



5

Conclusiones

5. Conclusiones

I.- La necesidad de que el ser humano cuente con unos ingresos mínimos que le permitan satisfacer sus necesidades más primarias y básicas, se considera como un derecho humano fundamental, por cuanto que en ello está comprometida la dignidad de la persona y su propia vida.

II.- Son muchos los instrumentos internacionales y europeos, que partiendo de este derecho humano, reconocen el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado para garantizar unas condiciones de vida dignas, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

III.- En España, son la Constitución primero, con la declaración de nuestro país, como un Estado Social y Democrático de Derecho y los Estatutos de Autonomía, los que atribuyen a la Administración Estatal y Autonómica, las competencias en materia de protección y asistencia social, en sus diferentes niveles, encaminadas a garantizar unas condiciones de vida dignas para todas aquellas personas que, por diferentes motivos, no pueden lograrlo por sí mismas.

IV.- Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, es decir, sin importar su lugar de residencia, esto afirma el artículo 139.1 de la Constitución, si bien esto no es así en cuanto al derecho humano a contar con unos ingresos mínimos de subsistencia, por cuanto que las condiciones de acceso, requisitos, cuantía, duración, etc. varían de una Comunidad Autónoma a otra.





V.- Esta Defensoría se ha pronunciado en más de una ocasión sobre la necesidad de que el derecho a percibir una renta mínima garantizada debería formularse como un auténtico derecho subjetivo igual para todos los ciudadanos y ciudadanas de todo el territorio nacional, correspondiendo por tanto al Estado, en virtud del artículo 149.1.1ª, regular las condiciones básicas que garanticen ese derecho, articular el sistema y dotarlo de presupuestos suficientes.

VI.- La respuesta que desde los años ochenta han dado a estas situaciones de necesidad las Comunidades Autónomas ha sido establecer algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones y/o itinerarios de inserción y sea considerada o no como un verdadero derecho subjetivo, siendo patentes las diferencias entre unas y otras. Es lo que se conoce como Sistema de Rentas Mínimas de Inserción y en este se incardina el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

VII.- Pionera entre las Comunidades Autónomas fue el País Vasco. Le siguieron Cataluña y Andalucía. Actualmente, las diferencias territoriales en las Rentas Mínimas de Inserción no permiten hablar de un sistema territorialmente equitativo, y además está necesitado, en algunas de aquellas, de una amplia mejora en la cobertura de las necesidades de pobreza.

VIII.- En el diseño en sus inicios, quizá lo más llamativo en perjuicio del inicial modelo andaluz fuera que 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 aquella, procediendo la prórroga si persistía la situación que motivó su aplicación. Por el contrario, el actualmente vigente, Decreto 2/1999, sobre una posible prórroga

del pago de la prestación económica, determina que se establecerá la medida por un máximo de seis meses, sin que se contemple en absoluto la posibilidad de que la prestación se prorrogue aunque persistan las circunstancias que motivaron su concesión.

IX.- El Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía tiene su antecedente en el «Diálogo Social en Andalucía. Acuerdos 1990/1991», suscrito entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales mayoritarias con fecha 26 de febrero de 1990. Este Acuerdo se plasma en el Decreto 142/1990, de 15 de Mayo, siendo la norma creadora del Programa que tenía como objetivo la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, de sólo cinco meses de vigencia y sin ninguna aplicación práctica, siendo sustituido por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, siendo este a su vez derogado por el vigente Decreto 2/1999, de 12 de Enero.

X.- 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 para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía", ha sido una de las materias objeto de atención preferente por parte de esta Institución.

XI.- 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.

XII.- No nos hemos limitado a criticar sus deficiencias sino que, también, hemos señalado los resultados positivos de su aplicación, formulando en distintos momentos recomendaciones sobre la asunción de criterios para la aplicación del mismo o bien, sugiriendo la completa reforma normativa, como ocurrió con su primer Decreto regulador, que tuvimos ocasión de recoger íntegramente en nuestro Informe Anual de 1997.

XIII.- Si bien gracias al Programa de Solidaridad muchos 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, esta Defensoría ha estimado oportuno recopilar en este Informe Especial al Parlamento de Andalucía, estos veinticinco años de actuaciones, teniendo como fuente principal, el pormenorizado relato de las mismas en los sucesivos Informes Anuales presentados ante la Cámara Andaluza desde el de 1990 hasta el del año 2015, y en las que no nos hemos centrado en los aspectos claramente positivos, sino que en este documento hemos señalado y puesto de manifiesto la situación en que actualmente se encuentra dicho Programa hasta el punto de que estamos convencidos de lo inaplazable de su derogación y su sustitución por una nueva regulación.

XIV.- Es a partir de del 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 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.

XV.- 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, a emitir diversas Sugerencias de flexibilización, a través de una necesaria modificación o reforma de algunos de sus aspectos.

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

XVII.- Un breve repaso por nuestros Informes Anuales de este período, 1990-1999, pone de manifiesto que el problema 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. Excepto en contadísimas ocasiones, en sus inicios, 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 de Valoración. 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.

XVIII.- 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. Las dificultades presupuestarias son una de las causa de gran parte de las disfunciones administrativas que venimos denunciando con insistencia durante un año tras otro.

XIX.- Así mismo, 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. 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.

XX.- Sobre el primer Decreto, ya proponíamos la regulación con rango de Ley para el nuevo Programa contra la pobreza y exclusión social y el respeto a los derechos adquiridos por los solicitantes de años anteriores, sometidos a una espera "desesperante". 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 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.

XXI.- Este Decreto fue sustituido por el Decreto 2/1999 de 12 de enero, aún vigente en la actualidad, y la Orden de 8 de octubre de 1999 ha sido la única norma de desarrollo del mismo que se ha dictado hasta la fecha regulándose por ella el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad. La única modificación normativa que ha sufrido este Decreto, se efectuó mediante el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, cuya Disposición final segunda obliga a resolver motivadamente las solicitudes presentadas en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de su presentación, añadiendo con carácter imperativo que, hasta tanto se apruebe la normativa que regule la Renta Básica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se adoptarán las medidas necesarias para dotar de mayor agilidad administrativa al procedimiento para la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad al objeto de dar cumplimiento efectivo a este nuevo plazo de resolución de dos meses.

XXII.- 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 puesta al día, eliminando criterios restrictivos.

XXIII.- En los primeros años, a partir de la actual norma, disminuyeron las quejas que en años anteriores se basaban en la inejecución de resoluciones estimatorias o las motivadas por resoluciones denegatorias basadas en las incompatibilidades. A la



mayoría de las familias reclamantes les eran concedidos y abonados los ingresos mínimos correspondientes.

No obstante, poco a poco las quejas que se referían a dilaciones que se acercaban al año o lo superaban con creces fueron cada vez más numerosas, un retraso que a partir de 2008 comenzó a ser preocupante, sobre todo en las provincias con mayor número de solicitudes. En este momento el plazo de resolución y del silencio administrativo es ya de tres meses y empezaba a superarse.

XXIV.- El comienzo de la crisis económica supuso un importante crecimiento de peticiones. La Administración se vio obligada a aumentar los recursos para atenderlas sin que, en todos los casos, se percibiera que la situación de los demandantes cambiase o mejorase. En todas las consultas y quejas recibidas se planteaba el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o la percepción de la ayuda.

XXV.- 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, y en 2011 de 77.947.770 euros. 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. A 30 de septiembre de 2011 había 36.678 solicitudes presentadas, y la estimación para el año completo superaba las 45.000 peticiones.

XXVI.- En este período, asistimos también 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.

XXVII.- 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, impedía 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.

XXVIII.- La crisis económica no sólo 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, ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Son 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.

XXIX.- Uno de los escasos recursos disponibles es el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, al que acuden miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía. El programa subsiste 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 son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema. Es evidente que la inmediatez de la intervención social ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos en unos plazos aceptables. También la suficiencia financiera del programa queda en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias.

XXX.- Las quejas tramitadas en el año 2014 evidenciaron que persistían grandes problemas de disfuncionalidad en el Programa. Los hechos eran más desgarradores si cabe, al haberse incrementado el número de familias que no podían hacer frente a los gastos básicos. La espera era insoportable y muy dolorosa, como vemos recogido 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”.

XXXI.- En esta Institución se siguieron recibiendo un importantísimo número de quejas de la ciudadanía en 2014 y 2015 relativas al retraso en el reconocimiento y pago del salario social. Las situaciones que nos describían eran dramáticas, ya que en todos los casos, se nos decían que eran unidades familiares para las que el Salario Social suponía el único ingreso, detectándose retrasos excesivos en la tramitación hasta llegar al pago lo cual estaba íntimamente ligado al agotamiento de los créditos presupuestados para cada anualidad mucho antes de que concluyera el año natural, quedándose un gran número de solicitudes en espera hasta que hubiera nuevas remesas de fondos, todo lo cual nos ha llevado a efectuar un análisis en profundidad del Programa de Solidaridad en la actualidad.

XXXII.- Así concluimos, que la regulación que contiene esta norma, en sí misma, excesivamente general y también plagada de conceptos jurídicos indeterminados, que no ha dado lugar a un desarrollo normativo posterior que los concrete o aclare, ha dado lugar a la necesidad de acudir para su interpretación y mejor adaptación a la variada casuística que en la que se pueden encontrar las personas solicitantes.

XXXIII.- Por otra parte, ello también ocasiona que los órganos gestores provinciales hayan adoptado sus propios criterios de interpretación, lo que da lugar a que se produzcan grandes desigualdades territoriales, entre las unidades familiares solicitantes, cuya inclusión o no en el Programa va a depender de las interpretaciones que se haga de la regulación contenida en el Decreto 2/1999, y de la documentación que como medio de prueba se exija en una u otra Delegación.

XXXIV.- En las provincias de Sevilla y Cádiz, los retrasos y dilaciones en la tramitación del Programa de Solidaridad se han venido poniendo de manifiesto a lo largo de muchos años de forma reiterada, también en 2015, lo cual es una cuestión injusta entre ciudadanos y ciudadanas de unos territorios con respecto a otros en los que, en este año 2016, en el momento de las visitas a las Delegaciones, la falta de liquidez no era la causa de los retrasos.

XXXV.- Otra conclusión general es que en muchos años, gran parte del dinero presupuestado para cada anualidad para el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se iba 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 esperando al crédito de anualidad futura, ocasionando todo ello que se vaya arrastrando un muy importante



déficit anual. Esto ha ocurrido tanto con el primer Decreto regulador del Programa, como con el vigente Decreto 2/1999.

XXXVI.- Han transcurrido ya más de diecisiete años desde la aprobación del Decreto 2/1999, por lo que ha devenido obsoleto, debido, entre otras razones, al cambio de perfil que se ha producido en las personas solicitantes y no adaptarse a las realidades sociales actuales, planteándose muchas situaciones que no se pueden resolver. A título de ejemplo citamos las siguientes.

- Las unidades familiares unipersonales constituidas por mayores de 25, a las que la exigencia de vivir solas con un año de antelación a la formulación de la solicitud, hace que se queden fuera de la cobertura del Decreto, al no poder acreditar en muchas ocasiones formalmente esa circunstancia.
- Las personas sin hogar, colectivo que debería ser objeto, si cabe de una mayor protección, al ser un colectivo que entraba de lleno en el perfil de las personas a las que iba destinado el Decreto resulta que se puede dar la paradoja de que esta norma no las ampara, al ser muy difícil que cumplan con el requisito de estabilidad previa con 12 meses de antelación en un mismo domicilio, con lo que se produce, a nuestro juicio, una perversión del sistema, pues las verdaderas situaciones de marginación y de desventaja como manifestación última de la desigualdad social, cuya corrección y superación era la intencionalidad y finalidad de la norma, pueden quedar fuera de su aplicación, aunque ello, se solventa mediante la buena voluntad de los órganos gestores que con ideas imaginativas deciden la forma de acreditar mínimamente el cumplimiento de los requisitos.
- La existencia de varias unidades familiares conviviendo en un mismo domicilio ligadas por relación de parentesco, fenómeno

hoy habitual a consecuencia de los efectos de la crisis económica que han provocado que muchas familias que han perdido su vivienda han tenido que irse a vivir con los abuelos, perjudica a las unidades familiares solicitantes la hora de poder acceder a esta prestación, en caso de que convivan con parientes que perciban alguna prestación, sea o no contributiva.

- Otro problema que se plantea es de la acreditación de las parejas de hecho no inscritas en el Registro de Parejas 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 no comunitario.
- Quedan excluidas del Decreto las personas extranjeras no comunitarias que vivan solas y las unidades familiares extranjeras no comunitarias, aún cuando tengan reconocida y autorizada la residencia legal en España, a cuya cuestión hemos dedicado amplias parte de este Informe, llegándose a la conclusión de que la regulación vigente 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 las españolas y a las extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, el derecho a los servicios y prestaciones sociales básica.
- Finalmente se plantea la problemática de las familias monoparentales, 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. 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. A ello se une todo la problemática que generan estas situaciones, en cuanto a la consideración y valoración de las pensiones de alimentos por parte del progenitor no custodio como ingresos de estas unidades familiares, especialmente en los casos en los que no se abonan materialmente pero sí están previstas en los convenios aludidos.

XXXVII.- La crítica general que puede efectuarse al artículo 4, sobre los recursos computables, 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 valoración, respecto al cumplimiento de los requisitos económicos de la unidad familiar, tal es el caso, a título de ejemplo, de los inmuebles distintos de la vivienda habitual, los ingresos de la Ley de Dependencia, pensiones de alimentos en favor de los hijos etc.

XXXVIII.- En cuanto a la existencia del Compromiso de Inserción, la respuesta es variada y muy distinta según se trate de una provincia u otra, además de que cuando se solicita, en ocasiones, se trata de un mero trámite formal. 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), habiendo sido suprimidas por la vía de hecho 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.

XXXIX.- Las consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones por parte de las personas beneficiarias son bien distintas según se trate de unas Delegaciones u otras, sin que existan criterios unitarios

y homogéneos en cuando a que se efectúen expedientes de reintegro por prestaciones indebidamente percibidas y sin que la herramienta informática SISS tenga habilitada esta posibilidad para el IMS, por lo que se tiene que registrar todo el trámite manualmente.

XL.- 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 redundando a su vez en la eficacia y eficiencia de la tramitación del procedimiento de concesión, así como en las labores de información.

XLI.- Los expedientes que llegan a las Delegaciones desde los Servicios Sociales Comunitarios, suelen ir en muchas ocasiones incompletos, siendo necesario dar trámite de subsanación lo que también contribuye a ralentizar o retrasar la gestión de la tramitación. En aquellas Delegaciones que existe buena colaboración con los SSCC y se relacionan con ellos con asiduidad, las solicitudes vienen bastante completas lo que sin duda influye y beneficia a la agilidad administrativa. Todo ello trae causa de que la participación y colaboración de los Servicios Sociales Comunitarios en el procedimiento de gestión del Programa no está debidamente regulada.

XLII.- En cuanto a la documentación a presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos, una de las mayores dificultades la encontramos en que el Decreto exige sólo Certificados, lo que ocasiona no ya solo trastornos para su obtención a las personas solicitantes muchas de ellas con escasas habilidades al respecto, sino que también contribuye a la demora en la tramitación.

XLIII.- En cuanto al Informe Socioeconómico que prevé el artículo 16, no hay acuerdo siquiera si el informe que prevé este precepto, es un informe social o no, ni si es preceptivo o no, ni en qué casos hay



que solicitar la colaboración de los Servicios Sociales Comunitarios para su emisión.

XLIV.- 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.

XLV.- No se respeta en ningún caso el plazo de dos meses para resolver motivadamente las solicitudes del Programa de Solidaridad, habiéndose producido en los años de la crisis económica, tremendas demoras en la tramitación, aunque 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.

XLVI.- Una de las causas reiteradamente alegadas como disfuncionalidades es la gestión del IMS, es lo dispuesto en la propia norma ya que en virtud del artículo 12, 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, lo que ocasiona unos problemas extraordinarios de gestión. Hemos de recordar que, según la norma, el momento en el que las personas beneficiarias han de reunir los requisitos exigidos es el de presentación de la solicitud, dándose la circunstancia de que en muchas ocasiones, cuando se va a resolver la solicitud, la misma, y los documentos acreditativos que la acompañaban llevan más de un año en el órgano gestor.

Todo ello obliga a la consulta a las bases de datos de la Seguridad Social y del SEPES en materia de empleo, a efectos de la

comprobación, en varias fases de la tramitación del procedimiento, de si las personas que forman parte de las unidades familiares solicitantes perciben algún tipo de prestación contributiva o no, o en materia de ayudas a trabajadores desempleados para valorar los ingresos de la unidad familiar solicitantes, dándose la circunstancia de que en caso de que la consulta sea positiva los resultados de la misma ha de constar en documentos oficiales expedidos por los organismos competentes, lo que nuevamente introduce retrasos en el procedimiento, proponiéndose que se pudiera llevar a cabo la verificación de datos de prestaciones mediante las plataformas informáticas de la Administración Central y Autonómica, vía convenio, para que tengan validez oficial, legal y jurídica las consultas realizadas.

XLVII.- Una problemática añadida a la anterior es que la plataforma informática de gestión de los servicios sociales, SISS, la cual se considera arcaica, data de 2007 y no está adaptada a las incidencias que puedan plantearse en el procedimiento por cuanto que no las recoge, todo lo cual ocasiona mucho trabajo y mayores necesidades de personal.

XLVIII.- Muy variadas también son las actuaciones de las distintas Delegaciones Territoriales en cuanto a la consideración de las situaciones de emergencia social, sin que exista una unidad, habiendo adoptado cada una de ellas sus propias decisiones al respecto, lo que como venimos reiterando también ocasiona desigualdades territoriales.

XLIX.- También hemos detectado 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.



L.- No hay un día o intervalo fijo del mes en el que se produzca el pago mensual del IMS, lo que ocasiona muchos trastornos a las economías de las familias beneficiarias.

LI.- 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, su inestabilidad y la inexistencia de RPT en estos Servicios.

LII.- Como hemos visto a lo largo de este Informe, 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, hemos realizado varias actuaciones de oficio a lo largo de todos estos años, en las que formulamos recomendaciones y sugerencias en dicho sentido, hasta llegar a los tiempos presentes, llegando esta Defensoría a una seria conclusión y es que lo que procedería es la derogación de la actual norma y proceder a una nueva regulación 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 este documento.