



25 años del Programa de Solidaridad en la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz



4. 25 años del Programa de Solidaridad en la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz

Desde que a finales de 1990 se implantase en nuestra Comunidad Autónoma, siguiendo al respecto modelos ya conocidos en otros puntos del Estado Español e incluso en otros países europeos, el “Programa de Solidaridad de los Andaluces”, ha sido una de las materias objeto de atención preferente por parte de esta Institución.

El especial interés del Defensor del Pueblo Andaluz por esta temática ha derivado, de una parte, del objeto mismo del programa que persigue la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, ante la persistencia de estas situaciones que chocan frontalmente con las obligaciones que imponen a los poderes públicos los artículos 9.2, 39.1 y 41 de la Constitución Española y, de otra, de las propias quejas presentadas por los ciudadanos desde su inicio, a través de las cuales se empezaron a detectar con prontitud las carencias que tanto desde un punto de vista normativo, como del de su aplicación práctica y de gestión, entrañaba este programa.

Por ese motivo -abundancia de quejas centradas en el Programa- nuestra Institución ha llevado a cabo a lo largo de los últimos veinticinco años, en unos casos, un seguimiento parcial del mismo, en el sentido de tenernos que ocupar preferentemente de las patologías que le afectan puesto que a ello nos han obligado las numerosas quejas recibidas que, por su propia esencia, no se centran en sus virtudes sino en sus carencias a la luz de los expedientes concretos que afectan a sus respectivos remitentes. Quiere ello decir que si bien gracias al Programa de Solidaridad del que nos ocupamos, muchas miles de familias andaluzas han visto paliadas sus circunstancias de pobreza y quizás, incluso, algunas

o muchas de ellas, hayan podido escapar de su marginación, no nos vamos a centrar en este esencial aspecto positivo nuestra exposición sino que en la misma vamos a señalar la difícilísima situación en que actualmente se encuentra dicho Programa hasta el punto de que estamos convencidos de lo inaplazable de su derogación y reforma.

Es a partir de ese año 1990, cuando TODOS nuestros Informes Anuales recogen extensas páginas sobre el Programa de Solidaridad, inicialmente dentro del apartado del Área de Trabajo puesto que, como veremos, la adscripción de la gestión esencial del mismo y su coordinación correspondieron en su inicio a la Consejería de Trabajo, y posteriormente en el Área de Servicios Sociales, a partir de la adscripción del programa a la hoy denominada Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en sus diferentes denominaciones a lo largo de estos años.

De entre todos los Informes Anuales aludidos llamamos la atención sobre nuestra exposición contenida en los de los años 1992 y 1993 porque en ellos se contempla, respectivamente, nuestra posición sobre la aplicación de su primera norma reguladora, el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, -expresada en una amplia SUGERENCIA remitida en su día al Consejero de Trabajo, precedida de un estudio normativo- y la respuesta de éste, que a continuación veremos.

Sobre el balance de los cinco primeros años de vigencia del Programa de Solidaridad a través de las quejas recibidas en esta Institución, nos remitimos a nuestro Informe Anual de 1994, en el que nos vimos obligados a utilizar calificativos ciertamente duros para epigrafiar algunos apartados, por ejemplo *"Un Programa de Solidaridad no tan solidario"* o este otro *"La deficiente gestión presupuestaria del Programa causa de la paralización de expedientes"*.





Sobre el mismo tema, un epígrafe completo dentro del Área de Trabajo se dedica a ello en el Informe Anual de 1995 "2.1.3. *La necesidad ineludible de revisar el Programa y perfeccionar, al mismo tiempo, su marco jurídico*". Del mismo modo, idéntico epígrafe 2.1.3 se recoge en el Informe Anual de 1996, con la siguiente denominación "*Algunos aspectos del Programa exigen reformas normativas*".

Como puede observarse, muchos años ya tras las huellas del asunto que nos ocupa en virtud de la insistencia de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma -de una parte quizá pequeña del mismo, pero expresiva y persistente- que nunca ha dejado de hacer destinataria de sus quejas al Defensor del Pueblo Andaluz.

Pues bien, a raíz de las quejas se iniciaban las oportunas investigaciones, incluso se abrieron en diversos años expediente de queja de oficio, todo lo cual nos permitió detectar las primeras disfunciones administrativas en la ejecución del Programa, desde los inicios de su puesta en marcha con el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, lo que nos llevó, como ya hemos dicho y en los párrafos siguientes veremos, a emitir diversas Sugerencias de flexibilización, a través de una necesaria modificación o reforma de algunos de sus aspectos.

Es a partir de 1993 cuando, desde algunos de los Órganos Gestores del Programa y con ocasión de los expedientes de queja en trámite, se nos comienza a informar sobre las dificultades presupuestarias a las que se enfrentaban para desarrollar el Programa de Solidaridad. Durante todos los años siguientes se han sucedido noticias sobre la carencia de créditos para hacer frente a las ayudas, si bien, la situación no era idéntica para todas las Delegaciones Territoriales, que gestionan el Programa, como tampoco eran idénticas las soluciones intentadas desde cada una.

Pensamos que las dificultades presupuestarias pueden ser una de las causa de gran parte de las disfunciones administrativas que venimos denunciando con insistencia durante un año tras otro.

Durante todos estos años de actuación de la Defensoría en esta materia hemos tramitado numerosos expedientes de queja donde se ponían de manifiesto estas y otras irregularidades, muchas de las cuales afectaban a solicitudes que como hemos dicho, su tiempo de tramitación excedía muy mucho de los plazos legales y en los que las personas promotoras exponían su desesperación por llevar demasiado tiempo esperando una resolución administrativa, al tiempo que manifestaban su desconcierto cuando el propio personal del órgano gestor les comunicaba que, aunque se les había informado favorablemente la concesión de la ayuda, ésta no se podía hacer efectiva hasta que se resolviera el problema derivado de la carencia de crédito.

No es necesario recordar la trascendencia de este Programa como instrumento de lucha contra la marginación económica, sobre todo teniendo en cuenta la situación de crisis general que, durante todos estos años, especialmente en los ocho últimos ha venido afectando a un gran número de familias.

Lo que hemos dado en llamar problemas o dificultades presupuestarias, durante algunos años motivaron una situación de paralización generalizada de expedientes, muchos de ellos informados favorablemente o incluso con resolución estimatoria notificada a los interesados. Pero además, los retrasos acumulados iban produciendo otros efectos perversos, como los derivados del cambio de circunstancias en las unidades familiares por el transcurso del tiempo o los efectos de la cronicidad de las mismas en las situaciones de necesidad, con la acumulación continua de solicitudes de acogida al Programa.



Por otra parte, los sucesivos colapsos presupuestarios exigía también la urgente revisión del Programa y cambios normativos consecuentes: no podía continuar por más tiempo un panorama que incluía todos los años miles de solicitudes pendientes de contestar, cuyos peticionarios no tenían más noticias que los rumores que les llegaban o las comunicaciones verbales de los respectivos servicios territoriales de información.

Así, desde el primer año de vigencia del Programa, hasta la actualidad con el aún vigente Decreto regulador, 2/1999, de 12 de enero, venimos insistiendo en la necesidad de proceder a una revisión seria y profunda del Programa que nos ocupa a la vista de las numerosas disfuncionalidades y lagunas que hemos venido observando en su aplicación y en su escasa normativa de desarrollo.

En ese sentido, como decíamos, hemos realizado varias actuaciones de oficio en las que formulamos recomendaciones y sugerencias en dicho sentido, hasta llegar a los tiempos presentes, llegando esta Defensoría, a raíz de nuestra última actuación de oficio, a una seria conclusión y es que lo que procedería es la derogación de la actual norma y la aprobación de una nueva que, a nuestro juicio, no podría ser otra que la Ley de Renta Básica para Andalucía, en desarrollo del artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, si bien hasta tanto la misma se apruebe, la reforma del Programa de Solidaridad no puede aplazarse por más tiempo, como ciertamente se deduce del contenido de los siguientes apartados.

A relatar someramente las actuaciones más relevantes de esta Defensoría en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, en base al contenido de nuestros Informes Anuales al Parlamento de

Andalucía, hasta llegar a la actualidad, dedicamos los apartados siguientes.

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

Como ya dijimos, el Decreto 142/1990, de 15 de Mayo, fue la norma creadora del Programa que tenía como objetivo la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, dando forma a un conjunto de acuerdos que tenían por denominador común la lucha por la integración social de los andaluces, marginados por situaciones de pobreza y desarraigo, que como sabemos tuvo escasa vigencia y fue derogada expresamente el día 30 de noviembre de aquel mismo año, por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre (BOJA nº 99, de 30 de noviembre).

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

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

En algunos casos, de la documentación aportada se deducía, sin género de dudas, la corrección de la resolución denegatoria



adoptada. Sin embargo, en general, nuestra actitud fue siempre la de iniciar actuaciones ante la correspondiente Delegación Provincial de Trabajo, con objeto de conocer mejor los trámites efectuados, la aplicación concreta del Decreto en cuanto a sus causas de exclusión y los criterios con los que éste se estaba llevando a la práctica.

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

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

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

400/1990, de 27 de noviembre- establecía que «al 1 de enero de 1992 se procederá a la revisión del Programa a la vista de la evaluación de sus resultados».

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

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

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



Una vez recibimos esta primera información, se hizo necesario elaborar un **estudio de la norma reguladora del Programa**, de sus antecedentes europeos, de los de las Comunidades Autónomas del Estado que tenían implantados con anterioridad Programas de similares características y de las diferencias existentes entre dichos Programas y el andaluz, estudio que nos permitiría valorar con mejor conocimiento nuestra primera impresión de posibles efectos distorsionantes detectados, a la vista de las quejas que habían sido presentadas los ejercicios anteriores, y de las que se seguían produciendo.

Los datos básicos de nuestro estudio fueron los siguientes:

A) Análisis del Decreto 400/1990

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

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

Como última medida, y en el caso de que no pudieran llevarse a cabo cualquiera de las anteriormente mencionadas, se contempla, en último término, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, popularmente llamado Salario Social.

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

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

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

El artículo 6, quizá el más conflictivo, pues era causa principal de las denegaciones, establecía las incompatibilidades de las acciones o medidas del programa: 1) No era compatible con la percepción de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva de cualquiera de los miembros de la unidad familiar. 2) No podían ser beneficiarios las personas que reunieran las condiciones precisas para poder percibir cualquier pensión o prestación económica o las



que trabajasen habitualmente en actividad económica protegida por programas especiales de empleo. 3) Los mayores de 65 años (evidentemente por la posibilidad de los mismos de percibir pensión no contributiva de jubilación, por lo que podría estar subsumida en la causa de exclusión anterior).

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

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

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

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

Por último, el artículo 13 imponía el seguimiento continuado para comprobar si persistían las condiciones y la elaboración de

un informe periódico de las Comisiones de Valoración Provinciales evaluando el grado de eficacia del Programa, y el 14 establecía que la dotación presupuestaria del Programa, revisable anualmente, será la habilitada al efecto por la Consejería de Economía y Hacienda, para el año 1990, y para 1991 procedería de las correspondientes partidas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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

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

B) Marco comparativo europeo del Ingreso Mínimo Garantizado.

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

Los sistemas de protección social existentes en los países miembros de la Comunidad estaban normalmente basados en el



trabajo previo, cubriendo, pues, el seguro de desempleo sólo a los que ya habían cotizado, lo que igualmente ocurría con respecto a las prestaciones de la Seguridad Social.

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

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

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

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

- Era una prestación de carácter universal, aunque en la práctica podían quedar excluidos determinados colectivos, como jóvenes (con variables límites de edad en los distintos países) o extranjeros.
- Su cuantía normalmente tomaba como referencia el salario mínimo legal, relacionándolo con el número de miembros de la familia afectada, y, en ocasiones, con la edad de los mismos. Su duración estaba constreñida a un período determinado, renovándose por nuevos períodos si persistían las circunstancias que motivaron la prestación, tras la oportuna investigación.
- Estaba financiado por el Estado, pero se gestionaba a nivel territorial.

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

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



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

C) El Ingreso Mínimo Garantizado en el Estado Español.

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

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

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

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

mantenimiento de la vivienda habitual, para su habitabilidad y equipamiento básico, los relativos a necesidades primarias del beneficiario y las de endeudamiento previo originado por alguno de los conceptos anteriores.

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

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

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

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





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

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

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

El dato más relevante del programa era que la modificación, suspensión o extinción del pago de la subvención económica no

implicaba necesariamente los mismos efectos respecto a las otras prestaciones previstas en el programa, de lo que podíamos deducir que las distintas prestaciones podrían ser compatibles.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1) De forma:

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



2) De fondo:

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

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

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

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

1) Cuestiones formales

a) Tramitación procedimental:

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

b) Formatos y aportación de documentos:

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

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



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

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

2) Cuestiones de fondo

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

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

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

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

a) Régimen de incompatibilidades.

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

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

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



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

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

b) Unidad familiar o convivencial

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

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

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

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

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

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

c) Duración y prórroga del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

4.2. El Decreto 2/1999, de 12 de enero. De 1999 a 2014

Este Decreto, configura al Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida inicial, a partir de la cual, se podrán arbitrar otro tipo de acciones y medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes.

Así, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado "salario social", consiste en una prestación económica mensual que se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la

resolución por la que se efectúe su reconocimiento y su duración máxima será de seis meses.

Este Decreto, como ya vimos, fue posteriormente desarrollado en alguno de sus contenidos por la Orden de 8 de octubre de 1999, en lo que atañe al pago. Esta normativa ha venido cubriendo una importante demanda de la ciudadanía con carencias económicas y sociales.

Nos parecieron los más **destacables y novedosos de la nueva regulación**, los siguientes aspectos:

- Se seguía manteniendo un cuadro prestacional que comprendía, junto a la medida inicial del Ingreso Mínimo de Solidaridad, otro tipo de medidas insertivas que permitían capacitar a la unidad familiar beneficiaria para su integración social. Las novedades que introducía el nuevo Decreto, con respecto al anterior, en este sentido se concretaban en la consideración del Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida prioritaria (en el antiguo Decreto su aplicación se preveía como residual) y en la compatibilidad en la aplicación de las medidas entre sí.
- La aplicación de diversas medidas a una misma unidad familiar se materializaba a través de la aceptación expresa y previa por parte de los miembros mayores de edad de la unidad familiar destinataria de lo que se denomina “Compromiso de Inserción”, cuyo contenido afectará a aspectos personales, familiares, socioeconómicos y laborales.
- Otra novedad importante del nuevo Decreto, y que afectaba a los requisitos de acceso al Programa, era que desaparecía el régimen de incompatibilidades establecido en el anterior artículo 6 y que negaba el acceso a aquellas unidades familiares en las



que alguno de sus miembros fueran perceptores o reunieran los requisitos para poder percibir cualquier tipo de prestación o pensión de carácter público.

- Igualmente, desaparecía la necesidad de censo y residencia en un municipio de la Comunidad Autónoma andaluza con anterioridad a una fecha concreta (antes 1 de junio de 1989), estableciéndose ahora el límite temporal de un año con anterioridad a la presentación de la solicitud.
- También novedoso y conforme a nuestras sugerencias, resultó la disminución de la edad máxima establecida para que una persona sola pueda admitirse como unidad familiar susceptible de ser beneficiaria. Antes dicha edad era la de treinta y cinco años, mientras que ahora se establecía en veinticinco.
- La prestación del subsidio -Ingreso Mínimo de Solidaridad- se establecía por seis meses y se devengaría a partir del día siguiente al de la fecha de resolución estimatoria.
- En cuanto al aspecto procedimental, la novedad más importante era la que se establecía en el artículo 20 del nuevo Decreto, y que suponía la posibilidad de la concesión de la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional si se apreciaba que en la solicitud concurrían situaciones de emergencia social, continuándose posteriormente la tramitación conforme al procedimiento ordinario. Medida adoptada también en consonancia con nuestras sugerencias.
- También referido al aspecto procedimental, era importante señalar que desaparecía la necesidad de elaborar con carácter preceptivo los informes socioeconómicos y socio-profesionales, elaborándose estos ahora, solo en el caso de que las respectivas

Delegaciones Territoriales de Igualdad y Políticas Sociales lo estimasen necesario.

- Por último, se reforzaban los instrumentos de Control, Seguimiento y Evaluación que ya existían, dándoles a estos un carácter de mayor habitualidad.

Como puede apreciarse, un conjunto de modificaciones -cuyo definitivo análisis lo realizaríamos en sucesivos informes- que parecían mejorar sustancialmente la normativa preexistente tanto en aspectos sustantivos -haciendo más solidario y abierto el Programa- como procedimentales, agilizando los trámites.

La gravísima situación anterior, había provocado que, como mecanismo de reajuste, en el ejercicio de 1998, la Administración Autonómica hubiera recurrido a la suspensión del Programa mientras se redactaba el Decreto antes comentado que, por cierto, vio la luz con años de retraso.

La suspensión conllevó que no se atendieran nuevas solicitudes de acogida con lo que para las familias afectadas, durante muchos meses, al menos medio año, no existió en nuestra comunidad tan importante iniciativa de solidaridad ante la pobreza y la exclusión.

Bien es cierto que este “parón” en el Programa de Solidaridad había permitido, hacer frente a gran parte de los expedientes acumulados, muchos de ellos pendientes desde hacía tres años, pero también es cierto que tal decisión suspensiva, había significado llegar a tales cotas de discrecionalidad administrativa que incluso se habían superado las alcanzadas en los dos últimos años en los que, se suprimieron de hecho las medidas formativas y de empleo temporal, quedando como única alternativa para los



solicitantes el llamado “salario social”, con lo que el pregonado objetivo de reinserción laboral quedó en mera declaración de principios, en una simple muestra de buenas intenciones.

Tal como señalábamos, la nueva norma incorporaba algunas de nuestras propuestas e ignoraba otras.

Entre las recomendaciones que veníamos formulando, la relativa a fortalecer el carácter de derecho subjetivo de las medidas que contenga el Programa de Solidaridad para los solicitantes en quienes concurren los requisitos exigidos, fortalecimiento del derecho a través de una regulación legal, y no meramente reglamentaria, todavía no se había hecho realidad, si bien se conocían los trabajos de realización de un anteproyecto de ley contra la Exclusión Social que vendría a amparar tal fortalecimiento de derechos por encima de las coyunturas presupuestarias que en cada momento planeen sobre el programa.

A la espera de que tal norma legal fuera debatida y, en su caso, aprobada en el Parlamento Andaluz, cosa que nunca llegó a ocurrir, el vigente Programa de Solidaridad, tras su puesta en marcha, continuó dando origen a quejas de los ciudadanos, si bien en número mucho más reducido al de años anteriores en que, como es conocido, el programa atravesó una situación de profunda crisis, consecuencia de la acumulación de miles de expedientes tanto por la existencia de deficiencias burocráticas y contradicciones en la norma como por manifiesta insuficiencia de las consignaciones presupuestarias cada año previstas.

Esta conclusión podemos extraerla tras ver el resultado de la investigación que llevamos a cabo mediante la iniciación de **oficio de la queja 99/2756**, con la idea de conocer en su primer año de vigencia los principales aspectos que presentaba la aplicación

del nuevo Programa y poder efectuar de manera permanente el seguimiento del mismo.

Así pudimos conocer que los expedientes (solicitudes) iniciados en años anteriores al año 2000, a treinta y uno de diciembre de ese mismo año, en seis provincias no quedaba ninguno, mientras que en la de Sevilla quedaban sin terminar 165 y en la de Cádiz 315, provincias que por otra parte, recogían el mayor número de solicitudes. Se trataba, de un número muy bajo de expedientes sin resolver, si se tenía en cuenta que durante los años 1998 y 1999 se formularon 30.865 solicitudes en todo el territorio andaluz.

Sin embargo, en lo que respecta a la provincia de Cádiz, el nivel de acumulación, o sea, el nivel de retraso, había sido muy importante, habiendo sido durante el segundo semestre cuando la situación se había ido normalizando y siendo atendidas la casi totalidad de solicitudes atrasadas, excepto las 315 indicadas.

Tras los difíciles años que atravesó la aplicación del Programa -especialmente duros fueron los cinco que van de 1993 a 1997- que culminaron en 1998 con la suspensión del mismo, la entrada en vigor del nuevo Decreto regulador, 2/1999, de 12 de enero, trajo consigo una indudable puesta al día, no solamente del importante volumen de expedientes retrasados, sino también de los viejos criterios restrictivos que impusiera el impreciso Decreto 400/90 durante sus casi ocho años de vigencia.

Esa evolución positiva tuvo su lógico reflejo en una apreciable disminución de las quejas referidas al mismo, disminución que comenzó a evidenciarse en 1998, que se mantuvo en los dos años siguientes y que conoció un mayor descenso en el año 2001.



No obstante, se siguieron presentando quejas sobre el nuevo Programa de Solidaridad, durante todos los años siguientes a su entrada en vigor. Veremos a continuación, los nuevos aspectos que lo provocaron.

4.2.1. Nuevos aspectos que provocaron quejas tras la entrada en vigor de la reforma del Programa

Una de las cuestiones que más problema suscitó a la entrada en vigor del nuevo Decreto, fue la de la **adaptación de los expedientes** en los que ya se había dictado **resolución estimatoria conforme a la anterior normativa** otorgándose al peticionario una medida de formación profesional, con ayuda económica complementaria, o una medida de empleo, aunque en ambos casos, sin que se hubiese llegado a ejecutar la resolución estimatoria, bien por falta de consignación presupuestaria, bien por las discrepancias surgidas entre las Delegaciones Territoriales de Trabajo y las de Asuntos Sociales en cuanto a la competencia de ejecución de tales medidas.

Durante la espera de una decisión ejecutiva -en algunos casos más de tres años- llegó el nuevo Decreto que, como es sabido, priorizaba las medidas a aplicar convirtiendo el Ingreso Mínimo de Solidaridad en medida de primer nivel en el sentido de que las resoluciones habrían de pronunciarse sobre la concesión o no del Ingreso Mínimo y sólo en caso de concederse éste podrían sugerirse -en la resolución- la aplicación de alguna de las otras medidas. Es decir, si no había concesión del "salario social" no era posible contemplar la aplicación de ninguna otra medida.

La inclusión-exclusión de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el Programa que analizamos se planteó de forma

nueva -a efectos prácticos ya lo había sido mucho antes- con la aparición del Decreto 2/1999, de 2 de enero en cuyo artículo 3.3.b) se afirma:

«(...) 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 (...)

b) Las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea”»

Es decir, basta con que uno de los miembros de la unidad familiar sea español o ciudadano de la Unión Europea para que le pueda ser aplicada la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad (por ejemplo: padre extranjero casado con española o ciudadana europea; padres extranjeros con hijos españoles o ciudadanos europeos).

Quedan, pues, excluidos, tanto los extranjeros no comunitarios que vivan solos (unidades unipersonales), como las unidades familiares constituidas íntegramente por miembros extranjeros no comunitarios, independientemente de su residencia legal o ilegal en España.

Así pues, en los años 2000 y 2001 diversas organizaciones sociales de inmigrantes y de apoyo a inmigrantes comenzaron a promover reclamaciones y recursos contra dicho precepto y se dirigieron, además, a esta Institución a través de quejas en las que solicitaban nuestra intervención para la defensa de los derechos de los extranjeros no comunitarios que encontrándose en situación de exclusión social y precariedad económica solicitasen su acogida al Programa.





En un primer momento apoyábamos la inclusión de este colectivo con base, ciertamente ambigua, en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía de cuyos artículos 3 y 14 no se deduce una exclusión nítida de este colectivo en el disfrute de los servicios sociales andaluces. Sin embargo, había sido la promulgación de la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tanto en su redacción original como tras la reformada por la **Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre**, la que vino a clarificar la cuestión en su artículo 14.

Según este precepto «los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas». O sea, estén o no regularizados, tienen derecho, al menos, a información y orientación; a ayudas de emergencia y alguna otra prestación básica.

Pero si son “residentes”, continúa indicando el citado precepto, tienen derecho a cualquier prestación social, básica o específica, en igualdad de condiciones que los españoles.

En base a ello, la primera cuestión que se planteaba era si debían considerarse las prestaciones derivadas del Programa de Solidaridad como básicas o como especializadas o específicas.

La cuestión se nos aparecía confusa, sobre todo por el carácter complejo del Programa, que contiene tanto medidas de emergencia, como medidas de integración a más largo plazo (itinerarios profesionales, medidas educativas o acceso a la vivienda).

Nos parecía, sin embargo, que, puesto que los extranjeros residentes tienen derecho a todo tipo de prestaciones “en las

mismas condiciones que los españoles”, no debían ser excluidos del Programa.

Producido el desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería a través del **Real Decreto 864/2001, de 20 de julio**, en vigor desde el uno de agosto siguiente, en ningún momento se pronunciaba sobre las determinaciones de la Ley en relación con el disfrute de los extranjeros de los servicios sociales, considerando, sin duda que ya estaba todo claro en aquélla.

Dado que la hoy denominada Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, -la entonces llamada Dirección General de Acción e Inserción Social- se posicionaba de un modo evasivo ante nuestras primeras actuaciones, (“(...) *se ha de recordar que las competencias en materia de extranjería son competencia exclusiva del Estado, artículo 149.2. de la Constitución Española de 1978, por tanto entendemos que extender el nivel de asistencia, incluyendo las Rentas Mínimas de Inserción, a este colectivo requeriría al menos cierta responsabilidad administrativa y presupuestaria por parte de la Administración General del Estado, cuestión ésta de la que hasta la fecha no tenemos noticia. Hoy por hoy la situación reglamentaria está regulada en el Decreto 2/1999, artículo. 3.3.b. ya citado; no obstante esta Consejería no descarta ninguna posibilidad de desarrollo futuro, en colaboración con las Administraciones Estatal y Local en el sentido de ampliar el concepto de Rentas Mínimas de Inserción también a este colectivo*”), en noviembre de 2001 formulamos **Resolución** a la citada Dirección General expresándole que la Administración Autonómica no podía diferir la adopción de una postura definitiva en cuanto a extender el ámbito personal de aplicación del Programa de Solidaridad a los extranjeros no comunitarios, ni al desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería -que ya se había producido sin que hubiera supuesto



ningún cambio en cuanto a los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros en la propia Ley, como era lógico-, ni a la adopción de acuerdos presupuestarios con la Administración Central argumentando que ésta, al tener en exclusiva las competencias en materia de extranjería, tenía, al menos, cierta corresponsabilidad presupuestaria.

En definitiva, teniendo en cuenta las conclusiones expuestas, efectuamos la siguiente **Recomendación y Sugerencia:**

“Que desde esa Consejería de Asuntos Sociales se eleve una propuesta al Consejo de Gobierno para que **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**”.

Como respuesta a esta Recomendación y Sugerencia la **Dirección General**, insistió en la necesidad de **afrontar** la cuestión debatida “**dentro del marco de la colaboración con las demás Administraciones Públicas**, en especial con la Administración General del Estado, y con los agentes sociales y sancionarse por la **futura Ley para la Inclusión Social en Andalucía así como en el esquema presupuestario que soporte la misma**”.

Como puede observarse el Departamento competente aplazaba una solución definitiva a la espera de acuerdos con la Administración Central y confiando en que futuras leyes estatales (una eventual “Ley de Homogeneización de Rentas Mínimas”) o

Autonómicas (la ya indicada de “Inclusión Social”) delimitasen un marco legal que, en nuestra opinión, estaba suficientemente predeterminado en las previsiones de la vigente “Ley de Extranjería.

En los años sucesivos, especialmente en 2004, fueron muy numerosas las quejas por la exclusión de ciudadanos extranjeros pertenecientes a países no comunitarios por aplicación del Decreto 2/1999, de 12 de enero, regulador del Programa que en su artículo 3.3, apartado b), antes comentado. Más de medio centenar de quejas procedían de la provincia de Granada, unas enviadas por inmigrantes que habían visto denegadas sus solicitudes; otras, remitidas por técnicos municipales que trabajaban en los servicios sociales y algunas que procedían de Asociaciones solidarias y de inmigrantes.

En principio, las referidas quejas se fundamentaban en años sucesivos de incumplimiento, por parte de la Comunidad Autónoma, del artículo 14.2 de la Ley de Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de su Integración Social, en lo referido «al reconocimiento del derecho a los inmigrantes residentes a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles» y también al apartado 3 del mismo artículo que indicaba que los extranjeros cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Existía el convencimiento, por parte de los reclamantes, de que dicha Ley vino a derogar tal Decreto en aplicación del principio general derogatorio de normas anteriores contradictorias, formulado por el artículo 2 del Código Civil, ya recogido en la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 4/2000.



Por otro lado, la aplicación de este Decreto fue materia tratada en quejas anteriores, durante los años 1999, 2000 y 2001. En ellas veníamos a manifestar que la aplicación del carácter restrictivo del mismo, para extranjeros no comunitarios que vivan solos (unidades unipersonales) y para las unidades familiares constituidas íntegramente por miembros nacionales no comunitarios, no tenía justificación alguna en los preceptos normativos que argüía la Consejería de Asuntos Sociales (Igualdad y Políticas Sociales), en lo referente a lo recogido en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Entendimos que cuando la Ley autonómica, en su artículo 14 habla de Titulares del Derecho, decía que son éstos «1. Tendrán derecho a los Servicios Sociales todos los residentes en Andalucía y los transeúntes extranjeros; y 2.- Los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma podrán igualmente beneficiarse de este derecho, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes, para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad».

Y por ello concluíamos que los extranjeros residentes legalmente en Andalucía, no debían tener obstáculo legal que les impidiera ser beneficiarios de prestaciones sociales, cumpliendo las base recogidas en el Decreto.

Pasados tres años desde nuestra Recomendación veíamos como la situación se venía manteniendo y en vista de lo acontecido, decidimos volver a dirigirnos a la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, ahora competente en cuanto a la coordinación del Programa de Solidaridad, refiriendo la situación que seguían reclamando determinados colectivos sociales y

autoridades administrativas, con relación a la aplicación del Decreto que regula el Programa de Solidaridad en Andalucía.

Por su parte, gran parte de las quejas enfatizaban en que con la persistente aplicación del Decreto andaluz se estaba incurriendo en un acto de discriminación de los referidos y catalogados en el artículo 23 de la Ley de “extranjería”. Concretamente de los aludidos en el apartado 2.c), definidos del siguiente modo: «Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España sólo por su condición de tal...».

En respuesta a tales quejas, la Dirección General seguía sosteniendo la **prevalencia en el ámbito andaluz del Programa de Solidaridad tal y como estaba diseñado en este punto** y se amparaba en recientes acuerdos parlamentarios, del Parlamento Andaluz, en materia de inmigración, en los que no se incluyó la propuesta, que alguien formuló, en el sentido de hacer posible la aplicación del Decreto regulador del Programa de Solidaridad a los extranjeros no comunitarios residentes en Andalucía.

Se reiteraba además en la respuesta a la Resolución ya citada y concluía afirmando que:

En cualquier caso, esta Dirección General, ante la posibilidad de exclusión del colectivo mencionado, viene estudiando la Reforma del Decreto 2/1999, tal y como le expresábamos en el Informe remitido por este Centro Directivo de fecha 14/06/2004, reforma que esperamos se encuentre realizada



en el último trimestre del presente ejercicio o primer trimestre del futuro, a más tardar, y que incluirá como beneficiarios del Programa de Solidaridad, a los extranjeros que no siendo ciudadanos de la Unión Europea se encuentren en posesión de la tarjeta de residencia”.

Se trataría, según lo anterior, de extender el Programa a los extranjeros con residencia regularizada, con lo que seguirían excluidos los extranjeros en otras situaciones administrativas. Pero hay que decir que tal proyecto de reforma se venía barajando desde hacía años, sin que terminado el año 2004 y los sucesivos, hasta llegar a nuestros días, se haya hecho nada a este respecto.

La duración de los trámites tras la solicitud. En los años a los que nos referimos en este período, disminuyeron las quejas que en años anteriores se basaban en la inejecución de resoluciones estimatorias, durante meses y meses e incluso años; o las motivadas por resoluciones denegatorias basadas en las rigurosas incompatibilidades antes establecidas y, además, pudimos comprobar cómo a la mayoría de las familias reclamantes les eran concedidos y abonados los ingresos mínimos correspondientes; al menos eso fue así hasta el año 2008.

La desaparición de quejas que denunciaban retrasos originados en peticiones de años anteriores denotaba que el problema había sido, en gran parte, superado y que la “montaña” de expedientes retrasados había dejado de existir.

No obstante, poco a poco las quejas que se referían a dilaciones se acercaban al año o lo superaban con creces, un retraso que sin ser comparable a la situación descrita en años anteriores, comenzaron a ser preocupante sobre todo en algunas

provincias que recogían la mayor parte de las solicitudes a nivel andaluz.

Es momento de recordar al respecto que el nuevo Decreto establece (artículo 19.3) en tres meses el plazo de resolución y de silencio administrativo para que pueda entenderse desestimada una solicitud. Por consiguiente, los plazos de resolución completa como los que se empezaron a detectar en las quejas presentadas, superaban con mucho las previsiones normativas aunque ciertamente implicaban una mejora respecto de la situación pasada.

4.2.2. Los años de la crisis económica.

Durante el año 2008 se comenzaron a recibir quejas remitidas por familias andaluzas que afirmaban carecer de medios económicos suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas. En la mayoría de los casos estas familias eran usuarias de los Servicios Sociales Comunitarios, se encontraban inscritas en los distintos programas de intervención familiar, o de fomento del empleo, y por tanto se beneficiaban de las ayudas sociales dispuestas para situaciones de necesidad, y en especial las ayudas económicas de emergencia social, una de las más demandadas por estas familias.

Las situaciones más dramáticas, generadas como consecuencia de la crisis económica y financiera, se describen en otra parte de nuestros Informes Anuales de estos años, aquí tan sólo queremos dejar testimonio de una tipología de quejas que con el transcurso de los años se iban haciendo cada vez más habituales en esta Institución, sobre las que de momento únicamente cabían actuaciones puntuales, dada la heterogeneidad de situaciones que presentaban.





Durante estos años, hemos venido realizando un tratamiento especial del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica. A medida que esta fue afectando y calando en nuestro tejido social, eran cada vez más las personas que acudían a él como único recurso para contar con unos ingresos mínimos de subsistencia.

Como quiera que la crisis ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este Programa se convirtió en una herramienta muy importante, capaz de llegar a muchas personas y familias afectadas por las situaciones generadas por aquella y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, les haga salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación de crisis económica ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos para atenderlas sin que, en todos los casos, se haya percibido que la situación haya cambiado o mejorado para las personas demandantes.

En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se ha planteado el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o la percepción de la ayuda.

Todo ello nos llevó en **2010** a incoar **de oficio la queja 10/2419**, con la finalidad de investigar el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad en este período, dirigiéndonos en demanda de información a la Administración competente, la entonces denominada Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

En este año, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se planteaba el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o pago de la ayuda y es que, el excesivo lapso de tiempo entre la solicitud de la prestación y la resolución de la misma con el cobro pertinente, hacía que se desvirtuase su finalidad, que no es otra, al menos en el aspecto económico, sin olvidar las otras medidas dirigidas a la inserción social que su normativa reguladora prevé, que la de contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de las personas que la solicitan, contemplándose para ello un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En el curso de tramitación de la queja citada, recibimos un informe de actualización de los datos correspondientes a 2010 y 2011, siendo nuestra intención realizar un breve informe comparativo de un programa que contaba con bastantee demanda por parte los sectores sociales que peor lo estaban pasando en estos momentos.

Contábamos con un informe de 2009, en que se recogía datos de los años 2008 y 2009. Con los datos aportados en esta ocasión, pensamos que tendríamos un conocimiento bastante aproximado sobre su funcionamiento y sus carencias.

En referencia al presupuesto ejecutado en estos años, observamos que en el año 2008, en los inicios de la crisis económica, el crédito consolidado fue de 38.970.400 euros; en el año 2009 de 62.382.308 euros; en el 2010 de 64.009.838 euros, pasando en el 2011 a 77.947.770 euros.

Con esta información constatamos un crecimiento cuantitativo importante en el año 2009 con respecto a 2008, y en el año 2011 con respecto al 2010, siendo el porcentaje de crecimiento de este último del 21,77%. Coincidió este periodo con el momento en que



la crisis se manifestaba de forma más virulenta, con un fuerte crecimiento en las cifras de paro en el país. Por ello, resultaba previsible que se produjera un aumento significativo en las peticiones de acceso al Programa. Esto se sostenía en base a que el crecimiento presupuestario del 2008 sobre el año 2011, había sido del 100%.

Con respecto a la **utilización de anualidades futuras**, en el año 2011, se venía a decir que *"desde el mes de julio se ha procedido a hacer uso de la "anualidad futura"*. Esto se debía a que el fraccionamiento de la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad en seis pagos, tal y como se reflejaba en su Decreto regulador, obligaba a que los expedientes aprobados en las Comisiones de ese mes y en adelante, debieran realizar pagos en el ejercicio siguiente, con la consiguiente carga en el presupuesto del ejercicio 2012.

Por las quejas recibidas en el **2011** sobre esta materia, deducimos que en el último trimestre se paralizaron las resoluciones de propuestas nuevas en base a las restricciones presupuestarias y al nivel de compromiso adquirido.

En relación al número de solicitudes, se había pasado de las 29.133 de 2008 a 43.953 de 2010, lo que suponía casi un incremento del 50%. Al mismo tiempo, se observaba que esta tendencia lejos de disminuir se incrementaba, por lo que los datos a 30 de septiembre de 2011 recogían el número de 36.678 solicitudes presentadas, que realizando una estimación para el año completo superarían las 45.000 peticiones.

Con estos datos, veíamos que no solo era necesario el incremento de la cuantía económica destinada al programa, sino una mejor dotación de recursos humanos que viniera a paliar

los desequilibrios entre las distintas provincias a la hora de gestionarlo.

Otro indicador importante a tener en cuenta, era el tiempo medio de espera desde la presentación de la solicitud hasta su resolución y resoluciones resueltas en base al artículo 20 del Decreto. Otro factor a tener en cuenta eran las ayudas concedidas, las desestimadas y las que se archivaban por no completar datos después de su requerimiento.

En los datos aportados, vimos que existían 169 días de media para la tramitación de los expedientes en el año 2009, y se había pasado a 116 en el 2011. Suponía que se había producido un incremento en los refuerzos dirigidos a la gestión del programa, a pesar de las solicitudes presentadas, se había producido una reducción de 44 días.

Entre las provincias con mayor retraso que superaba la media de 2011 (116 días), se encontraban Cádiz con 239 y Sevilla con 171 días. Al contrario, las que registraban los mejores datos en la gestión del programa estaban Jaén con 47 y Almería con 62 días.

El propio informe reconocía que existían atrasos importantes en algunas provincias, lo que había motivado un estancamiento en dicho plazo, que estaba en vías de solución.

Otro de los indicadores solicitados, fue el **número de situaciones** previstas de **emergencia social** y recogidas en el artículo 20, del Decreto 2/1999, en el que se contempla que «en situación de emergencia el Delegado/a Provincial podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, y prosiguiendo el procedimiento previsto en la norma»: Se utilizó en 35 ocasiones en el año 2010 y 66 en el 2011. Llama la atención



que las tres únicas provincias que lo utilizaron en el 2011 fueron Málaga (33), Granada (19) y Sevilla (13), que eran, junto con Cádiz, las que presentaban un mayor retraso en la resolución de los expedientes.

De nuestra investigación dedujimos que las posibles causas que llevaban a la utilización del trámite de urgencia de forma desigual en unas provincias y en otras, se debían a la aplicación de criterios distintos en éstas, la falta de información sobre el trámite desde los Servicios Sociales Comunitarios y en la valoración que del mismo hacían las Delegaciones Territoriales.

Aunque en opinión de la entonces Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, las diferencias de gestión entre provincias, desde un punto de vista cualitativo, se explicaban por la gran variedad de matices, cuantía y circunstancias de índole demográfica y socioeconómicas existentes en cada provincia y que a consecuencias de la crisis económica habían venido desarrollándose de forma notable e imprevista.

Por otra parte, uno de los aspectos más importante para la inserción social eran las medidas dirigidas a la promoción del empleo y la integración laboral de los perceptores. Por ello, solicitamos información a este respecto, contestándonos el mentado Centro Directivo que esta vertiente o estaba aún desarrollada satisfactoriamente, aunque encontraba su actuación más lograda en el **Programa SURGE**, herramienta de desarrollo local que tenía como objetivo dinamizar, impulsar y coordinar actuaciones en materia de desarrollo y promoción socioeconómica de las Zonas con Necesidades de Transformación social. Desde el programa se aplicaban las medidas dentro de los planes de desarrollo local, ajustando éstas al territorio donde habitan personas en situaciones sociales difíciles. Por otro lado, debemos

tener en cuenta que las Zonas de Transformación Social se ampliaron en toda la Comunidad Autónoma hace unos años, para así concentrar todas las intervenciones de las distintas Administraciones. El programa se gestiona a través de Entidades Sociales y Federaciones creadas para esta finalidad.

A la vista de la información recibida, y reconociendo los buenos resultados del proyecto, consideramos que el número de beneficiarios, siendo importante, no llegaba al 20% de los demandantes del programa de solidaridad, no siendo por otra parte, todos los participantes de SURGE preceptores del IMS.

Por importante, no podemos dejar de remitirnos a la Resolución que emitimos en este expediente de queja de Oficio, en la que además de efectuar Recordatorio del deber legal de observar determinados deberes legales contenidos en los artículos 103.1 de la Constitución; artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía; artículo 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; art.19.3 del Decreto 2/1999, de 12 de enero y artículos 42.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esta Defensoría Recomendó formalmente y por primera vez que se implantase una **renta básica** que garantizase unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, conforme a la Ley que la regule, en desarrollo de lo previsto en el artículo 23, apartado 2 de nuestro estatuto de Autonomía.

Asimismo, Recomendamos que hasta tanto se ponga en marcha la Ley que regule la renta básica, tras el estudio de la demanda del Programa de Solidaridad y del incremento exponencial de solicitudes, desde el año 2008, se procediera, mediante los procedimientos legales oportunos, a ampliar la dotación presupuestaria del Programa de Inclusión Social 3.2.E,



previsto en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012, en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud de las que se presenten, que reúna los requisitos legalmente exigidos, se quede sin atender.

Por otra parte, el derecho a una buena Administración en los términos que establezca la ley, consagrado en nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 31, comprende el derecho de todas las personas a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Sin embargo, el carácter de prestación social que tiene el Programa de Solidaridad, con un procedimiento administrativo de tramitación que claramente estaba resultando totalmente ineficaz para los objetivos perseguidos, uno de los cuales era adecuar el concepto de Rentas Mínimas de Inserción a un nivel de protección asistencial allí donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes, y que requerían de una actuación no sólo eficaz, sino urgente, impedían en aquel momento que las personas solicitantes pudieran ver atendidas sus necesidades básicas con la urgencia que las situaciones requerían dado que, era la única ayuda económica de carácter social existente en aquel momento.

En consecuencia, recomendamos que se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes relativos al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la de la Marginación y Desigualdad, en tanto subsista el mismo, en lo que atañe al reconocimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad, se resolvieran dentro de los plazos legalmente establecidos.

Para lo cual se deberían llevar a cabo las actuaciones oportunas de refuerzo de personal o de cualquier otra índole, especialmente en las provincias andaluzas en las que se acumulaba un mayor retraso en la tramitación y resolución de los expedientes.

En lo que se refiere a las resoluciones del Programa de Solidaridad al amparo del artículo 20 del Decreto 2/1999, se venía produciendo un incremento no homogéneo en las distintas provincias, así como que existían provincias sin resolución alguna con cargo a este procedimiento, como eran Almería, Cádiz, Córdoba y Jaén, mientras se observaba en el año 2011 un notable incremento en las provincias de Málaga y Granada.

Por ello, entendiendo que las situaciones de emergencia podían ser cada vez mayores vinimos a recomendar que, en caso de que no existiera, se aprobasen instrucciones por parte de la Consejería, mediante la que se establecieran los criterios objetivos a tener en cuenta para la valoración de las situaciones de emergencia social.

De igual forma, en la misma se debería hacer constar que los informes que se elaboraran por los Servicios Sociales Comunitarios por vía de colaboración, tanto en los que se adjuntan a las solicitudes que por los mismos se remiten a las Delegaciones Territoriales, como los que se emitan previa solicitud de las 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.

Tras examinar la respuesta a esta resolución por parte de la citada Dirección General, pudimos concluir que, en líneas generales, se aceptaban las Recomendaciones formuladas, aunque no obstante, comunicamos que dada la importancia que, en la situación de persistencia de la crisis económica y de los efectos que estaba teniendo para muchas personas y familias de nuestra Comunidad, tenía el Ingreso Mínimo de Solidaridad



al haberse convertido para muchas de ellas en el único medio de subsistencia durante el plazo de su concesión, no pudimos sino insistir en el contenido de nuestras Recomendaciones, adelantando que seguiríamos llevando a cabo el seguimiento de las actuaciones puestas en marcha para solventar las disfuncionalidades y problemas detectados en el curso de tramitación del presente.

Pues bien, continuando con el relato de nuestras actuaciones en estos años, desde hace varios, veníamos asistiendo a una progresiva reducción de las ayudas públicas individuales y al creciente colapso de los servicios sociales, incapaces de atender, con los medios disponibles, las expectativas de la ciudadanía en general, y, en particular, de aquellos colectivos sociales en situación de mayor desprotección. Ello se había traducido en un claro empeoramiento de la cobertura pública de las necesidades sociales y en una reducción de la red de atención social.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que, además, ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Pero, si el escenario puede ser terrible para las personas y colectivos que se incorporan por primera vez a esta situación, es aún peor para aquellos que llevan viviendo una “situación de crisis permanente” desde hace años y parecen instalados en ella. Nos referimos a los sectores tradicionalmente excluidos y marginados que han visto como se reducían las ayudas públicas que antes garantizaban su subsistencia o se ven abocados a repartir los escasos recursos con muchas mas personas. Son “los pobres entre los pobres” condenados en muchos casos a deambular de un lugar para otro en busca de los recursos que precisan para su subsistencia.

La generalización de la crisis y su larga duración ha llevado a las personas afectadas a recurrir para atender sus necesidades básicas a estrategias de subsistencia que comienzan con el recurso al apoyo de la familia, pasan por el trabajo en actividades de economía sumergida y culminan con la búsqueda de ayuda en las organizaciones sociales.

El hecho de que en este tránsito hacia la exclusión existan etapas exentas del control público o administrativo –apoyo familiar y economía sumergida- nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de la dimensión real de los problemas sociales generados por la crisis, mucho mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales, y una falta de visualización de esta realidad para una parte de la sociedad.



Partiendo de esta situación resultaba preocupante comprobar los escasos medios que existían en aquellos momentos para equilibrar tales desajustes, y cómo ello afecta a los colectivos más vulnerables.

Uno de los escasos recursos disponibles, como venimos argumentando, era el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, al que han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

Sin embargo, la realidad de estos años, y especialmente la crudeza de la crisis, ha determinado que el programa sobreviva con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que se han convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo eran notorias y se veían agravadas por los efectos de una crisis económica que había multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, era evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, había quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atendían.

También la suficiencia financiera del programa había quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impedía atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parecía perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

Así, podíamos concluir que la realidad había venido a cercenar las ambiciones integrales e integradoras del Programa y en aquellos momentos, la norma subsistía a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, como venimos relatando, habían llevado a esta Institución a acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, aborasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación. Las Recomendaciones y Sugerencias dictadas en este sentido un año tras otro, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos había resultado a la postre tan inútil como las anteriores.



Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territorial con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los resultados han sido muy pobres a partir de **2013**, ya que esta Institución siguió recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revelaba urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en que llevo a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución por este programa en el período que comentamos, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También fueron numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social. Además,

como consecuencia de la crisis, se daban situaciones que no se contemplaban en la norma.

Por todo ello, nuevamente en este año, abrimos **de oficio la queja 13/1547**, en el mes de febrero, a consecuencia esta vez de algunas quejas que recogían la paralización de los pagos en los primeros meses del año. En esta ocasión, junto a esta denuncia, nos centramos en la Recomendación segunda emitida del pasado año, a la que anteriormente nos hemos referido, y en la que hacíamos previsiones de un incremento notable en el número de solicitudes, como así fue, y en las disfunciones que ello podría producir en las resoluciones de 2013.

Trasladamos que la situación del Programa parecía debilitarse lejos de responder a nuestras demandas, de aumentar su cobertura e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento, ya que habíamos tenido conocimiento por varios perceptores del programa que venían recibiendo en estos meses el salario social, que se les había paralizado el pago en el mes de febrero, lo que parecía se debía a falta de liquidez de Tesorería o por motivos que desconocíamos.

Se nos vino a decir, en resumen que la tramitación del IMS era compleja, a lo que se añadía la documentación que también requería, y en muchos casos ello presentaba dificultades para las personas que habían de solicitar este ingreso.

Se argüía también el incremento considerable de expedientes en estos años y el incremento de su resolución lo que había supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que habían destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.



Se concluía diciéndonos que nuestra Comunidad Autónoma contaba con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como era el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretendía reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que pudieran situarse en condiciones de exclusión social.

En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se reforzaba la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modificaba el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regulaba la creación del programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad de Andalucía.

Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, había una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añadían a los 70 millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Por último, se nos decía que *"cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes"*.

En la valoración que hacíamos de esta queja, que abrimos en el mes de marzo y de la que recibimos información en octubre, partíamos de lo manifestado en la respuesta a nuestra resolución de 2012, donde se venía a asumir el **compromiso de contar en esta legislatura con una normativa que regulase la**

Renta Básica. Por otro lado, se reconocía la **complejidad del programa** y el **incremento de demandantes** en este año 2013, que superaba cualquier previsión realizada si se tomaba como referente los datos de años anteriores.

Ello no justifica que se hubiera realizado una proyección en este sentido o que ésta se hiciera tarde cuando los retrasos llegaban a ser significativos. Se justificaba diciendo que se había avanzado de forma considerable, y ello era cierto. Sin embargo, este avance quedaba desfigurado para muchos de nuestros reclamantes debido a la tardanza en la resolución de la petición. No era la agilidad administrativa un dato que pudiéramos destacar del Programa, a pesar de que hubiera existido intencionalidad con lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpléndose los plazos, al menos en alguna provincias.

Mientras, los libramientos de presupuesto llegaron a finales de año y solo permitieron las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año. También es cierto que el esfuerzo de los 44 millones fue dirigido, casi en su totalidad, a fortalecer la gestión del programa.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creíamos que había existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos eran fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resultaba necesario disponer de un incremento presupuestario mayor, en la medida de lo posible, y consolidado para años posteriores, ya que de no ser así estaríamos de nuevo ante situaciones parecidas a la vivida.

Consideramos que era necesario hacer proyecciones anuales previas con la suficiente antelación, evitando así situaciones



como las pasadas durante varios meses del año, con suspensión de resoluciones y de pagos, al quedar éstas limitadas a los ingresos realizados por la Tesorería de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas que a su vez lo eran al presupuesto consolidado y fijado en los Presupuestos Generales.

Por nuestra parte, existía el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como decíamos era una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que vivían en esos momentos muchos ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

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 la 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 venia 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



Cuadro número 1

SOLICITUDES PRESENTADAS POR PROVINCIA Y MES (EJERCICIO 2015)													
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
Total	4.733	5.769	5.959	5.061	4.713	4.156	3.405	2.350	2.827	3.946	3.532	2.977	49.428

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

SOLICITUDES PRESENTADAS (HISTÓRICO 2008-2015)								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solicitudes presentadas	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 2013, 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

SOLICITUDES RESUELTAS (EJERCICIO 2015)				
	Concedidas	Denegadas	Otras	Resueltas ⁷
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
Total	51.656	8.255	13.408	73.319

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.⁸

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"⁹

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 estas 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”.¹⁰

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 básicas¹¹.

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

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 separen, 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 prestación¹².

12. 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 Contributivas¹³, 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

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

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 definitivos¹⁴.

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/rednrea/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-nrea.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 Educación¹⁵.

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, habiéndosenos 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 cobro¹⁶, 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 compulsa 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 uno 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 muestreo 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 Consejerías 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 este 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 este 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 Consejería 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 vencido¹⁰, 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.

