues, en su caso, la Intervención Provincial exigía la acreditación de la relación análoga al matrimonio, mediante certificación de más de un año de empadronamiento juntos y libro de familia en común.

---

e) No estar ligados con vínculo matrimonial, ni formar pareja estable no casada con otra persona, ni ser pareja de hecho anteriormente inscrita en el Registro o en cualquiera de los Registros de uniones o parejas de hecho creados por los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que conste inscripción de baja por disolución de la pareja de hecho.

f) Tener residencia habitual, al menos uno de los miembros, en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

g) No ser parientes en línea recta por consanguinidad o adopción ni colaterales por consanguinidad en segundo grado.

h) Declaración de voluntad de constituir una pareja de hecho).

Esta problemática se complica en el caso de **uniones de hecho en las que uno de los miembros de la pareja sea extranjero.**

En este caso no se puede dar el IMS solo a uno de los miembros de la solicitud y al que sea de nacionalidad española, debiendo exigirse la acreditación de la unión de hecho, tal como se ha explicado antes, como si se fueran a inscribir en el Registro oficial que las regula, lo que obliga a las personas extranjeras a presentar documentación oficial que, en muchos casos, les obliga a ir a sus países de origen para conseguirla y además de que para su validez oficial han de venir con la denominada "Apostilla de la Haya"<sup>9</sup>

A nuestro juicio, todo esto carece de mucho sentido por las molestias y gastos que ello genera, teniendo en cuenta que el IMS se trata de una prestación que, en el mejor de los casos y a lo sumo, va a alcanzar el 100% del Salario Mínimo Interprofesional.

Enlazando con esta última cuestión, se plantea el supuesto de que **las personas solicitantes sean extranjeras**, siendo la situación diferente según se trate de una de una de las dos provincias Andaluzas en las que hay mayor presencia de personas trabajadoras extranjeras.

Al respecto, el artículo 3, 2 b) del Decreto 2/1999, establece que «Sin perjuicio de su consideración como miembros de sus

9. El trámite de apostilla consiste en colocar sobre un documento público, o una prolongación del mismo, una Apostilla o anotación que certificará la autenticidad de la firma de los documentos públicos expedidos en un país firmante del XII Convenio de La Haya, de 5 de octubre de 1961, por el que se suprime la exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros que deban surtir efectos en otro país firmante del mismo. Es en el Real Decreto 1497/2011, de 24 de octubre, por el que se determinan los funcionarios y autoridades competentes para realizar la legalización única o Apostilla prevista por el Convenio XII de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, de 5 de octubre de 1961. Así, los documentos emitidos en un país firmante del Convenio que hayan sido certificados por una Apostilla deberán ser reconocidos en cualquier otro país del Convenio sin necesidad de otro tipo de autenticación.

<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/legalizacion-unica-apostilla>.



respectivas unidades familiares, no podrán conformar unidades unipersonales, ni ser destinatarios de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad: b) Las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea».

Así, en Almería hay un alto porcentaje de personas extranjeras que solicitan esta prestación, dadas las características económicas de los campos de cultivo de la provincia ya que hay un número muy importante de trabajadores temporeros extranjeros, muchos de ellos no comunitarios, los cuales, en principio, no pueden ser solicitantes.

La cuestión en parte se resuelve, en el supuesto de que si bien los padres no sean ciudadanos de la Unión Europea, uno o más de sus hijos sean españoles, en cuyo caso sí se puede conceder el IMS a la unidad familiar y así se viene haciendo.

Este es un problema al que no es ajeno esta Defensoría, habiéndose ocupado de él hace ya muchos años, y al que nos hemos referido de forma más exhaustiva en otros apartados de este informe, al considerar que se planteaban cuestiones relativas a los derechos de las personas extranjeras en nuestro país.

Ello nos llevó en su día, al hilo de la queja 04/1880 a formular Recomendación a la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en los mismos términos recogidos en otra realizada en el año 2001, en el sentido de que:

*"Por parte de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se eleve al Consejo de Gobierno para que se proceda a aprobar la modificación del artículo 3.3.b) del Decreto 2/1999, de 2 de enero, que regula el programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en*

*Andalucía, en el sentido de hacer posible la aplicación del Decreto a los extranjeros no comunitarios residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía".<sup>10</sup>*

Por significativa, no queremos dejar de recordar que esta ocasión la respuesta que recibimos del organismo competente por razón de la materia, en la que respecto a la reforma normativa propuesta, se alegaba el proceso iniciado en aquella fecha, condicionado por la reflexión derivada de los nuevos planteamientos legislativos y presidido por el proceso de modificación estatutaria en el que jugaba un papel la universalización de los derechos sociales. Un proceso de modificación estatutaria en el que los grupos parlamentarios habían propuesto el incluir una carta de derechos sociales. Así pues, se añadía que no podía olvidarse que este proceso de reflexión y reforma condicionará la adaptación y el desarrollo normativo de los derechos sociales y, por tanto, había de ser tenido en cuenta, todo lo cual determinarían el futuro de la regulación de los derechos sociales en Andalucía y por tanto de las rentas mínimas.

En vista de esta respuesta, el precepto cuya modificación proponíamos hace ya más de doce años, ha devenido inalterado hasta la fecha, quedando la misma diferida y al socaire de la modificación del Estatuto de Autonomía entonces en ciernes y que finalmente se produjo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y de que el nuevo EA estableciera en la Carta de Derechos Sociales, todo lo cual condicionaría la adaptación, regulación y desarrollo normativo de los derechos sociales y, por tanto, de las rentas mínimas.

10. <http://server.knosys.es/defand2012/knqry?bd=DEFAND2012&q=04/1880%20.Y%20.EN%20SECCION%20:%22EXTRANJER%20CDA%20%22> y <http://server.knosys.es/defand2012/knqry?bd=DEFAND2012&q=04/1880%20.Y%20.EN%20SECCION%20:%22SERVICIOS%20SOCIALES%20%22#>



Para concluir hemos de remitirnos, por distinto, al caso de la provincia de Huelva en la que hay muchas personas extranjeras solicitantes del Programa de Solidaridad que son de países miembros de la UE, en su mayoría de Rumanía.

En vista de ello, no podemos sino afirmar que la regulación vigente del Programa de Solidaridad con la exclusión que efectúa de toda persona extranjera que no sea nacional de algún país de la Unión Europea, contradice lo previsto en la Ley Orgánica 4/2000, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, en la que se reconoce a las personas extranjeras residentes que no sean nacionales de la Unión Europea, el derecho a los servicios sociales, en las mismas condiciones que a las españolas y a las extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, el derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas<sup>11</sup>.

No podemos dejar de referirnos en este punto a la Ley 9/2016, de 26 de Diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, de la que es destacable, a nuestro juicio, que en el texto final de la Ley, como propuso esta Defensoría, se ha mejorado el tratamiento del

11. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Artículo 14 Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales:

1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.
2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.
3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Artículo 14 redactado por el apartado dieciséis del artículo único de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («B.O.E.» 12 diciembre). Vigencia: 13 diciembre 2009 [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo4-2000.t1.html#a14](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.t1.html#a14)

acceso a los servicios sociales de sectores de población, como los extranjeros no residentes en Andalucía, a los que el Proyecto de Ley les reconocía únicamente el derecho a ser atendidos en situación de urgencia personal, familiar o social, mientras que la Ley aprobada les reconoce el derecho a acceder a las prestaciones que permitan atender tales contingencias de acuerdo con el desarrollo reglamentario y, en todo caso, el derecho a los servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación tanto en el nivel primario como en el especializado.

No obstante surge entonces la duda de qué se considera una prestación o servicio social básico a la que se refiere la Ley Orgánica 4/2000, que distingue entre prestaciones garantizadas y condicionadas, pues no es esta la terminología que utiliza la nueva Ley de Servicios Sociales.

Por otra parte esta Ley sí considera prestación garantizada, que el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales habrá de describir de forma clara: "«g) Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social»; terminología que como puede verse coincide con la utilizada en el vigente Programa de Solidaridad. La cual, cuando se desarrolle el Catálogo de Prestaciones, quedará garantizada a las personas extranjeras no comunitarias con residencia legal en Andalucía.

Finalmente se plantea la problemática de las familias monoparentales y las diversas situaciones con las que nos podemos encontrar. Por ejemplo, en el caso de las custodias compartidas establecidas en los convenios o sentencias de separación o divorcio, pues la cuestión es con cual de los progenitores se incluyen los hijos como miembros de la unidad familiar.





En relación con ello, otra cuestión es la de las personas con hijos menores a su cargo que no tienen regulada la guardia y custodia de los mismos, normalmente en los casos de separaciones de hecho. Aquí la casuística en lo que a la acreditación de estas circunstancias se refiere, obviamente para poder tramitarse el Salario Social solicitado por estas unidades familiares, es variada y diferente según se trate de unas Delegaciones Territoriales u otras y todo ello tiene incidencia en la valoración de los requisitos a cumplir, especialmente en lo relativo a la consideración de los recursos económicos de la unidad familiar monoparental, como después veremos.

Así en unas Delegaciones se pide que se acredite mediante copia de la interposición de demanda judicial civil con tal finalidad; en otras se les insta a que soliciten tales medidas tramitándose el salario solo con la justificación de que se ha solicitado abogado de oficio para ello, mediante el beneficio de justicia gratuita.

En otra Delegación Territorial nos dijeron que en caso de que se trate de la segunda vez que se pida el salario, se les exige ya que tengan la sentencia de imposición de medidas paternofiliales en tal sentido.

Por curiosa relatamos la aportación de una Delegación Territorial y es que en caso de sospecha de que realmente no sea una familia monoparental, envían a la Policía Local al domicilio para averiguar el fraude. Al respecto opinaban que la normativa debe adaptarse a la realidad pero que el órgano gestor no tenga que convertirse en perseguidor del fraude.

Se da la circunstancia de que, como nos dijeron en otra Delegación, en estos supuestos estas cuestiones no se les exige a las parejas de hecho que se separan, todo lo cual pone de manifiesto que no existen criterios únicos ni homogéneos.

### 4.3.2.1.2. Los Recursos computables

«Artículo 4. Recursos computables.

1. A efectos de lo previsto en el artículo 2 c) del presente Decreto, se considerarán recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todos los miembros de la misma en el momento de la presentación de la solicitud.
2. Asimismo, tendrán la consideración de recursos computables los bienes muebles e inmuebles poseídos, por cualquier título jurídico, por los miembros de la unidad familiar.
3. No se considerarán recursos computables la propiedad o mera posesión de la vivienda habitual, la prestación por hijo a cargo, ni las ayudas para el transporte que el desarrollo de alguna de las acciones previstas en este Decreto pudiera conllevar.».

Como en los preceptos anteriormente analizados, la crítica general que puede efectuarse a este precepto, es que la norma reguladora no dice por qué otra normativa ni cómo han de fijarse los recursos económicos de la unidad familiar solicitante, a efectos de su valoración respecto al cumplimiento de los requisitos económicos de la unidad familiar.

Así, como decíamos, todo lo relacionado con las familias monoparentales, no es una cuestión baladí. En una Delegación Territorial nos decían abiertamente que no sabían como se hacía en otras Delegaciones, y era el caso de que estas familias alegasen no tener impuestas judicialmente medidas paternofiliales



relativas a la obligación de alimentos del progenitor no custodio. En estos casos, se les instaba al que tenga asignada la guardia y custodia a que las soliciten.

Otro caso es el incumplimiento de la obligación de alimentos por parte de alguno de los progenitores obligado a ello, normalmente los padres, fijada en las medidas paternofiliales de carácter judicial; en este caso se pide que se acredite mediante la demanda o denuncia por impago.

En estos supuestos algunas de las Delegaciones Territoriales la pensión de alimentos a los hijos no la computan como recursos o ingresos de la unidad familiar, sin embargo la pensión compensatoria a la madre sí, salvo en el caso de impago de la misma, para lo que exigen copia de la presentación de demanda o denuncia por impago.

Sin embargo, en otras Delegaciones la pensión de alimentos a los hijos sí la consideran ingresos computables. En una de las Delegaciones se proponía que la pensión de alimentos a los hijos no cuente para valorar los ingresos de la unidad familiar.

En otra Delegación, la alegación de impago de pensiones de alimentos, impuestas en sentencias de separación o divorcio o convenios reguladores, piden que se acredite como ya vimos con la solicitud de abogado de oficio, pero además con la concesión del mismo y la interposición de la demanda.

Igual disparidad de criterio existe entre las diversas Delegaciones en cuanto a la contabilización de **los ingresos de la Ley de Dependencia**, pues en dos Delegaciones Territoriales sí se computan como parte de los integrantes de la unidad familiar, a efectos de valoración del cumplimiento de los requisitos de



carácter económico, diciéndonos que lo hacían así debido a que se recibieron unas instrucciones de los Servicios Centrales de que sí computaran. Respecto a esto último añadía una de ellas que estos ingresos se computan incluso cuando el cuidador no vive en el domicilio de la persona dependiente y que ahora también se contabilizan como ingresos de la familia, los destinados al cuidado en el entorno familiar, cuando la persona cuidadora está dada de alta en la Seguridad Social. En el resto de las provincias no computan como recursos económicos de la unidad familiar solicitante.

En cuanto a los recursos procedentes de **los ingresos del trabajo y de prestaciones procedentes de la Seguridad Social** por desempleo o de pensiones, ya sean contributivas o no, se lleva a cabo por cada miembro de la unidad familiar solicitante mayor de 18 años una consulta informática mediante el Programa Silcon, que es el programa informático estatal de las bases de datos de Seguridad Social y de Empleo.

En todas las Delegaciones nos dijeron que en caso de que la consulta sea negativa se aportan copias impresas de la misma en la pantalla del ordenador (los denominados pantallazos) que se hace, o en el momento del estudio de la solicitud, o en la fecha previa a la Comisión de Valoración y es la que se incorpora al expediente.

En el caso de la consulta de datos sea positiva se pide certificación expresa por persona, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal, SEPES, en la que se exprese el período concedido y la cuantía, ya que el programa Silcon informa solamente de cuando la persona ha pasado a cobrar alguna prestación y en el caso de datos de empleo positivos, están obligados a pedir contrato y nómina, aún cuando se trabajen o consten de alta en la Seguridad Social solo días sueltos.



Es en los supuestos de que sea positiva la consulta, es donde difiere las actuaciones de las distintas Delegaciones, pues alguna solicita al SEPES por correo electrónico la certificación formal, en otras han de ser las propias personas solicitantes las que se encarguen de pedir las y aportarlas a su expediente.

En una de las Delegaciones Territoriales se nos dijo que se había llegado a firmar los certificados Individuales por el propio Secretario de la Delegación Territorial una vez hecha la comprobación mediante el cruce de datos. Sin embargo, la Intervención exigía certificados especiales, concretos e individuales, tanto del INSS como de Empleo, por lo que para evitar más molestias a las personas demandantes, habían hecho un acuerdo con el INSS, el cual una vez cruzados los datos de la relación de personas que enviaban, habían puesto una persona a expedir los certificados individuales que luego remitían a la Delegación Territorial.

La valoración común es que se debería dar validez formal a las consultas telemáticas de las bases de datos de la Seguridad Social y del SEPES, y no tener que pedir el papel para todo. Sería necesario que pudieran acceder al registro de prestaciones, a lo que hoy por hoy no pueden, al mismo tiempo que se deberían de habilitar sistemas ágiles de consulta e intercambio de información. Sin embargo, a todos los efectos la norma lo que dice al respecto es: **Certificado**.

Otra problemática es la de **la compatibilidad del IMS con otras prestaciones**. El SEPES cuando comprueba que además de alguna prestación en materia de empleo se percibe el Salario, suspende las suyas, en concreto se referían al denominado **Programa de Activación para el Empleo (PAE)**, regulado en el **Real Decreto-Ley 16/2014**, que es incompatible con cualquier otra prestación<sup>12</sup>.

12. [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/he\\_dejado\\_cobrar\\_paro/program\\_activacion\\_empleo.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/he_dejado_cobrar_paro/program_activacion_empleo.html)

En el caso del IMS, si se sabe que la persona solicitante cobra el PAE, se paraliza la tramitación de la solicitud y no se emite resolución, con lo que se suprime el IMS y la persona se queda sin nada. En una de las Delegaciones nos dijeron que la fórmula que han encontrado para resolver esto ha sido pedir la devolución de lo percibido, certificarlo y reactivar la prestación.

No obstante, en otra nos decían que como quiera que el PAE se tramita y concede como mucho en el plazo de un mes, en el caso de que la persona solicitante reúna los requisitos, se concede esta prestación cuya cuantía es de 426 euros y si luego detectan que se le ha concedido el IMS, se la extinguen y piden el reintegro.

En el caso contrario, el IMS es compatible con dicha ayuda del PAE y en el supuesto de que se reúna los requisitos para el Salario, se concedería el mismo, aunque fuera en su cuantía mínima de 98 euros.

El problema surge cuando a la persona que ya está percibiendo el PAE se le da un Salario, aunque sea el mínimo de 98 euros, precisamente se le concede esta pequeña cuantía por el hecho de percibir el PAE y éste, por el hecho de habersele dado el salario, se le extingue, con lo que se queda sin ninguna de las prestaciones o con la mínima cuantía correspondiente al IMS. Se añadía que esta problemática la tienen las familias, las personas solas no.

Todo ello, tiene sus lógicas repercusiones en la cuantía del IMS a percibir, pues en el caso de que se pierda el PAE, esta variación de circunstancias daría lugar a que se revisara la cuantía de IMS y se incrementara el mismo. En este supuesto, el pago de la diferencia entre lo que se abona todos los meses y lo que le correspondería percibir al haber variado las circunstancias económicas, no se efectúa hasta la séptima mensualidad, cuando



ya se han extinguido los seis meses de pago que corresponden a esta prestación. Sin embargo, en el caso contrario, es decir que la familia esté percibiendo más ingresos que den lugar a la disminución del IMS a percibir mensualmente, esta medida se aplica de inmediato, todo lo cual es discriminatorio y perjudica sobremanera a las unidades familiares beneficiarias.

Se podría solucionar con que la solicitud de aumento por variación de las circunstancias se efectuara previamente a la resolución, ya que todas estas situaciones y las nuevas resoluciones que ocasionan no pasan por la Comisión de Valoración y actuar de igual forma para el pago de la ayuda PAE.

Otra cuestión a aclarar y dilucidar, es la de las **personas trabajadoras autónomas**, como beneficiarias del Decreto; se piensa que habría que limitar su acceso al Programa por cuanto que este perfil es contradictorio con el espíritu de la norma y sin perjuicio de que pudiera concedérseles otras ayudas pero con cargo a otros conceptos relacionados con el empleo, actividad empresarial etc. No obstante, no se les puede negar el IMS, si acreditan que no perciben ingresos derivados de su actividad profesional que superen los límites fijados en el artículo 2 c).

Las dificultades relativas al computo y valoración, a efectos de los recursos económicos computables de la unidad familiar solicitante, de **los bienes inmuebles distintos de la vivienda habitual, propiedad** de alguna persona miembro de aquella, también fue objeto de preocupación por parte de las Delegaciones Territoriales visitadas, ya que en caso de que aleguen no percibir rentas o ingresos por los mismos, cuestión esta muy difícil de probar a contrario, a las mismas no hay forma de denegarles el IMS si cumplen con los requisitos. Se iba a realizar una Instrucción General sobre este asunto que nunca llegó. El criterio que utilizan

es el de valorar estos inmuebles al igual que se hace en las Pensiones No Contributivas<sup>13</sup>, así tras la consulta al Catastro, se aplica el 2% del valor catastral de cada bien inmueble a todo el mundo. Sin embargo, en una Delegación nos dijeron que no a todo el mundo se les pide la consulta o certificación catastral, sino solo de los que tienen indicios de que puedan tener propiedades.

### 4.3.2.1.3. Acciones y medidas. El Compromiso de Inserción

«Artículo 5. Acciones y medidas.

El Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía comprenderá la aplicación de las siguientes acciones:

- a) Ingreso Mínimo de Solidaridad.
- b) Itinerarios profesionales.
- c) Medidas educativas.
- d) Acceso a la vivienda.»

13. La disposición reglamentaria que desarrolla esta previsión, es el artículo 12 del RD 357/1991, que aclara que «se consideran rentas o ingresos computables, los bienes y derechos de que dispongan anualmente el beneficiario o la unidad económica de convivencia, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquéllos» entendiéndose como rentas del capital «a totalidad de los ingresos que provengan de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, considerándose según sus rendimientos efectivos. De no existir, éstos se valorarán conforme a las normas establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a excepción de la vivienda habitualmente ocupada.»

Según la normativa del IRPF, para el año 2015, la renta imputable por cada inmueble urbano se realiza mediante la aplicación de los siguientes porcentajes:

«1. Con carácter general se aplicará el 2 por 100 sobre el valor catastral del inmueble que figure en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles».



«Artículo 10. Compromiso de Inserción.

1. Con carácter previo a la concesión de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad, los miembros mayores de edad de las unidades familiares, cuando fueren requeridos para ello, aceptarán, y se obligarán al cumplimiento, de un Compromiso de Inserción, que versará sobre los siguientes aspectos:
  - a) Personal y familiar. Su contenido estará dirigido al desarrollo de actividades que permitan movilizar los recursos, destrezas y habilidades de los interesados, así como su grado de integración y responsabilidad familiar en los ámbitos de escolarización, salud y vivienda.
  - b) Socioeconómico y laboral. Su contenido estará orientado a fomentar en los interesados sus posibilidades de acceso y mantenimiento como sujetos activos, procurando su inserción en el mercado laboral, mediante su formación y capacitación profesional, tanto individualmente como en el seno de proyectos empresariales de inserción o de economía social.
2. Las Delegaciones Provinciales competentes, por sí mismas y, en su caso, con la colaboración de las Corporaciones Locales, controlarán, con carácter periódico, el correcto cumplimiento del Compromiso de Inserción por los miembros de la unidades familiares beneficiarias del Programa de Solidaridad.».

Todas las Delegaciones Territoriales fueron tajantes en afirmar y en ello coincidieron, en que la única acción que se está aplicando es la del Ingreso Mínimo de Solidaridad, sin que en las resoluciones

de concesión del Programa se establezca ninguna otra de las acciones y medidas adicionales en materia de empleo (itinerario profesional), medidas educativas (educación permanente de adultos) y de acceso a la vivienda pública.

No obstante, ante la pregunta general que hicimos a todas las Delegaciones sobre si se comprueba la existencia del Compromiso de Inserción, la respuesta es variada y muy distinta de unas a otras, siendo las siguientes:

- Sí.
- No se les obliga a la firma del Compromiso de Inserción, en cuanto que es voluntario.
- Se han adoptado diversas soluciones, todo ello, en coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios en la reuniones que mantienen con los mismos. Así, a las personas y familias que solicitan el IMS por primera vez no se lo piden, salvo que los SSCC lo consideren oportuno. Sin embargo, consideran que habría que solicitarles los compromisos de inserción a las personas solicitantes reincidentes, es decir a las que solicitan por segunda vez, habiendo unos casos más simples que otros.

No llevan a cabo el seguimiento de los Compromisos de Inserción, aunque sí de los que se hacen en la propia Delegación. En alguna ocasión se ha comunicado por los SSCC el incumplimiento del Compromiso acompañado de propuesta de la pérdida o extinción del IMS.

No obstante, se considera que el compromiso es importante, por cuanto que a través del mismo lo que se pretenden son pequeños cambios a una situación.



- Los expedientes que vienen a través de los SSCC sí traen el compromiso de inserción, los presentados en la Delegación, no.
- Sí se comprueba y formalmente lo llevan todos los expedientes pero no se les exige a todos los miembros de la unidad familiar, solo a los mayores de 18 años, sobre todo para que no se renuncie a otras prestaciones o programas como el PACAS. En cuanto al resto de los compromisos el problema es el del seguimiento. Nos aportan un dato relevante y curioso y es que a los ocupantes ilegales de vivienda colaboran con AVRA en la legalización de la ocupación a través de este Compromiso.
- Se exige el compromiso de inserción de manera formal aunque solo comprueban la asistencia regular a clase de los menores, es decir que no haya absentismo, para lo que contactan con los SSCC, el resto de medidas no se comprueba.

A la vista del precepto, puesto en conexión con el artículo 15 del Decreto 2/1999, relativo a la documentación a presentar con la Solicitud del Programa de Solidaridad, hemos de concluir que el Compromiso de Inserción solo se ha de requerir a aquellos miembros de la unidad familiar mayores de 18 años, a los que se estime oportuno (el precepto dice: cuando fueren requeridos para ello), la aceptación y obligación de cumplimiento del Compromiso de Inserción, de ahí que el mismo no venga reflejado como obligatorio en la documentación a presentar junto con la solicitud y cuya ejecución y cumplimiento, en caso de que se conceda el Programa, ha de ser controlado periódicamente, bien por las propias Delegaciones o con la colaboración de las Corporaciones Locales.

Asimismo, hemos de aludir en este punto, a lo previsto en los artículos 16 y 17 del Decreto 2/1999, relativo a los Informes y a la elaboración del Compromiso de Inserción.

De la lectura armonizada y conjunta de todos estos preceptos, podemos decir que cuando el informe al que se refiere el artículo 16 (de cuya naturaleza nos ocuparemos más adelante), haya sido elaborado por la propia Delegación Territorial o por los Servicios Sociales Comunitarios por vía de colaboración, fuere favorable a la concesión del Programa de Solidaridad, es cuando se ha de elaborar el Compromiso de Inserción previsto en el artículo 10, atendiendo para ello a las circunstancias en que se encontrare la unidad familiar.

Ello es lógico y acorde con el espíritu de la norma, dado el carácter insertor de las medidas adicionales al IMS que los artículos 7, 8 y 9 preveían. Sin embargo, pensamos que hay que cuestionarse seriamente la oportunidad de este Compromiso, cuando las acciones del Programa de Solidaridad han quedado relegadas exclusivamente a la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, habiéndose reducido el compromiso aludido, salvo excepciones, a un puro y mero trámite documental.

#### **4.3.2.1.4. Obligaciones de los beneficiarios. Modificación y extinción.**

«Artículo 11

Serán obligaciones de los beneficiarios:

- a) Comunicar a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales correspondiente, en el plazo máximo de 15 días, la modificación sobrevenida de las circunstancias que determinaron la concesión de las acciones previstas en este Decreto.



- 
- b) Solicitar las prestaciones, contributivas o no contributivas, así como reclamar los derechos que por cualquier título pudiera corresponderles a fin de incrementar sus recursos económicos, ejerciendo las acciones pertinentes para hacerlos efectivos.
  - c) No rechazar oferta de empleo adecuada, ni cualquiera de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad.
  - d) Prestar a la Administración la colaboración necesaria para una eficaz gestión del citado Programa.
  - e) Firmar y cumplir el Compromiso de Inserción que, en su caso, se establezca, y realizar las actividades fijadas en el mismo.
  - f) Reintegrar las cantidades indebidamente percibidas.».

«Artículo 12. Modificación.

La modificación sobrevenida del número de miembros de la unidad familiar, o de los recursos económicos declarados, deberán ser tenidos en cuenta, de oficio o a instancia de parte, para la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, y, en su caso, para el posterior aumento o minoración del mismo.».

«Artículo 13. Extinción.

1. Las acciones previstas en el Programa de Solidaridad se extinguirán en los siguientes supuestos:

- a) Transcurso del plazo para el cual fueron concedidas.
  - b) Fallecimiento del beneficiario, en el caso de unidades familiares unipersonales.
  - c) Cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediere su modificación.
  - d) Falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión o el mantenimiento de las acciones.
  - e) Incumplimiento de alguna de las obligaciones de los beneficiarios.
  - f) Traslado de la residencia a un municipio fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
2. No obstante, si el fallecido hubiere integrado, junto a otras personas, una unidad familiar, y hubiere sido destinatario de alguna de las acciones previstas en el presente Decreto, podrá acordarse su sustitución por otro de los miembros de dicha unidad.
  3. La extinción por las causas previstas en los dos primeros párrafos del apartado primero tendrá carácter automático, mientras que en los restantes casos habrá de ser declarada por el órgano competente, mediante resolución motivada y previa audiencia de los interesados.”»

Las consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones por parte de las personas beneficiarias son bien distintas según se trate de unas Delegaciones u otras. En cualquier caso en todas



nos dijeron que cuando las personas beneficiarias no cumplen sus obligación de comunicación de sus circunstancias, provoca muchas incidencias en la tramitación de los expedientes.

Así, en unas Delegaciones no se hacen expedientes de reintegro o devolución de las prestaciones cobradas indebidamente.

En otras sí se hacen expedientes de reintegro en caso de IMS indebidamente abonados debido al cambio a mejor de las circunstancias económicas de las familias. Así se nos decía que antes de las Comisiones de Valoración, desde el año 2015, los Servicios Centrales les mandan unos listados con los resultados de los cruces con las bases de datos de la Seguridad Social y de Empleo de las personas mayores de 18 años de las unidades familiares solicitantes, a los que anteriormente ya hemos hecho referencia en apartados precedentes.

En la actualidad, esos cruces se realizan cada quince días y en el caso de que detecten personas de alta en Seguridad Social o percibiendo prestaciones por desempleo, se pueden dar dos tipos de situaciones:

- Que se notifique la variación de las circunstancias a instancia de parte, por la persona beneficiaria, en el caso de la variación de las circunstancias iniciales de la unidad familiar que puedan dar lugar a la modificación o extinción de la prestación. En estos casos, por parte de la Intervención se considera que la notificación que se hace a instancia de parte, en cumplimiento del artículo 11 del Decreto, se toma como la fecha del hecho causante y para pedir el reintegro, se ha de haber extinguido el derecho al IMS por no reunir los requisitos en caso de que lo percibido por los meses trabajados superen el umbral de ingresos de la unidad familiar que da derecho a la prestación.

- Que no se notifique por la persona obligada y se detecte por la Delegación en los cruces de datos: En estos casos, de oficio se pide que reintegre y se advierten que si no le quitan el IMS. En este caso, se produce la extinción por incumplimiento de las obligaciones del artículo 11 y el reintegro.

En otra de las Delegaciones se nos decía en cuanto a los expedientes de reintegro, que se hacían muy pocos. El Sistema Informático Integrado de los Servicios Sociales, el denominado SISS no tiene habilitada esta posibilidad para el salario social pues en teoría todo está justificado, por lo que se tienen que hacer de forma manual. Asimismo, también influye en ello el que los documentos contables son por la totalidad de las personas beneficiarias pero mensuales, por ello intentan no hacer pagos (cobros) indebidos.

Finalmente en otra Delegación nos trasladaron que no se llevan a cabo expedientes de reintegro. A quien cumple su obligación por el artículo 11 y comunica la variación o cambio de circunstancias que dieron lugar a la concepción del IMS le tienen que aplicar la norma. A quien no comunica, se le aplica el artículo 12, es decir, comprobación de oficio y extinción del IMS.

#### **4.3.2.2. Capítulo II.- Procedimiento**

##### **4.3.2.2.1. Solicitudes. (Artículo 14)**

«1. Las solicitudes para la concesión de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad podrán ser presentadas en todo momento por cualquier persona mayor de edad, que actúe en representación de su unidad familiar.



2. No se admitirá ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar, mientras otra anterior esté pendiente de resolución o no hayan transcurrido seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente.

3. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las solicitudes se presentarán en la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales que corresponda al domicilio de la unidad familiar solicitante.».

En cuanto a las propuestas que nos efectuaron en los diferentes Servicios de Acción e Inserción Social de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales que son los que se gestionan la tramitación del Programa de Solidaridad, van desde que las solicitudes no se deberían presentar en cualquier momento todos los días del mes, sino que quizás en el plazo que diera una orden de convocatoria de ayudas, a considerar que no se debería limitar las veces que pueda pedirse el salario, sino que debería poder solicitarse y concederse mientras duren las circunstancias adversas de la unidad familiar que de lugar a su concesión, o a que el IMS no se pueda pedir tantas veces como se quiera, sino que debería estar limitado, por ejemplo como la RAI a tres veces máximo. Como puede verse opiniones y propuestas, muy variadas y contradictorias.

A pesar de que el Decreto prevé que las solicitudes se presenten en la Delegación Territorial, tradicionalmente muchas se presentan en los Servicios Sociales Comunitarios de los municipios, encargándose estos de remitirlas después a las correspondientes Delegaciones Territoriales, siendo también muy diferente la

casuística que se da según se trate de una u otra provincia. Ello tiene su importancia, por cuanto que según sea la vía de información, recogida y presentación de las solicitudes, incide sobre manera en la mayor o menor carga de trabajo del órgano gestor y, por tanto, en las necesidades de medios personales y materiales, todo lo cual redundará a su vez en la eficacia y eficiencia de la tramitación del procedimiento de concesión.

### **Porcentaje aproximado de presentación de solicitudes a través de la Delegación Territorial y por los SSCC de los municipios**

Partimos inicialmente de una heterogeneidad en las respuestas y de actuaciones no homogéneas en las distintas Provincias. Así, en unas, la inmensa mayoría de las solicitudes se presentan en la Delegación Provincial, lo que ha dado lugar a tener que dar números para ser atendidas las personas y a dedicar personal específico para la recogida de documentación, etc.

En otras tienen un porcentaje mayor de expedientes del Programa que les llega a través de los SSCC, sobre todo en las zonas rurales, dada la inmediatez y cercanía del personal de trabajo social municipal. Sin embargo, añaden que los nuevos perfiles de personas usuarias presentan su solicitud en la Ciudad, las de los pueblos cercanos y de la capital se presentan también en la propia Delegación Territorial.

Sobre el 60% de las solicitudes se presentan a través de los SSCC. Tienen una buena coordinación con ellos ya que así se facilita la tramitación, nos trasladaban en otra Delegación.

Por excepcional y curiosa destacamos la respuesta de una de las Delegaciones, en la que todos los expedientes del Programa



de Solidaridad vienen de los SSCC, en la Delegación no se recibe ninguno y si se presentan se derivan a los SSCC para contacto y si esto no se hace por las personas solicitantes, se archivan.

Veamos a continuación los datos estadísticos oficiales, sobre la residencia de la unidad familia, solicitantes del Programa de Solidaridad Correspondientes a 2015, por provincia.

Cuadro número 4

<b>RESIDENCIA DE LA UNIDAD FAMILIAR SOLICITANTE POR PROVINCIA (EJERCICIO 2015)</b>									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	<b>Total</b>
Provincia	4,97%	12,55%	7,02%	7,77%	2,34%	8,45%	8,13%	17,76%	<b>68,98%</b>
Capital	3,14%	1,04%	4,48%	3,18%	1,85%	1,69%	7,08%	8,55%	<b>31,02%</b>

Como puede verse, algo más de dos tercios de las unidades familiares solicitantes del Programa de Solidaridad (68,98%), viven en los municipios de las provincias y algo menos de un tercio (31,02%), en los municipios que conforman las capitales provinciales, lo que lógicamente influye en el lugar de presentación de las solicitudes.

### **La participación de los Servicios Sociales Comunitarios.**

La primera reflexión que hay que hacer en cuanto a la tramitación del procedimiento de gestión es que el Decreto 2/1999 no dice que se inicie en los SSCC, ya que contempla la intervención de estos a posteriori a requerimiento de elaboración del Informe al que se refiere el artículo 16 por el órgano gestor, sin embargo, lo normal es que las solicitudes se presenten en ellos y se remitan la Delegación Territorial con la documentación anexa, actuando de forma no oficial como órganos colaboradores.

Ello, creemos que es así dada la mayor proximidad de los mismos y de los servicios que por Ley tienen encomendados, especialmente, los de información, valoración, orientación y asesoramiento y los de convivencia y reinserción social.

Como quiera que la participación de los SSCC es bastante importante en el momento inicial en lo que atañe a la presentación de la solicitud, otra de las preguntas de nuestro cuestionario fue si solían venir completos los expedientes o si había que efectuar muchas solicitudes de subsanación de la documentación a presentar. Las respuestas también son muy variadas y heterogéneas.

En la mayoría de las Delegaciones se opina que la cuestión es que al no estar regulada la participación de estos en el procedimiento en esta fase inicial, los expedientes llegan a la Delegación en muchas ocasiones incompletos siendo necesario dar trámite de subsanación lo que también contribuye a ralentizar o retrasar la gestión de la tramitación, a pesar de reconocer la labor impagable que a este respecto realizan.

En relación con ello, la reflexión que se nos trasladó es que los SSCC en la actualidad se encuentran desbordados, y con las exigencias del Decreto no se podrían dedicar a esta tarea, aunque en un principio sí podrían haber asumido las labores de información y orientación del Programa, pero apareció la Ley de Dependencia y los desbordó.

Por otra parte, de lo que se nos dijo en una de las Delegaciones Territoriales pudiera inferirse que los SSCC de los ayuntamientos de capitales de provincia, al menos, en algunos de ellos, no estarían dispuestos a asumir la citadas labores de información y orientación del Programa, lo que supone un importante elemento de carga



de trabajo para las Delegaciones al estar también radicadas físicamente en la ciudad capital de provincia, por lo que algunas han implementado un sistema de cita previa, al no dar a basto para la atención al público.

Para solventar este problema, las soluciones que se han dado en las Delegaciones, van desde que para el orden de tramitación se tiene en cuenta la fecha de registro de entrada para que las solicitudes vengan lo más completas posibles y no se retengan, a crear un equipo técnico que se encarga de la coordinación con los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, con la Diputación y con el Ayto de la Capital, funcionando muy bien la coordinación con la Diputación Provincial, con la que se mantienen reuniones semanales, en esta concreta Delegación territorial.

En resumen, en aquellas Delegaciones que existe buena colaboración con los SSCC y se relacionan con ellos con asiduidad, incluso por medios electrónicos, instaurando procedimientos de coordinación y llegando a dar también reuniones informativas, las solicitudes vienen bastante completas lo que sin duda influye y beneficia a la agilidad en la tramitación de los expedientes.

Por una de las Delegaciones Territoriales visitadas se nos trasladó que han llevado a cabo un plan de mejora de la calidad en la gestión del IMS en 2015 efectuando la gestión por procesos. El primer proceso que se abordó fue el de la información ya que se recibían al año más de 20.000 llamadas solo al servicio de acción e inserción social, por lo que se han habilitado 7 u 8 líneas de teléfono que están todo el tiempo contestando e informando.



#### 4.3.2.2.2. La documentación.

«Artículo 15. Documentación.

1. Las solicitudes deberán ir acompañadas de la siguiente documentación:
  - a) Fotocopia del Documento Nacional de Identidad de los miembros de la unidad familiar obligados a obtenerlo y, en su caso, fotocopia del Libro de Familia.
  - b) En el caso de uniones no matrimoniales, certificación de estar inscritos en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En su defecto se acreditará la unión por cualquier otro medio admitido en Derecho.
  - c) Certificación expedida por el Ayuntamiento, acreditativa de que todos los miembros de la unidad familiar se hallan empadronados como convivientes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.
  - d) Certificación de escolarización y de asistencia regular a clase de aquellos miembros de la unidad familiar que se encuentren en edad de escolarización obligatoria, expedida por la Dirección del Centro educativo correspondiente.
  - e) Declaración de ingresos de todos los miembros de la unidad familiar, referida al mes de presentación de la solicitud.



- 
- f) Certificación expedida por los Organismos competentes de no percibir ninguno de los miembros de la unidad familiar prestación contributiva o no contributiva, y, en caso contrario, con indicación del período y cuantía reconocidos.
  - g) Declaración de bienes, muebles e inmuebles, y de derechos de todos los miembros de la unidad familiar.
2. Podrá requerirse a los miembros de la unidad familiar la aportación de cualquier otra documentación que se considere necesaria para la resolución del procedimiento.».

Nos remitimos en este apartado a todo lo ya dicho con anterioridad, respecto a las dificultades de acreditación de las uniones de hecho no inscritas en el registro oficial de parejas de hecho y, especialmente a las dificultades añadidas en lo que atañe a la prueba de la convivencia efectiva con el año de antelación a la solicitud. Como puede verse, en tales casos este precepto se remite a la acreditación de la unión por cualquier otro medio admitido en derecho, permitiendo esta regulación tan general del precepto que esta cuestión esté sometida a tantas interpretaciones como Delegaciones Territoriales hay, a pesar de que se hayan dictado unas instrucciones al respecto por los Servicios Centrales.

Respecto al apartado f) es cierto que el mismo en cuanto a la alusión al documento probatorio de la percepción de prestaciones contributivas o no contributivas, dice **certificación**, y que como ya hemos referido en otros apartados de estas valoraciones, no se respeta cuando la consulta de datos es negativa, sirviendo solo la copia del denominado "pantallazo" y cuando es positiva es cuando se pide el certificado del tiempo de concesión y cuantía, difiriendo

en cuanto a la fórmula de su obtención y aportación al expediente la actuación de unos a otros órganos territoriales de gestión.

No obstante, no podemos sino repetir que al no tener las consultas a las bases de datos de organismos de la Administración del Estado, a las que nos venimos refiriendo, validez formal, en caso de que la misma de positiva exige trámite de audiencia y, en su caso, la petición y aportación de la certificación correspondiente por el organismo encargado de ello, todo lo cual contribuye al retraso y dificulta la gestión del expediente con la necesidad de registrar todas estas incidencias.

Por ello, en una concreta Delegación Territorial proponían que se pudiera llevar a cabo la verificación de datos de prestaciones mediante la integración en la red SARA, mediante convenio entre el Ministerio Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma andaluza, conectando intranet y extranet, a efectos de la validez oficial, legal y jurídica, de la consulta de comprobación, verificación y aportación datos completos y definitivos<sup>14</sup>.

---

14. SARA – Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas:

La Ley 11/2007 de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos establecía en su artículo 43 la obligación para las Administraciones Públicas españolas de, cada una en su ámbito de competencia, adoptar las medidas necesarias a fin de crear una red de comunicaciones que interconectara sus sistemas de información, permitiera el intercambio de información y servicios entre ellas y sirviera de pasarela de interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros. Se daba con ello sostenibilidad legal a lo que por entonces se llamaba Red Interadministrativa, que comenzaba a revelarse como un instrumento imprescindible en la modernización administrativa debido a la naturaleza multipunto de las relaciones entre las Administraciones Públicas y la creciente necesidad de digitalización de las mismas.

Posteriormente, el artículo 13 del Real Decreto 4/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, identificaba esta Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas con la Red SARA. Desde el año 2005, la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica (antes Dirección General para la Modernización Administrativa), adscrita a la Secretaría de Estado de Función Pública, ha sido responsable del despliegue y operación de la Red SARA. Dentro de un modelo multinivel



Si bien comprendemos que muchas de las decisiones tomadas a estos respectos van en la línea de facilitar lo más posible la aportación de documentos a las unidades familiares solicitantes, además de querer influir en la mayor agilidad en la tramitación del procedimiento, no demos dejar de afirmar con contundencia que al no estar utilizándose criterios de interpretación y actuación comunes, se ocasionan desigualdades territoriales entre las unidades familiares solicitantes, cuya inclusión o no en el Programa va a depender de esas interpretaciones y de la documentación

de responsabilidades sobre la interconexión de las unidades administrativas, la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica ha facilitado a Ministerios y Comunidades Autónomas los medios de interconexión a la red, siendo estos los que debían proveer idénticos medios, respectivamente, a los organismos a ellos adscritos y Entidades Locales.

Tal y como se ha indicado, la Red SARA facilita a las Administraciones Públicas conectividad entre sí y con las Instituciones de la Unión Europea. Pero, además, embebida en la infraestructura de SARA, están los servicios que permiten otorgar equivalencia legal a los trámites relacionados por medios electrónicos con los realizados de modo presencial. Ello hace de SARA una herramienta que permite el intercambio de información de modo automatizado dentro de las condiciones de confidencialidad y seguridad que requiere la actividad administrativa, pero se constituye además como una palanca de eficiencia en el uso de recursos tecnológicos, al facilitar el acceso a servicios comunes necesarios para la automatización del ciclo de vida de los procedimientos administrativos.

[https://www.juntadeandalucia.es/rednerea/drupal/catalogo\\_red\\_sara/infosara](https://www.juntadeandalucia.es/rednerea/drupal/catalogo_red_sara/infosara)

Por otra parte, en Andalucía existe la red NEREA que se trata de una red privada gestionada por la propia administración, aislada de las redes públicas (Internet), la privacidad de los datos está garantizada. Gracias a esta red, cualquier Administración Local puede acceder de forma segura a cualquier servicio publicado por la Junta de Andalucía, la Administración General del Estado (AGE) o la Unión Europea. Además, el uso de Red NEREA facilita el cumplimiento de los siguientes marcos normativos:

- Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que regula la utilización de las TIC en todas las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 4/2010, Esquema Nacional de Interoperabilidad, donde en los artículos 12 y 13, refiriéndose a la Red SARA (Red de la Administración General del Estado) se especifica «Se fomenta el uso de esta red o de otra equivalente conectada a la misma, que fomente el acceso seguro al resto de administraciones», y en el artículo 8, «Las AA.PP. publicarán aquellos servicios a disposición de otras administraciones a través de la red de comunicaciones de las AA.PP.»

<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaycomercio/areas/tic-telecomunicaciones/serv-corporativos/paginas/red-nerea.html>

que como medio de prueba se exija en una u otra Delegación, sin criterios que queden garantizados los principios fundamentales de igualdad, de legalidad y de seguridad jurídica.

Finalmente no podemos dejar de referirnos a lo dispuesto en la letra d) de este precepto en cuanto a la necesidad de aportación de certificado de escolarización y de asistencia regular a clase de los miembros en edad de escolarización obligatoria, expedida por la Dirección del Centro educativo correspondiente.

La primera reflexión que se nos ocurre es que este documento tiene su lógica si a la familia se le ha requerido la firma del Compromiso de Inserción, en el que como vimos se pueden incluir aspectos relacionados con la responsabilidad familiar en el ámbito de la escolarización, sólo así comprenderíamos la exigencia de este documento, máxime si como dijimos al principio el perfil de las unidades familiares solicitantes ha cambiado en los últimos años, habiendo muchas de ellas normalizadas que se encuentran en una situación de pobreza y a las que no se tienen que imponer medidas de responsabilidad familiar en ningún ámbito.

La paradoja es que en este precepto no aparece como documentación obligatoria para todas las unidades familiares solicitantes el Compromiso de Inserción, remitiéndonos a lo comentado en el apartado correspondiente y sí se exija esta acreditación de la asistencia regular a clase a todas las unidades familiares sin excepción, en las que haya personas menores en edad de escolarización.

La cuestión es que el precepto exige certificado de asistencia regular a clase, sin que se exprese que se entiende por asistencia regular, por lo que se ha tenido que recurrir a la normativa de educación, en la que se considera que con un número de faltas



concreto, no hay asistencia regular. En alguna Delegación nos dijeron que aunque haya ese número de faltas ello no contribuye al absentismo.

No obstante los Centros lo que suelen es expedir un parte de faltas justificadas y no justificadas y que la Delegación valore si hay asistencia regular o no, por lo que para ello se recurre a la normativa de Educación<sup>15</sup>.

15. Orden de 26 de octubre de 2012, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo por la que se establece y regula el Programa Regional de Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar y Reducción del Abandono Escolar.

Artículo 7 Definición de conceptos.

1. Se establecen a continuación una serie de definiciones de conceptos con objeto de ganar en precisión a lo largo de la presente orden:

a) Falta de asistencia. Se considera falta de asistencia la ausencia debidamente registrada, en cualquiera de las sesiones en las que se organiza la jornada lectiva, en determinadas sesiones o en períodos completos en el centro escolar, con o sin motivo que la justifiquen. En este sentido, de cara al control y registro de las ausencias, se contabilizarán todas las faltas de asistencia con independencia de la causa que las provoque.

b) Asistencia regular. La asistencia será considerada regular cuando las faltas de asistencia injustificadas no excedan del 10% de las jornadas o sesiones lectivas mensuales.

c) Asistencia irregular. La asistencia será considerada irregular cuando el porcentaje de faltas de asistencia injustificadas esté comprendido entre el 10% y el 20% del total de las jornadas o sesiones lectivas mensuales.

d) Absentismo. Falta de asistencia, frecuente o continuada, del alumnado menor de edad, que curse las enseñanzas de la educación básica a los centros docentes donde se encuentre escolarizado, sin motivo que lo justifique y consentida o propiciada por los padres, madres o tutores legales o por voluntad del propio alumno. Serán consideradas absentismo escolar las faltas de asistencia injustificadas cuando superen el 20% del total de las jornadas o sesiones lectivas mensuales.

e) Desescolarización o absentismo absoluto. Es la situación en la que se encuentran los menores de edad que, debiendo cursar la educación básica, no han formalizado matrícula en un centro educativo. Quedan incluidos en este concepto los menores que no se incorporan al centro educativo a pesar de haberse matriculado en el mismo.

f) Abandono escolar. Situación del alumnado que abandona los estudios obligatorios sin

### 4.3.2.2.3. El informe social

«Artículo 16. Informes.

1. Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales evacuarán, en caso necesario, un informe por cada una de las solicitudes recibidas, exponiendo las condiciones sociales y económicas en que se hallen las unidades familiares solicitantes, y valorando los efectos que sobre las mismas ocasionaría la aplicación de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad. En los casos en los que hubiera sido beneficiario de este Programa, se indicará y valorará, el grado de cumplimiento del compromiso de inserción, si hubiese sido suscrito.
2. Para la emisión de dichos informes podrá requerirse, en su caso, la colaboración de las Corporaciones Locales, a través de los Servicios Sociales Comunitarios.»

De nuevo respecto de esta cuestión, hemos encontrado grandes diferencias entre las Delegaciones Territoriales. Como puede verse, el precepto dice, que dichos organismos evacuarán, **en caso necesario**, un informe por cada unidad familiar, en el

---

obtener la titulación básica).

2. A partir de la definición del término absentismo escolar se establecen los siguientes indicadores:

a) Tasa de absentismo: Porcentaje de faltas sobre el total de asistencias posible. Se identificará una situación de absentismo cuando para un alumno se registre un 20% o más de faltas injustificadas en el período de un mes.

b) Índice de absentismo: Porcentaje de alumnos absentistas dentro del total del alumnado del centro. Este índice se obtendrá por niveles y etapas educativas obligatorias y podrá servir para actuar de manera diferencial en centros o en zonas geográficas con un índice significativo de faltas de asistencia.



que se expongan las condiciones socioeconómicas en las que se hallen, y en el que se valore también los efectos que sobre las mismas ocasionaría la concesión del Programa, también se valorará en su caso, el grado de cumplimiento del Compromiso de Inserción que hubiera sido suscrito, esto, en pura lógica, para las unidades familiares reincidentes, es decir que pidan la concesión del Programa por segunda o más veces.

Por otra parte, los Servicios Sociales Comunitarios podrán colaborar en la elaboración de dicho informe, en los casos que así se les requiera por la Delegación Territorial.

Pues bien, no hay acuerdo siquiera si el informe que prevé este precepto, si es un informe social o no, ni si es preceptivo o no, ni en qué casos hay que solicitar la colaboración de los SSCC para su emisión.

Así, por significativa y exclusiva, citamos la respuesta de una de las Delegaciones Territoriales para la que este informe, es un informe solo socioeconómico, que no un verdadero informe social, de obligada existencia en el expediente de todas las unidades familiares solicitantes y a elaborar por los SSCC, para lo que incluso han elaborado un modelo común a rellenar por estos como organismos colaboradores.

A partir de aquí, se da diversa casuística, en el caso de los pequeños municipios estos informe los expiden los SSCC de la Diputación Provincial y siempre van en el expediente de solicitud, junto al Compromiso de Inserción.

Sin embargo, en el caso de la capital, piden a los SSCC del Ayuntamiento en cuestión que también elaboren este informe socioeconómico y son ellos lo que deciden a quién se lo hacen

y a quién no, dándose la circunstancia de que suelen hacérselo a las familias con las estén interviniendo. Para el resto de las familias que no se les hace, la entrevista y el informe lo realiza el/a trabajador/a social de la propia Delegación, lo que supone un mayor gasto de recursos humanos y económicos por parte de la Junta de Andalucía.

Se nos añadía que la reiteración sucesiva de solicitud del salario social por las mismas personas y unidades familiares, tienen una posible causa en la no intervención de los SSCC con las familias, siendo estos los que deben orientar y facilitar todo tipo de recursos. Otra Delegación, en la misma línea, nos decía que el IMS debía ser considerado como una herramienta más o recurso de intervención para los SSCC, por ejemplo, al igual que los ETF.

En otra Delegación se consideraba que estos informes sí eran verdaderos informes sociales y que como no son preceptivos en todos los expedientes, no los pedían. En otra pedían siempre el informe social y no solo Nota Informativa y en otra, siempre se pide y acompaña a la solicitud un informe social que no es tal sino una nota informativa.

Que los informes sociales sean vinculantes para acreditar la realidad de la convivencia, es lo que proponían en otra de las Delegaciones visitadas.

Finalmente, en otra de las Delegaciones Territoriales se proponía que, para el futuro, se deben de allegar más recursos no sólo de carácter económico, sino también de valoración e intervención social mediante la realización de convenios con los Ayuntamientos para su participación en este procedimiento, mediante la concesión incluso de subvenciones para la contratación de más personal.



#### **4.3.2.2.4. La terminación del procedimiento y la organización administrativa.**

«Artículo 18. Propuestas de resolución.

1. Las solicitudes, junto con su documentación, los informes evacuados y, en su caso, el Compromiso de Inserción, serán remitidos a las Comisiones de Valoración, que tras su análisis procederán a formular las correspondientes propuestas a los órganos competentes para resolver.
2. Las propuestas de resolución habrán de pronunciarse en torno a la concesión o no del Ingreso Mínimo de Solidaridad, pudiendo sugerir, sólo en el primer caso, la aplicación de cualquiera de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad.».

«Artículo 19. Resolución.

1. A la vista de las propuestas formuladas, los órganos competentes procederán a resolver motivadamente las solicitudes presentadas.
2. Las resoluciones estimatorias habrán de ir precedidas, en su caso, de la firma del Compromiso de Inserción por parte de todos los miembros mayores de edad de la unidad familiar.
3. Transcurridos tres meses desde la presentación de una solicitud, no se hubiere dictado resolución expresa, podrá entenderse que ésta ha sido desestimada.».

«Artículo 21. Comisiones de Valoración.

1. Se crea en cada una de las provincias de Andalucía una Comisión de Valoración, que tendrá la siguiente composición:
  - a) Presidente: Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía.
  - b) Vocales: Delegados Provinciales de las Consejerías de Trabajo e Industria, Obras Públicas y Transportes, Educación y Ciencia, y Asuntos Sociales, dos vocales designados por las Organizaciones Sindicales más representativas de Andalucía y dos vocales designados por las Organizaciones Empresariales más representativas de Andalucía.
  - c) Secretario: Un funcionario de la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales designado por el Presidente, que actuará con voz y sin voto.
2. Asimismo podrán ser convocados para asistir a las sesiones de las Comisiones de Valoración, a instancia del Presidente, los representantes de otras Administraciones Públicas, y entidades sin ánimo de lucro al objeto de que puedan expresar cuantas observaciones estimen oportunas para una mejor resolución de los procedimientos.
3. Las Comisiones de Valoración tendrán como función evaluar las solicitudes presentadas y formular las correspondientes propuestas de resolución.



4. Las Comisiones de Valoración se reunirán al menos una vez al mes, y se regirán en cuanto a su funcionamiento por lo dispuesto en el Capítulo II, del Título II, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.».

«Artículo 22. Órganos competentes para resolver.

1. Serán competentes para conceder o denegar el Ingreso Mínimo de Solidaridad los Delegados Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales.
2. En los casos de concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, los Delegados de las Consejerías de Trabajo e Industria, Obras Públicas y Transportes, y Educación y Ciencia, podrán reconocer, con carácter adicional y en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la aplicación de las restantes acciones previstas en el Programa de Solidaridad, que en su caso procedan.».

Para una mejor coherencia y claridad expositiva, hemos optado por tratar en un mismo apartado la terminación del procedimiento y la organización administrativa.

Como primeras conclusiones generales que se extraen de todo lo hasta aquí analizado, en relación a estos preceptos es que, sólo se está resolviendo sobre la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, sin que se imponga ninguna de las otras medidas que el Decreto prevé (empleo, educación y vivienda) y el Compromiso de Inserción, con diverso grado de implantación y exigencia según sea el territorio provincial de que se trate, se exige con independencia de que no se hayan establecido ninguna de dichas medidas, cosa que para esta Defensoría no tiene lógica alguna, pues el citado Compromiso se ha convertido en un mero

trámite formal, también de diverso calado, según se exija o no a todas las unidades familiares solicitantes, lo que no podemos dejar de relacionar nuevamente con las exigencias constitucionales de legalidad, igualdad y seguridad jurídica.

De igual modo, la existencia misma de las Comisiones de Valoración y su participación en el procedimiento queda cuestionada, desde el punto y hora en que no se está estableciendo en las resoluciones ninguna de las medidas que el Decreto prevé en materia de empleo, educación o vivienda, todo lo cual, a nuestro juicio, no hace sino introducir un importante factor que contribuye a la dilatación del procedimiento, por más que hayan venido funcionando muy bien hasta la fecha presente.

Como también puede observarse, la regulación normativa optó por el silencio negativo por el transcurso del plazo para resolver de tres meses. En cuanto al plazo de resolución, hemos de decir que el mismo fue modificado por el Decreto Ley 7/2013, de 30 de abril, en su disposición adicional segunda, que se mantuvo vigente por el Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, que mantuvo en vigor la disposición adicional referida del Decreto 7/2013, habiéndose reducido a dos meses el plazo para resolver motivadamente el Programa de Solidaridad, sin que tengamos constancia de que en ningún momento el mismo se respete.

Constatadas las enormes dilaciones en la resolución del Programa en prácticamente todas las Delegaciones Territoriales como hemos tenido ocasión de exponer en los Antecedentes de este informe, con el espíritu de ahondar y conocer en más profundidad las causas a las que ello pudiera deberse, con independencia de las de índole presupuestaria, incluimos en nuestro cuestionario la pregunta de cuánto suele tardarse desde que las solicitudes están completas hasta que pasan por Comisión de Valoración.



La respuesta a esta pregunta es muy variada, según la Delegación Territorial de que se trate. En unas, de dos a tres meses, en otras, de tres a cuatro, en otra, de cuatro a cinco y sólo una informó que no había lapsus y que una vez completas se tardaba en llevarlas a Comisión de 15 días a un mes.

Significativa fue sin embargo la alusión al plazo que mediaba en 2015, habiéndonos manifestado que en ese año se tardaba nueve meses desde que estaban completas hasta que podían llevarse a Comisión. La causa de ello se debía, fundamentalmente, a que tenían que esperar a contar con crédito para poder llevarlas a Comisión de valoración para su resolución.

Asimismo, preguntamos cada cuánto tiempo se celebraban las Comisiones de Valoración y si solía haber un número determinado de expedientes por Comisión, que fuese más o menos el mismo y constante.

En todas las Delegaciones Territoriales nos confirmaron que en este año 2016, se han dado instrucciones por los Servicios Centrales de la Consejería de que se celebren Comisiones de Valoración mensuales, así como las pautas sobre como ir resolviendo los expedientes y todo ello en función del importe que se transfiera a la Cuenta de Funcionamiento de las Distintas Delegaciones Territoriales para el IMS, habiéndose celebrado la primera en el mes de febrero de 2016, luego se ha venido celebrando otra Comisión cada mes, aunque se preveía que no se celebraran Comisiones ni los meses de agosto ni noviembre de 2016. Por contra, en todo 2015, solo se celebraron cinco Comisiones de Valoración.

La consecuencia que ha tenido la implantación de dicha medida, es que en este año 2016 el plazo desde que se presenta la solicitud, hasta que pasa por la Comisión de Valoración,

obviamente en el caso de los expedientes completos, se ha visto reducido bastante, aunque aún lejos de los dos meses establecidos en la últimas reformas normativas. Así, en alguna Delegación nos dijeron que en la Comisión de mayo se llevarían expedientes de diciembre de 2015, enero y parte de febrero de 2016.

En consecuencia, el número de expedientes que han de ir a cada Comisión, dependerá de los que haya completos y del crédito que haya en la Delegación Territorial para el IMS. Sin embargo a en una Delegación Territorial nos comentaron que desde los Servicios Centrales se les había dicho que a partir de junio de 2016 el dinero no iba a ser problema, presupuesto ilimitado y por tanto los expedientes a llevar a cada Comisión de Valoración estaría en función de lo que pudieran gestionar.

Se da la circunstancia de que la mayor o menor eficiencia y/o agilidad en la tramitación de los expedientes de IMS por el órgano de gestión, influye enormemente en la reducción o alargamiento del plazo hasta su resolución y pase a la fase de fiscalización y pago, habiendo notables diferencias entre unas Delegaciones Territoriales y otras. Así en algunas, los expedientes se llevan totalmente al día estando preparados para pasar por Comisión de Valoración en cuanto que haya crédito y en alguna otra se nos dijo que si en ese momento le transfirieran crédito no tenía expedientes completos y preparados para llevarlos a Comisión de Valoración para su resolución.

Una de las causas reiteradamente alegadas como productora de disfuncionalidades en la gestión del IMS es lo dispuesto en la propia Norma, en especial, el artículo 12 del Decreto 2/1999, según el cual: «La modificación sobrevenida del número de miembros de la unidad familiar, o de los recursos económicos declarados, deberán ser tenidos en cuenta, **de oficio** o a instancia de parte,





para la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, y, en su caso, para el posterior aumento o minoración del mismo», por cuanto que ello, ocasiona unos problemas extraordinarios de gestión pues se ha de comprobar, de oficio, en cada fase de la tramitación del procedimiento si las unidades familiares propuestas como beneficiarias siguen reuniendo los requisitos para acceder al Programa, al menos creemos que en estos hitos fundamentales: una vez las solicitudes completas y antes de llevarlas a Comisión de Valoración para valorar el cumplimiento de los requisitos, una vez que ya cuentan las solicitudes con la propuesta de resolución y antes de emitir la resolución misma y en el momento de su fiscalización, todo lo cual entorpece y ralentiza sobre manera su tramitación.

Y es que en el momento de la resolución las familias beneficiarias han de reunir las condiciones fijadas por la norma, trámite que se produce cuando ya las solicitudes llevan en muchas ocasiones, al menos en ejercicios anteriores al actual de 2016, un año en las Delegaciones.

En relación con ello, hemos de recordar que el momento en el que las personas beneficiarias han de reunir los requisitos exigidos es el de presentación de la solicitud. Sin embargo, al tardarse tanto en la resolución de los expedientes, debido a diversas causas, es lógico que las circunstancias de la unidad familiar hayan variado al momento de la propuesta de resolución, por cuanto que no tienen más remedio que intentar conseguir recursos para poder satisfacer las necesidades básicas de sus familias, o también han podido variar en el número de miembros que componen la misma, lo que obliga a la aplicación del artículo 12, ya citado. Siempre se nos ha referido que la comprobación de oficio que se efectúa es la del cruce de datos con las Bases de Datos de la seguridad Social y del SEPES, y con la del Padrón de Habitantes.

Una problemática añadida que se plantea a todo lo anterior, es que la plataforma informática de gestión de los servicios sociales el SISS, data de 2007 y no está adaptada a las incidencias que puedan plantearse por cuanto que no las recoge, todo lo cual ocasiona mucho trabajo y muchas necesidades de personal por cuanto que lo primero que se ha de hacer, en el caso de que el cruce de datos de positivo, es decir que se compruebe que alguno de los miembros la unidad familiar percibe otras prestaciones, haya trabajado o esté de alta en Seguridad Social, es la suspensión del cobro<sup>16</sup>, dar trámite de audiencia a la persona interesada y reajustar la cuantía del IMS ocasionando todo ello retrasos en expedientes que siguen estando vivos.

Esto nos lo corroboraron también en una Delegación distinta al decirnos que la herramienta informática con la que se tramita el Programa, el SISS, se considera arcaica ya que la carga de gestión administrativa de cada incidencia, conlleva contados 552 trámites en el SISS. Por otra parte, las Comisiones de Valoración enlentecen y no favorecen a que la gestión sea más ágil. Es el caso de tener que llevar todas las modificaciones de aumento o disminución de la cuantía.

16. Orden de 8 de octubre de 1999 por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero.

#### Artículo 3. Forma de pago.

1. El pago se realizará por meses vencidos.
2. No obstante, podrá procederse al pago anticipado de todas o de algunas mensualidades en atendiendo 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.  
(...)
5. Suspensión del pago.

El Delegado Provincial de Asuntos Sociales al iniciar el procedimiento para la extinción del derecho al Ingreso Mínimo de Solidaridad, podrá acordar como medida cautelar la suspensión de su pago hasta el momento de dictar la resolución definitiva).





Reajuste de la cuantía que, como vimos, solo se aplica en caso de que haya que reducir la cantidad que corresponda abonar por el IMS debido al cambio favorable de las circunstancias económicas que se alegaron en el momento de la solicitud, por cuanto que cuando la diferencia del reajuste del IMS es a favor de la unidad familiar afectada por disminución de los ingresos, la compensación y pago no se produce hasta que transcurren los seis meses de cobro de esta prestación, en una denominada séptima nómina, como ya hemos referido en otro de los apartados de estas conclusiones, lo cual actúa en beneficio de la Administración y perjudica a las unidades familiares beneficiarias.

Para concluir, acudimos a lo que se nos decía en una de las Delegaciones Territoriales, en el sentido de que este procedimiento administrativo es totalmente farragoso pero que hay que respetarlo y a grandes rasgos sería: se graban los datos en el SISS, se efectúa requerimiento de subsanación, publicación en BOJA de las notificaciones en caso necesario, acuse de recibo y cuando los expedientes ya están completos al haberse aportado la documentación requerida, se efectúa la propuestas de resolución y es entonces cuando en esta Delegación se lleva a cabo la consulta en el Programa SILCON para efectuar el cruce de prestaciones, es decir en el hito previo a la emisión del documento contable AD con el que se inicia la tramitación económica, al que mas tarde nos referiremos. A ello se une las características sociales de muchas de las personas destinatarias de este Programa, con dificultades añadidas como es por ejemplo la compulsión de documentos, etc.

#### 4.3.2.2.5. Las situaciones de emergencia social

«Artículo 20. Situaciones de emergencia social.

1. Cuando a la vista de la documentación presentada conforme al artículo 15 del presente Decreto se aprecie que concurren situaciones de emergencia social el Delegado Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, continuándose la tramitación conforme al procedimiento ordinario.
2. Las mensualidades percibidas con tal carácter se computarán dentro del período para el que se concede el Ingreso Mínimo de Solidaridad en la resolución que ponga fin al procedimiento.».

Esta tramitación especial, no puede sino ser calificada como tramitación de urgencia, para ello se requiere que a la vista de la documentación presentada se aprecie que concurren situaciones de emergencia social.

Muy variadas también son las actuaciones de las distintas delegaciones territoriales a este respecto, sin que exista una unidad de criterio sobre lo que ha de considerarse emergencia social, quedando tal decisión al albur de cada una de ellas.

Así en una nos decían que aplican el artículo 20, previo informe de los SSCC, que así lo diga y llevan a cabo el pago único y de una sola vez de los seis meses de prestación problemas sólo en los casos de «fuerza mayor».





En otra se nos decía que los criterios de emergencia social, los han coordinado con los SSCC de la provincia en reuniones anuales, actualizados a mayo de 2016: desahucios, personas sin hogar con proyecto de intervención de los SS, casos de fuerza mayor o de salud graves y cuando la familia tiene muchas deudas. Aproximadamente llevan más o menos 10 expedientes de urgencia social por Comisión. Esta coordinación con los SSCC de la provincia se ha visto potenciada en los últimos años. Si los expedientes se resolvieran en plazo no tendría sentido tener que dar lugar a los supuestos de urgencia social. No llevan a cabo pagos únicos ya que si no, no se puede trabajar con la familia para que supere o salga de la situación.

Otra Delegación pide informes sociales especiales cuando hay que exonerar de algún requisito y consideraban urgencia para casos de enfermedad. La acumulación del pago a un pago único sólo se había hecho dos veces en 6 años y fue por catástrofe. Los desahucios no lo consideran urgencia puesto que se han dado muchos en los últimos años.

Finalmente, en otra se nos dijo que los supuestos de urgencia o emergencia solo se aplican a las personas que viven en la calle y a las que así viene informado por los SSCC. Se parte de la base de que situaciones y casos urgentes son todos. En estos supuesto lo que se hace es adelantar la concesión del Programa, no respetando el orden de prelación de la solicitud para resolver y no se hacen ya pagos únicos.

Esta problemática de qué ha de considerarse situaciones de emergencia social que den lugar a tramitación de urgencia de solicitudes del Programa de Solidaridad, ya tuvo ocasión de analizarla esta Defensoría en la queja 10/2419, tramitada de oficio, cuyo resultado de nuestra investigación nos llevó a emitir

en abril de 2012 Recomendaciones, pues observamos que se venía produciendo un incremento no homogéneo en las distintas provincias, así como que existían provincias sin resolución alguna con cargo a este procedimiento de resolución de las situaciones de emergencia, mientras se observaba en el año 2011 un notable incremento en otras.

Por ello, entendiendo que las situaciones de emergencia podían ser cada vez mayores, dada la situación de crisis económica que veníamos padeciendo, recomendamos que, en caso de que no existieran, se aprobasen instrucciones por parte de la Consejería, mediante la que se establecieran criterios objetivos a tener en cuenta para la valoración de las situaciones de emergencia social a las que se refiere este artículo 20 del Decreto.

De igual forma, en las mismas se debería hacer constar que los informes que se elaboraban por los Servicios Sociales Comunitarios por vía de colaboración, tanto en los que se adjuntaban a las solicitudes que por los mismos se remitían a las entonces Delegaciones Provinciales, como los que se emitían previa solicitud de las propias Delegaciones, se hiciera constar expresamente si en la unidad familiar solicitante concurrían situaciones de emergencia social, para que el Organismo competente pudiera decidir la conveniencia de la tramitación conforme a lo previsto en el artículo 20 apartado 1 del Decreto 2/1999.

Recomendaciones que, como podemos observar, siguen plenamente vigentes en el momento actual.



### **4.3.2.3. La gestión económica y la fiscalización de los expedientes**

Una vez que los expedientes de solicitud del Programa pasan por la Comisión de Valoración y obtienen propuesta favorable de resolución, comienza la tramitación económica de los mismos que se concreta en la elaboración del documento contable AD por el Servicio de Acción e Inserción Social, la fiscalización de los expedientes y del AD global por la Intervención Delegada en la Provincia o Intervención Provincial, la elaboración de la Resolución y del OJ también global, las transferencias bancarias individuales desde la cuenta de funcionamiento de la Delegación Territorial a las cuentas bancarias individuales de las personas beneficiarias y la emisión de los J o documentos de pago, que ya si son individuales por cada persona beneficiaria del IMS.

Como expusimos en los antecedentes de este informe, en el año 2015, visitamos junto a los Servicios de Acción e Inserción Social las Intervenciones Delegadas Provinciales de Sevilla y Cádiz, al ser estas provincias donde más retrasos se venían produciendo en la resolución de este Programa.

Así pudimos conocer que Sevilla y Cádiz, eran las únicas Provincias, hasta marzo de 2015, en las que el procedimiento de gestión económica del IMS era distinto a las del resto. El documento AD, se exigía por la Intervención que fuese acompañado del documento contable llamado Anexo de Terceros, en el que se incluía la relación nominal para identificación de todas las personas beneficiarias propuestas previamente por la Comisión de Valoración. En el resto de provincias todos los documentos contables eran globales, sin incluir relación nominal y se fiscalizaban sin el mencionado Anexo.

Consecuencia, en parte, de lo anterior, era que al tener que fiscalizarse otras prestaciones también de carácter social y no haber suficiente personal, no había criterios oficiales de priorización de tramitación de la gestión económica de una sobre otras, aunque las PNC habían de estar aprobadas en un plazo determinado de cada mes.

También en relación con ello, influía el procedimiento de fiscalización en sí. La intervención de Sevilla, desde siempre, comprobaba los datos de cada una de las personas beneficiarias que iban en la relación efectuada por la Comisión de Valoración e incluidas en el Anexo de Terceros. Cádiz también venía haciéndolo así, desde primeros de año, hasta que se dieron unas instrucciones provisionales por la Intervención General de la Junta de Andalucía, para pasar a efectuarse esta comprobación mediante la técnica de muestreo.

Por otra parte, este procedimiento se venía haciendo en el anterior Programa Informático de gestión económica llamado Júpiter. No obstante, a primeros de año 2015, se cambió de Programa al denominado GIRO, el cual está diseñado de forma diferente ya que no reconoce ni permite que se incluya el denominado Anexo de Terceros, lo cual vino a introducir a primeros de 2015, nuevos problemas en la gestión económica y contable de los expedientes en estas dos provincias que, finalmente, fueron resueltos por la Dirección General de Política Digital.

En estas Intervenciones nos dijeron también que no hay una Instrucción en materia de Muestreo por parte de la Intervención General, aunque sí hay una especial, que es la que se venía utilizando. Así, si se produce un porcentaje de errores en la muestra, ello obliga a la ampliación de la misma y si nuevamente se producen más errores, podría conllevar a la fiscalización de



todos y cada unos de los expedientes, todo lo cual necesariamente influye en los tiempos de tramitación del Programa.

En relación con ello, se alude a que la Instrucción existente al respecto, es del año 1991, la que se dictó para la primera norma reguladora del Salario de 1990, sin que haya sido adaptada a las modificaciones que sufrió esta y que dieron lugar a la aprobación del Decreto 2/1999. Dicha Instrucción permite la fiscalización por muestreo de expedientes solicitando un 15% de los mismos para llevarla a cabo. El muestro interrumpe el plazo de fiscalización, que es de diez días, manifestándose en una de dichas Intervenciones que dicho plazo no se cumplía en el trámite inicial de resolución y reconocimiento, debido a que no tenía personal suficiente para todas las materias y organismos a fiscalizar que tenía asignados.

Ambas Intervenciones no sólo fiscalizan las materias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sino también las de las Consejería de Salud, Empleo y el SAE, por lo tenían y acumulaban una gran sobrecarga de trabajo que se agravaba en la época estival a causa de las vacaciones reglamentarias del personal adscrito a las Intervenciones.

Por otra parte, existe una gran confusión, a nivel general, del carácter del IMS, opinándose que se trata de una norma híbrida, pues no se sabe a ciencia cierta si se trata de una subvención, o qué es desde el punto de vista contable, lo cual necesariamente influiría en su tramitación. Parece ser que actualmente se entiende que sería una subvención, dada la naturaleza del montante económico y aunque no se adecue su tramitación en puridad a la normativa general de subvenciones de la Junta de Andalucía. En cualquier caso, el Decreto 2/1999, no dice nada a este respecto, limitándose a remitir, en lo que a su financiación se refiere, a las

correspondientes partidas de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Corroborar esta tesis el hecho de que aún cuando el volumen de gasto de los expedientes que van a alguna Comisión de valoración, supere los tres millones de euros como ha ocurrido en alguna ocasión, no sea necesaria la aprobación del Consejo de Gobierno como es obligatorio cuando se supera esa cuantía por una partida de gasto, pues se entiende que son subvenciones individuales.

Efectivamente el IMS en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, tienen un código presupuestario como Subvención, que la Intervención de Sevilla interpretaba que era de concurrencia competitiva y por tanto la gestión económica del Programa la efectuaba como si de una subvención de estas características se tratase, lo que explicaba que exigiera que el AD llevase Anexo de Tercero.

En relación a todo ello, en unas de las Delegaciones Territoriales se nos decía que antes esta prestación tenía el tratamiento de una nómina y que ahora tiene el de una subvención y que este año se había comunicado por primera vez su concesión por los Servicios Centrales a la Agencia Tributaria, para su consideración como ingresos a efectos de IRPF, aunque según hemos comprobado en la Declaración de IRPF correspondiente a 2015, los ingresos procedentes de este tipo de prestaciones (rentas mínimas), se han declarado exentos de tributación. Sin embargo, se nos decía, todo esto solo es en teoría porque en la práctica no se exigen algunos trámites de subvención, como el de la justificación, el destino etc. En la aplicación informática SISS consta como motivo de denegación el incumplimiento de las obligaciones fiscales o frente a la seguridad social, lo que pasa es que ni se comprueba ni se aplica.



Quisimos conocer como se llevaba acabo la fiscalización económica por la Intervención Delegada del resto de las provincias, por lo que introdujimos varias preguntas al respecto en nuestro cuestionario, así, en caso de que se efectuase mediante técnica de muestreo, qué porcentaje de muestra se suele exigir. Estas fueron las respuestas:

En dos Intervenciones Provinciales, no se llevaba a cabo muestreo de los expedientes. En las restantes, se había comenzado a fiscalizar por muestreo en distintas fechas, desde la entrada en funcionamiento del Programa Giro, que vino a sustituir al Júpiter para la tramitación económica y contable del Salario Social en un caso, y en enero y en octubre de 2015 en otros y se solía pedir una muestra de entre el 2 %y 5%, entre el 5% y el 10%, solo el 5% o solo el 10% de los expedientes aprobados en la Comisión de Valoración que pasan a fiscalización para su pago.

Como puede verse, criterios no homogéneos de actuación en las distintas Intervenciones Delegadas, en cuanto a la fiscalización por muestreo y en la muestra de expedientes que se solicita para llevarla a cabo.

Una vez fiscalizados por muestreo, nos interesaba saber si la Intervención solía devolver todos o parte de los expedientes fiscalizados con nota condicionada a necesidad de subsanación o de reparo, dándose diversas situaciones.

Tres intervenciones Provinciales, no devuelven nunca los expedientes fiscalizados ni efectúan notas de reparo, existiendo en una de ellas muy buena comunicación con el órgano gestor, resolviéndose las dudas vía telefónica.

En otra, se alegaba además que la causa más común de las notas condicionadas suele ser la existencia de ayudas económicas



en materia de empleo, que son incompatibles en su percepción con el salario. En cuanto a la gestión, la dificulta el que cada vez que se hace un documento contable han de revisarse todos los expedientes y cada vez que se va a pagar tienen que comprobar el cumplimiento de los requisitos en todos ellos y esto lo pide la intervención con el OJ.

En el caso de que la Intervención descubra alguna anomalía en el expediente, y ponga nota de reparo, se devuelve el documento contable AD y tras la subsanación pertinente, se vuelve a mandar de nuevo el AD a la Intervención. En caso de que se trate de variación de circunstancias que de lugar a la modificación del importe del IMS, se saca a la persona afectada del AD y una vez corregido lo que haya que corregir, se incluye en el AD correspondiente a la siguiente Comisión de Valoración, se nos decía en otra Delegación territorial.

Finalmente, en otra de las Delegaciones Territoriales visitadas, se nos trasladaba que la Intervención provincial rechazaba todo el documento contable entero, de toda la Comisión de Valoración y que, de hecho, todos los documentos contables de todas las Comisiones eran rechazados cuando en el muestreo se encontraba alguna deficiencia.

En cuanto al tiempo que tardaba la Intervención Delegada en fiscalizar los expedientes desde que le eran remitidos por el Órgano gestor, todas las respuestas fueron que siempre se fiscalizaba dentro del plazo de diez días que tienen para llevar a cabo esta actuación, los cuales iban, según una u otra, desde un día o en el mismo día (Intervención que no pide muestreo); de dos a tres días; de un día a una semana; tres días; entre cinco y diez días y aproximadamente de una semana a diez días.





Finalmente, respecto a nuestras preguntas sobre si tuvieron problemas con el cambio de programa informático de gestión económica de JÚPITER a GIRO y, en su caso, si seguían teniéndolos, en todos los Servicios de Acción e Inserción Social provinciales se nos respondió afirmativamente a esta pregunta, y que, en la actualidad, uno de los problemas que tiene el GIRO es el dar de alta las cuentas bancarias de los beneficiarios, los cuales tienen que aportar un certificado oficial de su banco en la Tesorería de Hacienda y dar de alta una cuenta operativa oficial, además en 2016 ha habido más problemas por el desdoblamiento o cambio en el órgano gestor, es decir al separar las Consejerías de Salud y de Igualdad y Políticas Sociales.

Asimismo, el GIRO sigue dando problemas en algunos otros aspectos: en el denominado CEIS de gestión de incidencias y en que no permite grabar el J o documento contable de pago individual a cada persona beneficiaria, por lo que el pago de cada Comisión de Valoración, se ha de grabar a mano en el SISS, todo lo cual conlleva un enorme trabajo por parte del personal de estos Servicios.

#### **4.3.2.4. El pago del IMS**

Para concluir la tramitación de este procedimiento, el cual acaba con el pago de la primera mensualidad del IMS una vez reconocido, quisimos conocer el Intervalo de tiempo aproximado para que se produzca el pago desde la aprobación de los expedientes en la Comisión de Valoración, (Comisión-Intervención-Fiscalización, Resolución y Pago).

Según las distintas Delegaciones este plazo puede ir de mes, mes y medio a dos meses. En ello incluye el que el pago ha de

producirse a mes vencido, por lo que los expedientes resueltos positivamente en un mes, no pueden pagarse efectivamente hasta el mes siguiente.

También en relación al pago del IMS, suelen ser reiteradas ante esta Defensoría las quejas de las personas beneficiarias, en el sentido de que no hay un día o intervalo fijo del mes en el que se produzca el pago mensual del mismo, lo que les ocasiona muchos trastornos a sus economías, pues no saben cuando van a poder disponer del dinero en el que consiste esta prestación. No olvidemos que el IMS está destinado a satisfacer necesidades básicas de las familias beneficiarias.

De nuevo, las respuestas son distintas y variadas, aunque hay Delegaciones que procuran por todos los medios que el pago del IMS, una vez reconocido, se efectúe más o menos en una fecha fija: en la primera semana del mes; entre el uno y el diez del mes aunque pagan siempre el viernes procurando que sea el primer viernes de cada mes dado que es los miércoles cuando se transfieren el dinero a la cuenta de funcionamiento de la Delegación; un mes aproximadamente, pago a mes vencido. Antes no había fecha de cobro fija, ahora pagan del uno al diez siempre; se efectúa siempre a final de mes y se adoptó esta costumbre hace tiempo, el tratarlo en este sentido como una nómina aunque tienen fijado de plazo hasta el día 10 del mes siguiente, pero pagan siempre antes que termine el mes.

No hay período fijo de pago. Al día siguiente de la Resolución, a mes vencido<sup>10</sup>, que es lo que dice la norma y también lo que retrasa el pago de 15 a 18 días.

Finalmente, en una de las Delegaciones Territoriales, se quiso poner encima de la mesa la cuestión de los embargos de



la cuenta bancaria de las personas beneficiarias que efectúa, por ejemplo, la Seguridad Social. Los bancos no quieren saber nada del asunto y cuando se produce el ingreso en la cuenta del IMS, automáticamente el banco detrae el importe del mismo en virtud de los embargos comentados.

### 4.3.3. Cuestiones relativas al personal

Por tener bastante relevancia en la mayor o menor agilidad, eficiencia y eficacia, en la tramitación del Programa de Solidaridad, no queremos concluir este informe sin referirnos mínimamente a algunas cuestiones relativas al personal que se encarga de la tramitación de estos expedientes, de las que se extrae la gran carga de trabajo que el mismo viene soportando, así como los esfuerzos adicionales que en ocasiones tienen que realizar cuando se hacen necesarios planes de choque para poner al día y que no haya excesiva demora en la tramitación de los expedientes.

La queja común en todas las Delegaciones y en algunas Intervenciones, es la deficiente dotación de personal destinado a la gestión del Programa de Solidaridad y por lo tanto, de falta de recursos humanos, teniendo en cuenta el importante volumen de solicitudes del IMS en todos estos últimos años, todo lo cual puede justificar la ralentización del procedimiento de gestión, incluido el de gestión económica.

Por otra parte, se considera que es en la RPT donde se debería de dotar adecuadamente al mismo, puesto que hay muy poco personal de plantilla, teniendo adscritas personas de otras unidades y que no pertenecen al servicio, lo que se denomina coloquialmente "prestados".

Así, en una de las Delegaciones visitadas, se nos decía algo que ejemplifica esta situación y es que como quiera que hay déficit de personal, con personal “prestado” de otras unidades, se hacen necesarios planes de choque en los que el personal va a trabajar por la tarde, constituyendo una clave de preocupación el tener presupuesto y no tener expedientes preparados por problemas de personal.

En otra se nos comentaba que han necesitado refuerzos de personal y en épocas que hace falta se hacen horas extras.

