

## 9.6 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

### 9.6.1 Rentas mínimas

Se siguen recibiendo de forma periódica quejas relativas a la tramitación de solicitudes de rentas mínimas y a su gestión. La normativa que regula estas prestaciones en las comunidades autónomas tiene en común que es muy compleja y muy exigente para los posibles beneficiarios, en cuanto a la acreditación de los requisitos y la presentación de documentación, así como respecto a las causas de extinción y suspensión de la ayuda y sus incompatibilidades. Los procedimientos son intrincados. Las quejas demuestran que con frecuencia las normas, los requisitos y el sistema de gestión se convierten en un laberinto que dificulta el acceso a las rentas mínimas a personas que tienen derecho a ellas. Por otra parte, las cuantías de las ayudas son muy bajas y difícilmente permiten que sus beneficiarios salgan de su situación de pobreza.

El Defensor del Pueblo ha de subrayar que, ante las situaciones de desventaja social, el ordenamiento no solo ha establecido mecanismos de protección social con prestaciones públicas ante la enfermedad, la inactividad laboral, la discapacidad, la dependencia, la vejez, la maternidad y la paternidad, u otras circunstancias, sino también una última red de protección cuya razón de ser consiste precisamente en que ninguno de sus ciudadanos carezca de unos recursos básicos para la supervivencia digna. Esos ciudadanos se encuentran fuera del desarrollo social y en situación de grave carencia de recursos, por falta de empleo, por problemas familiares y personales de diverso tipo, por problemas de salud, discapacidad, o por la persistencia de prejuicios y formas de discriminación de ciertos grupos sociales u otras circunstancias.

Por eso, el objetivo de impedir el fraude en las rentas mínimas no debería impedir el acceso de quien tiene derecho ni desvirtuar la naturaleza y el fin de este tipo de prestaciones asistenciales. Convendría, por ello, reflexionar sobre la regulación y el procedimiento para que no sucediera. También sería conveniente hacer un esfuerzo respecto a las cuantías de las prestaciones concedidas.

Las dilaciones en la resolución de las solicitudes y los recursos de alzada, así como los requerimientos de documentación, son los motivos más frecuentes de queja. Las comunidades autónomas a las que hacen referencia son, fundamentalmente, la **Comunidad de Madrid, Andalucía y la Comunitat Valenciana**.

Las quejas procedentes de la **Comunidad de Madrid** en 2018 se han referido fundamentalmente a suspensiones de la renta mínima de inserción. Sin perjuicio de reconocer la amplia cobertura que supone el haber previsto legalmente en esta comunidad autónoma una prestación sin tiempo límite máximo de percepción, las quejas ponen de relieve que la Administración autonómica está aplicando criterios estrictos cuando revisa prestaciones ya concedidas al objeto de confirmar que se cumplen los

requisitos previstos en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. Si bien esa manera de proceder es conforme a la normativa, el problema radica en que, mientras se realiza la comprobación del cumplimiento de los requisitos, se suspende la concesión de la prestación durante meses, hasta que se confirma que el beneficiario tiene derecho a la misma. Durante ese tiempo se deja de recibir la renta mínima de inserción y, con posterioridad, si se confirma su derecho a percibirla porque sí reunía los requisitos, no se produce reintegro automático de las cantidades dejadas de percibir, debiendo en su caso la persona interesada recurrir en alzada y justificar la no procedencia de la suspensión efectuada. Esto perjudica gravemente a los ciudadanos beneficiarios, que se encuentran en situación de grave precariedad económica, de carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, y por ello en riesgo de exclusión social.

Además, el hecho de que se pueda interponer recurso de alzada contra la resolución cuando los indicios que dieron lugar a la suspensión se contradigan con la documentación del expediente, no es conocido por los interesados ni tampoco se explica de forma clara y comprensible en las resoluciones dictadas. Más bien lo contrario, puesto que induce a error una resolución que comunica el levantamiento de la suspensión en la que se indica la posibilidad de interponer recurso de alzada.

De acuerdo con el artículo 37.4 del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, los efectos del levantamiento de la suspensión cautelar del pago de la prestación se producirán a partir del día uno del mes siguiente a que se emita la resolución, salvo en aquellos supuestos en los que quede acreditado que los indicios que dieron origen a dicha suspensión cautelar se contradicen con el resto de la documentación obrante en el expediente, acreditativa del cumplimiento de los requisitos, en los que corresponderá el abono de atrasos desde la fecha de efectos de la suspensión cautelar.

No obstante, una renta mínima es una prestación asistencial, vinculada a la dignidad de la persona, para hacer frente a las necesidades básicas de subsistencia. Su suspensión cautelar, sin abono posterior de atrasos, priva al afectado de los recursos mínimos para la vida diaria y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado recientemente una Recomendación a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para modificar el artículo 37.4 del Decreto 126/2014, con el fin de que, una vez confirmada la concurrencia de los requisitos, en la misma resolución de levantamiento de la suspensión cautelar se resuelva de oficio el abono de atrasos desde la fecha en que se dejó de percibir la prestación.

Por otra parte, la fijación de la fecha de efectos a partir del primer día del mes siguiente, y no desde la fecha en la que se acredita la concurrencia de los requisitos, tras la suspensión temporal, merece también una reflexión por las mismas razones. El artículo 40 del reglamento, que regula el decaimiento de la suspensión, indica que en caso de mantenerse el derecho a la prestación, esta se devengará a partir del día uno del mes siguiente a aquel en que se adopte la correspondiente resolución administrativa. A criterio de esta institución, también los efectos del levantamiento de la suspensión deberían tener lugar desde el momento en que se acredite que se vuelven a reunir los requisitos y en caso de que se acredite la improcedencia de la suspensión temporal desde la fecha de sus efectos, con el abono de los atrasos correspondientes. Por todo ello, esta institución también ha recomendado modificar el artículo 40.5 del Reglamento de renta mínima de inserción.

Además, las resoluciones de suspensión suelen indicar que se han producido variaciones en las circunstancias que motivaron la concesión de la prestación, sin aclarar cuáles, lo que deja a los beneficiarios en situación de indefensión. Se trata de resoluciones modelo en las que se hace una referencia genérica a la legislación aplicable, pero que, a criterio de esta institución, no están suficientemente motivadas, porque no explican lo que ha variado, dificultando que los afectados puedan formular alegaciones y recurrir con buenas razones la resolución. De acuerdo con el artículo 35 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, han de motivarse, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, los actos administrativos que limiten derechos subjetivos como es el caso. Al respecto, no debe olvidarse que el cumplimiento del requisito formal de la motivación exige reconducir la decisión contenida en el mismo a la norma jurídica que ampara tal decisión o de cuya aplicación surge y una argumentación, si no extensa y detallada sí racional y suficiente, en la que se exterioricen las razones, de hecho y de derecho, que sirven de fundamento a la decisión administrativa. Por ello, en las suspensiones de rentas mínimas sería preciso exteriorizar de forma menos telegráfica, más razonada y clara, las circunstancias y hechos que las justifican. Sería deseable, además, que el lenguaje fuera sencillo y comprensible.

Lo argumentado es extensible a las resoluciones de denegación y de extinción de renta mínima de inserción. De ahí que el Defensor del Pueblo haya formulado a la Consejería de Políticas Sociales y Familia otra Recomendación en este sentido (18008764, 18008868 y 18014896, entre otras).

En cuanto a la subsidiariedad de la prestación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.k) del Reglamento de renta mínima de inserción, la **Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social** procede a la suspensión temporal de la prestación cuando su titular, o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia,

incumplen la obligación de «hacer valer, durante todo el período de percepción de la renta mínima de inserción todo derecho a prestación de contenido económico que le pudiera corresponder».

Esta afirmación en sí no es la más esclarecedora, ya que el beneficiario desconoce normalmente a qué se refiere. Debería concretarse mínimamente el tipo de prestación a que se refiere, si bien son prestaciones de desempleo, o bien pensiones de alimentos, por ejemplo.

Además, en el caso de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), se ha tenido conocimiento de algunos supuestos en los que, a pesar de que los interesados acreditaban haber solicitado una prestación ante el SEPE, y que esta había sido denegada, desde la Consejería de Políticas Sociales y Familia se había mantenido la suspensión por no cumplir el requisito de subsidiariedad. Tras el inicio de las actuaciones correspondientes, se revisó el expediente y se levantó de la suspensión. De ello se desprende la necesidad de adoptar medidas que eviten este tipo de situaciones, lo que ha sido trasladado a la citada consejería.

Respecto a las suspensiones temporales, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de esa consejería entiende realizado el trámite de audiencia cuando, como consecuencia de la comprobación de oficio o a instancia de parte, la persona interesada haya presentado la documentación acreditativa de la causa de suspensión (artículo 38.3 del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, y artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Sin embargo, esta institución detecta, a través de las quejas, casos en los que se prescinde de dicho trámite, a pesar de que en ocasiones no consta en el expediente toda la documentación necesaria para confirmar la procedencia de la suspensión.

A criterio de esta institución, si se diera trámite de audiencia previa las personas afectadas tendrían conocimiento, con antelación a la suspensión, de los hechos y fundamentos legales en los que se puede basar la decisión y podrían presentar alegaciones en su defensa. El trámite de audiencia en las suspensiones serviría también para que los beneficiarios, quienes con frecuencia desconocen el funcionamiento de la Administración y tienen dificultades para comprender el lenguaje administrativo y la regulación legal, pudieran comprender mejor la situación procedimental y sus derechos (18005238 y 18006444).

La falta de información de los ciudadanos provoca situaciones ilógicas que podrían evitarse con una asistencia adecuada. A título de ejemplo, destaca el caso de un ciudadano que percibía la renta mínima de inserción, la cual fue extinguida por pérdida del requisito de residencia permanente en la **Comunidad de Madrid**, al haberse interrumpido la residencia efectiva en dicha comunidad por un período superior a treinta

días a lo largo de un año natural. El ciudadano no había dejado de residir en la Comunidad de Madrid en ningún momento, sino que fue desahuciado y comenzó a dormir en el aeropuerto, lo que fue puesto en conocimiento de su trabajador social del Ayuntamiento de Madrid. Si hubiera sido correctamente asistido, se habría empadronado en su centro de servicios sociales y no habría dejado de percibir la prestación. A ello se añade que no recibió las notificaciones en plazo, porque la Administración autonómica no tuvo en cuenta el cambio de domicilio que había solicitado. Con el fin de evitar que se produzcan situaciones similares, el Defensor del Pueblo ha solicitado nueva información a la consejería y ha abierto, asimismo, actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid** (18008272).

Por otra parte, con motivo de diversa información publicada en los medios de comunicación, según la cual se estaba exigiendo a las personas en situación de calle acreditar sus ingresos por practicar la mendicidad, esta institución inició una actuación de oficio, recordando que el artículo 16 del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid, dispone que quedan excluidas del cómputo de recursos las ayudas económicas recibidas de particulares y destinadas a atender situaciones de necesidad. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia**, en su respuesta, ha confirmado que la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social no computa las cuantías percibidas por practicar la mendicidad para determinar si se cumple el requisito de carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida (18015672).

En esta línea, se ha tenido conocimiento de algún caso en el que la Comunidad de Madrid, a la hora de determinar el importe de la prestación, ha tenido en cuenta las cantidades percibidas por el interesado que figuraban en un extracto bancario, a pesar de haber justificado que se procedían de la venta de pequeños bienes de su propiedad, que había vendido con carácter puntual para poder subsistir y que, en ningún caso, correspondían a una actividad económica. Esta institución considera que la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid está realizando una interpretación muy estricta del artículo 15.2 del Reglamento de renta mínima de inserción. No tiene sentido que se tengan en cuenta las cantidades obtenidas por la venta de pequeños objetos personales para determinar el importe de la renta mínima de inserción. Las transacciones realizadas por el interesado son hechos puntuales que, por lógica, no pueden mantenerse de forma constante, y de las que se desprende la situación de necesidad que estaba atravesando y que le llevó a desprenderse de objetos de su propiedad. En los artículos 17 a 25 del reglamento se determina cómo se valoran los distintos tipos de rendimientos. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones prevé valorar los ingresos derivados de la venta de objetos personales. Teniendo en cuenta que no proceden de actividad económica alguna y que tampoco pueden incluirse en las

recogidas en el artículo 24 sobre «Valoración de otros ingresos», esta institución considera que no deberían ser computados en la valoración de carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida (18016229).

Por lo que respecta a los retrasos en la resolución de solicitudes, esta institución solicitó información a la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, que señala que el plazo medio de resolución es de 69 días, salvo que no se adjunte toda la documentación necesaria, en cuyo caso el plazo medio es de 204 días, por lo que, en principio, se cumple el plazo máximo de tres meses previsto en el artículo 20 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. Este plazo quedará interrumpido cuando el procedimiento se paralice por causa imputable al solicitante (17010313). Sin embargo, se siguen recibiendo quejas que demuestran que se producen demoras en la tramitación de algunas solicitudes (18011696).

Asimismo, las dilaciones existentes a la hora de resolver recursos de alzada han conllevado la formulación a la consejería de recordatorios de deberes legales para que resuelva de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (17025313 y 17011313).

En **Andalucía** es muy significativo el retraso en la resolución de las solicitudes de renta mínima de inserción social, superándose con creces el plazo de dos meses previsto en la normativa vigente. En las actuaciones iniciadas, en las que las solicitudes se habían presentado en abril de 2018, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales se ha limitado a indicar que el expediente está pendiente de estudio, informando el órgano gestor que se va a analizar la documentación presentada y la comprobación de requisitos para su resolución (14017337 y 18014562).

En el ámbito de la **Comunitat Valenciana**, siguen existiendo dilaciones en la resolución de solicitudes de renta garantizada de ciudadanía. Tal es el caso de un expediente en el que se tardó un año en dictar resolución y en comunicarlo a esta institución, puesto que se iniciaron actuaciones el 26 de septiembre de 2017 y no se ha recibido respuesta hasta el 3 de octubre de 2018, tras formular dos requerimientos y una llamada telefónica (17016586). El Defensor del Pueblo ha formulado un Recordatorio de deberes legales a la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, para que resuelva de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos. La consejería manifestó que la aprobación del Decreto-Ley 5/2016, 22 de julio, de agilización de la tramitación de la renta garantizada de ciudadanía, junto con un importante incremento en la dotación presupuestaria y reforzamiento del personal de las unidades, había permitido dar celeridad a la tramitación de los expedientes y resolver un significativo número de solicitudes acumuladas en los últimos años. Esta institución solicitó a la conselleria que

informara de la resolución de las solicitudes de renta garantizada de ciudadanía pendientes de resolver a la entrada en vigor de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. En respuesta, esa conselleria comunicó que, a finales de primer trimestre de 2018, había 10.205 expedientes pendientes de resolución; 2.242 expedientes se encontraban en fase previa a la emisión de resolución; en 3.284 expedientes se había efectuado un requerimiento de documentación y suspendido por tanto el cómputo del plazo máximo de resolución; 3.246 estaban en fase de estudio inicial, y 1.389 nuevas solicitudes en las que no se ha iniciado tramitación. Del informe recibido no se deduce con claridad cuáles habían superado el plazo máximo de resolución.

Por otro lado, la aprobación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, que entró en vigor a finales de abril de 2018, también ha supuesto la recepción de quejas especialmente por los extensos plazos de tramitación previstos durante el primer año de vigencia de la ley (el plazo de cuatro meses para resolver se amplía a seis y el de seis para el silencio administrativo estimatorio se amplía a nueve meses). Esta institución ha solicitado recientemente a la conselleria que vuelva a informar sobre los expedientes pendientes de resolución tanto de la renta garantizada de ciudadanía como de la nueva renta valenciana de inclusión, especificando aquellos en los que se haya superado el plazo máximo de resolución previsto legalmente (17023938 y 18013732).

Asimismo, se han recibido quejas por las dificultades encontradas a la hora de presentar la solicitud de la renta valenciana de inclusión en el **Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante)**. Al parecer el problema radica en la falta de personal de la oficina de servicios sociales, por lo que se ha solicitado información al respecto a ese consistorio (18018205 y 18015086).

En **Aragón**, destaca el caso de un interesado a quien se le había reconocido la incapacidad permanente total pero, debido a una deuda pendiente con la Tesorería General de la Seguridad Social, no percibía importe alguno. Al carecer de ingresos, solicitó el ingreso aragonés de inserción, pero le fue denegado porque era susceptible de percibir dicha pensión.

Se solicitó información sobre la posibilidad de permitir que un interesado que tenga suspendida una pensión contributiva por deuda con la Seguridad Social, pueda acceder al ingreso aragonés de inserción. Se dio traslado del criterio del IMSERSO, según el cual la pensión contributiva reconocida a una persona que se encuentre suspendida por impago de cuotas a la Seguridad Social, no debe ser considerada como ingreso, a los efectos de acreditar el requisito de carencia de recursos económicos para la percepción de las pensiones de la Seguridad Social, en su nivel no contributivo. El Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales manifestó que el criterio del

IMSERSO será tenido en cuenta en la futura ley de renta social básica de Aragón (17010964).

### 9.6.2 Ayudas sociales municipales

Las quejas relativas a ayudas de emergencia son menos numerosas que las de rentas mínimas y provienen de distintos municipios de la geografía española. En general, consideran inadecuado el trato recibido por parte de los trabajadores sociales, o insuficientes las ayudas concedidas. Tras el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, en ocasiones se constata que la actuación de los servicios sociales ha sido correcta, habiendo asistido en todo lo posible al ciudadano, y en otras, se detecta algún tipo de irregularidad y se logra que se incrementen las ayudas o se rectifiquen las actuaciones incorrectas.

Las dilaciones en la tramitación de las solicitudes de estas ayudas originan, igualmente, la presentación de quejas ante el Defensor del Pueblo. Tal es el caso de un desempleado de larga duración que, en julio de 2017, presentó en el **Ayuntamiento de Utrera (Sevilla)** toda la documentación necesaria para entrar en el Programa de urgencia social municipal y no ha recibido respuesta, a pesar de haber solicitado información al respecto en varias ocasiones. Desde esta institución se iniciaron actuaciones en octubre de 2018 y no se ha recibido contestación, por lo que se ha formulado el correspondiente requerimiento (18014084).

Asimismo, la falta de motivación de las resoluciones de ayudas de emergencia suscita actuaciones del Defensor del Pueblo. En una resolución dictada por el **Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna (Valencia)**, ante una solicitud de una ayuda de emergencia social, se indicaba únicamente que se denegaba la ayuda por no cumplir los requisitos necesarios para el acceso a las prestaciones económicas, pero sin especificar cuáles. Tras la intervención de esta institución, en la resolución del recurso de reposición, se facilitaron al interesado las razones concretas de la denegación (18019720).

Por otro lado, la gestión no siempre resulta del todo eficaz. Es ilustrativo el caso de un ciudadano que solicitó al **Ayuntamiento de Torreveja (Alicante)** una ayuda económica en julio de 2017 y no le fue concedida hasta diciembre de ese mismo año. Además, la ayuda únicamente podía ser utilizada en el mes de noviembre, lo que conllevó que el interesado no recibiera importe alguno. La comunicación en la que le notificaban el decreto de concesión era de 4 de diciembre de 2017, por lo que en el momento de su emisión el ayuntamiento ya sabía que la ayuda no iba a poder ser utilizada.