

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 causas 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.

