

Fiskalizatze-Txostena
Informe de Fiscalización

**Pobreziaren Aurkako Borrokarako
Plangintza Bateratua**

**Plan Integral de Lucha
Contra la Pobreza**



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas



Euzko Gobernua
Euzko Legebiltzaria
Gobierno Vasco
Euzko Legebiltzaria

Pobreziaren aurkako Borrokarako Egitamu Bateratua

Plan Integral de Lucha contra la Pobreza

Vitoria/Gasteiz, 1995eko abenduak 5
Vitoria/Gasteiz, a 5 de diciembre de 1995

AURKIBIDEA / ÍNDICE

1. SARRERA	1
2. POBREZIAREN AURKAKO BORROKARAKO EGITAMU BATERATUA..2	
3. GIZARTERATZEKO GUTXIENENKO DIRUSARRERA.....3	
4. GIZA PREMIAZKO LAGUNTZAK	4
5. DIRULAGUNTZEN ZENBATEKOA.....4	
6. LANAREN HELBURUA ETA HEDADURA	5
7. ONDORIOAK.....8	
8. HUTSAK ETA GOMENDIOAK.....10	
1. INTRODUCCIÓN	13
2. PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	14
3. INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN	15
4. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL	16
5. ALCANCE ECONÓMICO DE LAS AYUDAS	16
6. OBJETO Y ALCANCE DEL TRABAJO	17
7. CONCLUSIONES.....20	
8. DEFICIENCIAS Y RECOMENDACIONES	22
ANEXO	25
ANEXO 1. REQUISITOS DOCUMENTALES	25
ANEXO 2. REQUISITOS ECONÓMICOS Y CÁLCULO DE CUANTÍAS	28
ANEXO 3. EVOLUCIÓN DEL INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN	33
ALEGACIONES.....34	



1. SARRERA

Otsailaren 5eko 1/88 Legean eta Herri-Kontuen Euskal Epaitegiaren (aurrerantzean HKEE) Osokoak oniritzitako urteko lan-programan finkatutakoa beteaz, Pobreziaren aurkako Borrokarako Egitamu Bateratuari buruzko lan hau mamitu dugu.

Lanaren helburua egitamu honen, Gizarteratzeko Gutxieneko Dirusarrera (GGD/IMI) eta Giza Premiazko Laguntzak (GPL/AES) egitasmoen babesean 1993an zehar emandako dirulaguntzen emakida, aldaketa, etete eta desagertzeari dagokionez, ezargarria den araudia bete dela eta kontrol prozedurak eta horien gaineko jarraipena egin dela aztertzea izan da.

Ezarri den araudi nagusia honako hau izan da:

GGDri ezargarria zaien araudia:

- "Euskadi 93ko Europan" aparteko plangintza garatzeko Marko Akordia.
- Maiatzaren 3ko 2/1990 Legea, Gizarterateko Gutxieneko Dirusarrera sortu eta araupetzeko dena.
- Otsailaren 9ko 25/1993 Dekretua, 2/1990 Legea garatzen duena.
- 1993ko otsailaren 10eko Agindua, baliabideak zehazteko sistema finkatzen duena.

GPLei ezargarria zaien araudia:

- Otsailaren 9ko 26/1993 Dekretua, Giza Premiazko Egoerentzako Laguntza Ekonomikoak finkatzen dituena.
- 1993ko otsailaren 10eko Agindua, 26/1993 Dekretua garatzeko dena.



2. POBREZIAREN AURKAKO BORROKARAKO EGITAMU BATERATUA

88.09.16an Europako Legebiltzarrak Estrasburgon pobreziaren aurkako borrokarako erabakia hartu zuen, herri-aginteak baliabiderik gutxieneko hiritarrak gizarteratzea bideratuko zuen gutxieneko errenta ezartzea bultzatzen zuena.

Eusko Jaurlaritzak 1989an Pobreziaren aurkako Borrokarako Egitamu Bateratua mamitu eta indarrean jarri zuen, "Euskadi 93ko Europan" programaren baitan. Hiru mailatan garatzen da, pobrezia desagertaraztea azken helburutzat duela.

Azken helburu hau pobrezia eta bazterkeria egoerak aurreragozteko baliabide modura ihardungo duten sektoreko neurri-sail bat ezarri eta garatuaz soilik gauzatu ahal izango da, hazkuntza ekonomikoa, langabeziaren aurkako borroka, lanbide eta ihardunbidezko heziketa, gizarte babeseko etxebizitzaren ugalketa, e.a. sustatuko dituen (III. maila).

Halaz guztiz ere, alorreko neurri hauek sendotzen diren bitartean, beharrezkoa da gizatalderik kaltetuenen ezberdintasun-egoerei aurre egitea Gizarteratzeko Gutxieneko Dirusarrera (GGD) eta Giza Premiazko Laguntzak (GPL) sortuaz, hurrenez hurren, aurrerago azalduko ditugun I. eta II. mailak osatzen dituztela.

1993an Eusko Jaurlaritzak "LAGUNTZA ETA GIZARTE SEGURANTZA" izenburupeko 13.400 programan, Euskadin pobreziaren aurkako borroka izan du lehenengo helburu, I. eta II. mailak, GGD eta GPL hurrenez hurren, sendotzera emana.



3. GIZARTERATZEKO GUTXIENEN DIRUSARRERA

Maiatzaren 3ko 2/90 Legeak araupetzen duen gizarteratzeko gutxieneko dirusarrera izaera ekonomikodun laguntza modura definitzen da, dirulaguntza izatekoa, ordezkoa eta hala badagokio, indarreko legedian aurrikusitako aldizkako beste laguntza batzuen osagarri.

Euren oinarritzko beharrezanean aurre egiteko behar adinako baliabide ekonomikoak ez dituzten kide bat edo gehiagoko elkarbizitza unitateei zuzendua dago.

Aurrez adierazi modura laguntza hau "Euskadi 93ko Europan" pobrezia-aren aurkako Borrokarako Egitamu Bateratuaren baitan sartua dago, kalteturiko gizataldeen alde hainbat egintza zehatz sustatzeko helburua duena, bizi duten ezberdintasun eta bazterkeria egoera murriztera eta Euskal Autonomia Elkartearen biztanle guztiak gizarterean erabateko integrazioa eta partaidetza izatea bermatzera emana.

Gizarteratzeko gutxieneko dirusarreraren hilabeteko gehieneko zenbatekoa, abenduaren 23ko 8/1992 Legearen aurrikusia dagoena, famili unitate bakoitzeko 36.500 pta.n finkatu da, onuradunarekin bizi den lehenengo kideagatik aipatu zenbatekoaren % 30 gehituko zaiolarik, %20 bigarren, hirugarren eta laugarren kideengatik eta % 10 gainerako bakoitzagatik, ondoko taulan jasotakoaren arabera:

KIDEAK	Pezetak	
	HILABETEKO ZENBATEKOA	URTEKO ZENBATEKOA
1	36.500	438.000
2	47.450	569.400
3	54.750	657.000
4	62.050	744.600
5	69.350	832.200
6	73.000	876.000
7	76.650	919.800
8	80.300	963.600
9	83.950	1.007.400
10	87.600	1.051.200
11	91.250	1.095.000
12	94.900	1.138.800

Emandako dirulaguntzak, hasiera batean, hamabi hilabeteko iraupena izango dute, eskuratutako emaitzen arabera arauz zehazten diren baldintzetan berriz eman ahal izango direlarik.

2/90 Legearen 16. artikuluan agindutakoa beteaz, Lurralde Historiko bakoitzeko Foru Diputazioei dagozkien segidako eskumenak:

- a. Gizarteratzeko gutxieneko dirusarrera aitortu, aldatu, ukatu, berritu, eten edo azkentzea eta onuradunari betetzeko eskatuko zaizkion konpromezuak finkatzea.
- b. Onuradunari hilabeteko ordainketa egitea.



c. Udalekin lankidetzan programaren jarraipena egitea.

Gizarteratzeko gutxieneko dirusarreran barne-hartutako laguntzetarako baliabide ekonomikoen finantzaketa Euskal Autonomi Elkartearen aurrekontu orokorrak zordunduz gauzatu da, Foru Diputazioak bitarteko huts baizik izan ez direla; honenbestez, egintza honek ez du diputazioen aurrekontu kitapenean mentsa edo superabita zehaztean inongo eraginik izan.

4. GIZA PREMIAZKO LAGUNTZAK

Otsailaren 9ko 26/1993 Dekretuan giza premiazko egoeretarako laguntza ekonomikoak Euskal Autonomi Elkartearen bizi eta Lan eta Gizarte Segurantzaren Saileko 1993ko otsailaren 10eko Aginduan barne-hartutako oinarriko izaeradun berariazko gastuei aurre egiteko behar hainbat baliabide ez dituzten pertsonen zuzenduriko dirulaguntza modura daude definituak.

Gizarteratzeko gutxieneko dirusarreran barne-hartzen duten laguntzak bezalaxe, hauek ere Pobreziaren aurkako Borrokarako Egitamu Bateratuan daude jasoak eta euren finantzaketa Euskal Autonomi Elkartearen aurrekontu orokorren gain dago.

Aipatutako laguntzen kudeaketa, batik bat, Udalei dagokie, hauek baitira aurrekontu orokorretan barne-hartutako dirufondoan azken hartzaileak; hasiera batean Lurralde Historiko bakoitzeko Foru Diputazioetara aldatzen dira, gerora udalen artean zati-banatuak izateko.

Gizarteratzeko gutxieneko dirusarreran finantzatzen duten ordainketa-kredituak ez bezala -zabalgarriak direnak, EAEn aipatutako gutxieneko sarrerarik gabe famuli unitate bakar bat ere ez dela geratuko bermatuaz-, giza premiazko laguntzak finantzatzen dituztenak mugatuak dira, urtero udal guztien artean banatu beharreko gehieneko kopuru bat finkatua dutelarik.

1993an onuradunek jaso beharreko gehieneko kopuruak, pezetatan eta kontzeptuen arabera, honako hauek dira:

		Pezetak
KONTZEPTUAK		GEHIENEO KOPURUA
Etxebizitza-alkairua		400.000
Etxebizitza mantenimendua		110.000
Onibarrak eta elektragailuak		225.000
Konponketa eta instalakuntzak		275.000
Lehen mailako beharrianak		225.000
Lehenengo lau atalengatik aurretiazko zorpidetza	kasuen arabera (110 edo 400.000)	

5. DIRULAGUNTZEN ZENBATEKOA

EAEko aurrekontu orokorretan laguntza hauetarako emandako dirulaguntzak honako hauek izan dira, milioi pta.n:



Milioi pta.

	GGD	GPL	GUZTIRA
ARABA.....	307,1	237,5	544,6
BIZKAIA	2.765,9	1.048,8	3.814,7
GIPUZKOA	1.199,5	593,5	1.793,0
GUZTIRA	4.272,5	1.879,8	6.152,3

Onuradunei iritsi zaizkien fondoak zertxobait handiagoak izan dira, GGDren kasuan fondo hauek garbiak baitira, okerreko kobraketengatik itzulerak kenduta; GPLren kasuan ere, hainbat udalek zuritutako kopuruak zertxobait handiagoak izan dira, alde hauek bai Diputazioen kontura bai udalen beren kontura finantzatuaz.

Onuradunei ordaindutako GGDren nomina eta udalek ordaindutako GPLren zenbatekoak, honako hauek izan dira:

Milioi pta.

	GGDren NOMINA	GPLren ORDAINDUTAKO ZENBATEKOA
ARABA.....	308,7	268,0
BIZKAIA	2.771,8	1.079,4
GIPUZKOA	1.204,2	593,5
NOMINA GUZTIRA	4.284,7	1.940,9

6. LANAREN HELBURUA ETA HEDADURA

Aurrez adierazitako araudiaren azterlana eta bete izanaren egiaztaketa gauzatzeko, laguntzetariko bat edo biak eskatu dituzten pertsonen 700 espedienteko lagina hautatu dugu nahasian.

1993. urtean eragiketa ekonomikoak izan dituzten laguntzen espediente-kopurua honako hau izan da:

Espediente kopurua

LH	GGD	GPL
ARABA.....	1.068	1.673
BIZKAIA	7.186	5.781
GIPUZKOA	3.589	3.030
GUZTIRA	11.843	10.484

Onuradunetarik ia erdiek (%45) bi laguntzak jaso dituzte.

Laginketarako erabili den taldea segidako eran zegoen banatua:



Espediente kopurua

	GGD	GPL
LURRALDEA		
ARABA	1.068	1.673
Vitoria-Gasteiz	820	1.339
Llodio	126	167
Amurrio	41	54
Agurain	20	28
Beste batzuk	61	85
BIZKAIA	7.186	5.781
Bilbao	3.012	2.016
Barakaldo	839	358
Santurtzi	355	357
Sestao	314	183
Portugalete	302	312
Getxo	234	280
Balmaseda	66	80
Beste batzuk	2.064	2.195
GIPUZKOA	3.589	3.030
Donostia-San Sebastián	1.051	701
Renteria	407	255
Irún	340	245
Hernani	195	95
Pasaia	151	86
Eibar	141	170
Tolosa	122	145
Andoain	89	88
Lasarte-Oria	80	89
Arrasate	86	116
Beste batzuk	927	1.040
EAE GUZTIRA	11.843	10.484

Lagina hautatzeko ez dugu talde osoa oinarri hartu, aurreko taulan Lurralde Historiko bakoitzean "beste batzuk" modura sailkatu ditugunak baztertu ditugu, laginak objetibotasuna bermatzeko adinako zatiketa zuela uste izan baitugu. Hiru LHetako hiriburuetan espedienteak oinarri-unitateen arabera zati-banatuak egotea erantsi behar zaio honi, 9 Vitoria/Gasteizen, 10 Bilbon eta 10 Donostian, eta hauek laginerako bereizirik hartu direla, udalerrak balira bezala.

Udalen eta Oinarri-unitateen arabera zati-banaturiko lagina honako hau izan da:

LURRALDEA	Milioi pta.					
	LAGINA		ESPEDIENTEAK		ZENBATEKOA	
	GGD	GPL	GUZTIRA	GGD	GPL	
ARABA						
Vitoria-Gasteiz	92	96	108	28,7	15,7	
OU.1	62	66	77	20,5	11,1	
OU.2	1	1	1	0,2	0,1	
OU.3	1	1	1	0,1	0,2	
OU.4	1	1	1	0,4	0,4	
OU.5	7	7	7	2,2	1,0	
OU.6	4	4	5	2,0	0,7	
OU.7	4	4	4	0,9	1,2	
OU.8	5	5	5	1,2	0,5	
OU.9	7	7	7	1,2	0,5	
Llodio	9	9	9	5,0	1,7	
Amurrio	3	3	3	0,7	0,1	
Agurain	1	1	1	0,4	0,3	
ARABA GUZTIRA	105	109	121	34,8	17,8	
BIZKAIA						
Bilbao	206	203	211	79,1	40,4	
OU.1	13	13	15	6,2	2,3	
OU.2	21	22	23	7,2	4,7	
OU.3	27	24	28	8,3	4,9	
OU.4	21	21	21	10,2	4,3	
OU.5	20	20	20	6,4	4,7	
OU.6	42	42	42	16,7	7,5	
OU.7	16	16	16	8,1	2,5	
OU.8	19	18	19	7,6	3,7	
OU.9	14	14	14	3,9	2,5	
OU.10	13	13	13	4,5	3,3	
Barakaldo	57	56	57	24,6	14,9	
Santurtzi	24	24	24	7,3	4,2	
Sestao	22	21	22	10,0	2,4	
Portugalete	22	22	22	7,6	4,9	
Getxo	17	15	17	5,5	4,6	
Balmaseda	5	5	5	1,5	0,7	
BIZKAIA GUZTIRA	353	346	358	135,6	72,1	

Miliroi pta.

LURRALDEA	LAGINA		ESPEDIENTEAK GUZTIRA	ZENBATEKOA	
	GGD	GPL		GGD	GPL
GIPUZKOA					
Donostia-San Sebastián	84	63	108	32,9	20,9
OU.1	16	13	22	8,4	3,5
OU.2	9	8	15	2,4	3,1
OU.3	8	5	8	4,2	1,3
OU.4	5	5	8	2,1	1,6
OU.5	7	7	9	1,4	1,6
OU.6	8	5	8	3,1	2,0
OU.7	8	3	8	2,6	1,1
OU.8	8	7	14	2,9	3,7
OU.9	7	4	7	3,0	1,1
OU.10	8	6	9	2,8	1,9
Renteria	28	28	28	10,0	4,6
Irun	23	23	24	7,9	3,9
Hernani	11	13	13	6,5	3,3
Pasara	9	11	11	3,9	1,5
Eibar	10	10	10	2,4	2,6
Andoain	6	7	7	1,8	1,1
Tolosa	7	7	7	2,4	1,7
Lasarte-Oria	7	7	7	1,0	1,4
Arrasate	6	6	6	2,0	1,7
GIPUZKOA GUZTIRA	191	175	221	70,8	42,7
EAE GUZTIRA	649	630	700	241,2	132,6

7. ONDORIOAK

Espedienteak aztertzean azaleratu diren hutsak

Laguntza hauei ezargarrria zaien araudiak agiriei eta baldintza ekonomikoei dagokienez hainbat eskakizun agintzen ditu, azken hauek balio-neurtzeko irizpide zehatz batzuekin, GGD eta GPLren laguntzentzako ia berdinak direnak batzuk eta bakoitzarentzat berariazkoak beste batzuk. Irizpide hauen arabera, azaleratu zaizkigun hutsik nabarmenenak azalduko ditugu segidan.

GGD eta GPLn aurkeztutako agiri-sortan aurkitutako hutsak

Atal honetan, bai GGD eta bai GPLren espedienteetara dagokienez, onuradunak baldintzak bete dituela egiaztatuko duen behar adinako ebidentzia zurigarririk ezetik eratorritako hutsak bildu ditugu (ikus 1. eraskina eta 1 zk.dun taula, 26. eta 27. orr.).

- Familiaren dirusarreraren edota ondarearen zinpeko aitorenaren egiaztatagiri eza (25/93 D, 25. art.); guztira aztertu diren espedienteen % 22, segidako eran banatua:



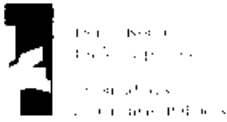
- Araba % 2
 - Bizkaia % 19
 - Gipuzkoa % 38
- Banaketa-epairik eza, (25/1993 D.aren 22. eta 23. art.) GGDren zenbaketan auzibidez finkatzen diren pentsio ekonomikoak barne-hartzearren, guztizkoaren % 8, Lurralde Historikoen arabera era honetara banatzen dena:
- Araba % 7
 - Bizkaia % 8
 - Gipuzkoa % 11

GGDk eta GPLk batean dituzten huts ekonomikoak

Aurkitu diren huts ekonomikoak familia-sarreraren kalkuluan eta administrazioek eskuratu beharreko agiri egiaztagarrietan oinarritzen dira, horien egokitasuna abalatuko dutenak (ikus 2. eraskina eta 2 zk.dun taula, 28. eta 29. orr.).

Onuradunaren famili-dirusarrerak kalkulatzeko berrikusi diren espedienteetan, ez dira ondoko alderdiok gogoan hartu:

- Onuradunak famili-babes kontzeptuan laguntzak jasotzea, baldintzak betetzen direlarik ez baita Gizarte Segurantzaren Institutu Nazionaletik (GSIN) dagokion informaziorik jaso (25/1993 D.aren 10. art.). Huts hau berrikusi diren espediente guztien % 38an gertatu da, ehuneko hori Lurralde Historikoen arabera segidako eran banatu delarik:
 - Araba % 26
 - Bizkaia % 37
 - Gipuzkoa % 47
- Berrikusi diren espedienteetarik % 19an ez da 1993ko otsailaren 10eko Aginduaren 1. artikulua zehazten duen modura % 2 gutxitu, Lurralde Historikoen arabera era honetara banatzen dena:
 - Araba % 31
 - Bizkaia % 10
 - Gipuzkoa % 21



- Ez dira Foru Ogasun, INEM eta GSIN/INSStik onuradunaren datu ekonomikoak egiaztatzea bideratuko duten agiriak eskatzen, bestelako dirusarrerarik ez duela jasotzen ziurtatzeko (25/1993 D.aren 20. art., 3. atala).

GPLren egiaztagirietan hutsak

Atal honetan azaleratu diren hutsak, (ikus 2. eraskina, 5. taula, 32. orr.) bi motatakoak izan dira. Lehenengoak GLPen kalkuluaren akatsei buruzkoak dira, aztertutako espedienteen kopuruaren % 8 egiten dutenak, akatsen zenbatekoei dagokienez irumaterialak badira ere. Bigarrenen jatorria 1993an jasotako dirulaguntza guztiz egiaztatu ez duten onuradunei 1994n eman izatea izan da, aztertutako laginaren kopuruaren % 2 egiten dutenak direlarik.

8. HUTSAK ETA GOMENDIOAK

Gizarte premiazko laguntzak

Gizarte Premiazko Laguntzen baitan badira hainbat kontzeptu estu-estu premiazkoak ez direnak, hau da, etxebizitzaren alokairua, mantenimendua e.a. ustekabeko edota premiazko izaeraz kanpoko dira, duten ohizkotasun izaeragatik. Onuradun berberak behin eta berriz etxebizitza alokatzeko, jatzeko edo mantentzeko laguntzak eskatzen dituztela egiaztatu da.

Laguntza hauetan premia edo ustekabea ezaugarritzat ez dituzten hainbat kontzeptu barne-hartzearen komenigarritasuna berrikusi, euren ezaugarriei estuago lotzen zaizkien bestelako laguntzetan sartzeari aztertuz.

Laguntza hauetarako dagoen finantzaketa sistema ez da guztiz egokia, erabilgarri diren fondoak ez baitira jakinak eta urtealdia oso aurrera dagoen arte ez baitira eskuragarri.

Laguntza hauetarako fondoak murrizteak ahalik eta beharrian gehienak bideratzea eragin du, araudiaren arabera jasotzeko eskubidea izango luketen gehieneko zenbatekoa gutxituaz. Halaz guztiz ere, aurrekontu ezagatik ez zaie beharrian guztiei aurre egiten.

Etxebizitzaren mantenimenduaren edo alokairuaren zenbatekoari dagokionez arauak erakusten duen zehazgabetasunak eta alde aurretik bi kontzeptu horien ondorioz sortutako auzipetzeak udaletan irizpide oso bestelakoak hartzea eragiten du.

GPLtarako emandako aurrekontuzko partida urtero araupetzen dituen Agindura egokitu, hartara laguntza hauekin aurregin beharreko beharrianak aipatutako Aginduan finkatutako ehunekoaren arabera bidera daitezela, dirulaguntzen finantzaketa denboran ere lehenago gauzatuaz.



Gizarteratzeko gutxieneko sarrera

Onuradunak horretarako eskubiderik gabe kobratutako kopuruak, dirusarrera guztiak aitortu ez direlako edota jaso beharreko kopurua aldarazten duen bestelako zeinahi egoera Administrazioari jakinarazi ez zaiolako, itzuli egin behar ditu (25/93 D.aren 30.4 art.). Halako kasuetan diputazioak interesik gabe zorra zatikatzeko akordioak egiten ari dira, araupetu gabe daudenak eta Dirubilketarako Araudian jasoa dagoen dirusarrera publikoei buruzko indarreko araudia urratzen dutenak.

Beharrezkoa da itzulera hauek araupetzea.

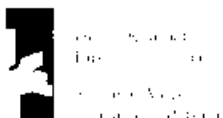
Ez Gipuzkoan ez Bizkaian ez dira gogoan hartu etxebizitzaren katastro balioaren mugak (3 edo 6 milioi pta.), GGD kalkulatzeko gairik ez direlarik (1993ko otsailaren 10eko Aginduaren 4. art.); hilabeteroko dirusarrerak kalkulatzeko pentsioetako 14 ordainketak ere ez dira 12 hilabetetan hainbanatu. Orobat, urte hasieran Gizarte Ongizaterako Fondoaren edota Gizarte Segurantzaren Institutu Nazionalaren pentsioak birbaloratu diren arren, GGD kontzeptuan ordaindu beharreko kopurua ez da aldatu (2/1990 Legea, 10. art.).

Irizpide berberak erabili behar dira hiru Lurralde Historikoetan eta hauek araudiaren arabekoak izango dira.

Vitoria-Gasteiz, Llodio eta Amurrioko udaletan izan ezik, eurek kudeatzen baitituzte GGD eta GPLren espedienteak, gainerako Autonomi Elkartean espediente horiek, hurrenez hurren, diputazio eta udalen artean banatuak daude; onuradunen % 45 bi laguntzetan bat bera dela gogoan hartzen badugu, berez handia den informazioa bikoizten ari da, administrazioarentzat honek dakarren lan-kopurua eta administratuarentzat eragozpenak areagotuaz.

Legeak agintzen duen erabakitze gaitasuna kaltetu gabe, komenigarria litzateke oinarritzko unitateak indartzea, bi laguntzei buruzko espedienteen kudeaketa pertsona berberek gauza dezaten, hartara onuradunaren osotasunezko espediente bakar bat izatea bideratuko litzateke, informazioa bikoiztua izatea eragotziaz eta lanaren eraginkortasuna areagotuaz. Honako hau lana arintasun handiagoaz egitea bideratuko luketen irtenbide informatikoak hartuta ere hobetuko litzateke.

Egin dugun lanean zehar onuradunek aurkeztutako datu eta HKEE honek eskuratu dituenekiko aldeak azaleratu dira, batik bat PFEZri (Foru Ogasuna) eta Lan Egoerari (GSIN) dagokienez, baita inoiz GGD eta GPLren espedienteetan dauden datuak elkarrekin alderatzen ere.



Espedienteetako informazioa kontrolpetu behar da eta bestelako erakundeetatik informazio gehigarria jaso, onuradunek aurkezten dituzten datuak egiaztatzearren; orobat, onuradunen egoera ekonomikoek izan ditzaketen aldaketen berri izan behar dute. Kontrol hau ez da espediente ireki edo berritzen denean soilik gauzatu behar, baizik eta berrazterketa sistema jarraitu bat ezarri behar da. Esan beharra dago 1995ean hasiak direla iada kontrol hauek egiten.

Azken urteotan zehar egiaztatu den modura (ikus 3. Eraskina, 6. taula, 33. orr.), GGDren onuradunak ugaltzen ari dira eta horren zergatia Planaren helburuak errealitate sozialari ez egokitzean egon daiteke. Krisi ekonomikoa oztopo larria da haunditzen ari den talde hau gizarteratzeko orduan.

Behar-beharrezkoa da osotasun mailan iharduera plangintza bat bideratzea, talde honen laneratzea eta gizarteratzea sustatuko duten agente ekonomiko eta sozial guztiak beretuko dutena. Egitamu honen baitan erakunde guztiak koordinaturik egon beharko dute, Oinarri Unitateei arreta berezia eskaini eta sustatuaz; unitate hauek, GGDren onuradunekiko hurbiltasunagatik hobeto ezagut ditzakete talde honen berezitasunak eta lan-egoera, pobrezian bizi diren pertsonak ahalik eta gehien lan-esparruan barneratzeko helburua izanik.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1/88 de 5 de febrero, y en el programa anual de trabajo aprobado por el Pleno del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia (en lo sucesivo TVCP/HKEE), se realiza este trabajo sobre el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza.

El trabajo ha consistido en el análisis del cumplimiento de la normativa aplicable en relación a la concesión, modificación, suspensión y extinción de las ayudas concedidas durante el ejercicio de 1993 al amparo de este plan, Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Emergencia Social (AES), así como de los procedimientos de control y seguimiento de las mismas.

La principal normativa aplicable ha sido la siguiente:

Normativa aplicable para el IMI:

- Acuerdo Marco para el desarrollo del plan extraordinario "Euskadi en la Europa del 93".
- Ley 2/1990 de 3 de mayo, por la que se crea y regula el Ingreso Mínimo de Inserción.
- Decreto 25/1993 de 9 de febrero, que desarrolla la Ley 2/1990.
- Orden 10 de febrero de 1993, por la que se establece el sistema de determinación de recursos.

Normativa aplicable para las AES:

- Decreto 26/1993 de 9 de febrero, por el que se establecen las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social.
- Orden de 10 de febrero de 1993, por la que se desarrolla el Decreto 26/1993.



2. PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El 16.09.88 el Parlamento Europeo adoptó, en Estrasburgo, una resolución de lucha contra la pobreza, que instaba a los poderes públicos a la implantación de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más desfavorecidos en la sociedad.

El Gobierno Vasco elabora y pone en marcha en 1989 el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, dentro del programa "Euskadi en la Europa del 93". Se desarrolla en tres niveles, con el objetivo final de la erradicación de la pobreza.

Este objetivo final sólo se podrá lograr mediante la implantación y desarrollo de un conjunto de medidas sectoriales que actúen como instrumentos de prevención de las situaciones de pobreza y marginación, y que potencien el crecimiento económico, la lucha contra el desempleo, la formación profesional y ocupacional, incremento de viviendas sociales, etc. (nivel III).

Sin embargo, y mientras se consolidan estas medidas sectoriales, es necesario hacer frente a las situaciones de desigualdad de los grupos sociales más desfavorecidos mediante la creación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y las Ayudas de Emergencia Social (AES), que forman los niveles I y II, respectivamente, que más adelante explicamos.

En 1993 el Gobierno Vasco, en su programa 13.400 "ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL", ha tenido como objetivo número 1, la lucha contra la pobreza en Euskadi orientada a consolidar los niveles I y II, IMI y AES respectivamente.

3. INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN

El ingreso mínimo de inserción regulado por la Ley 2/90, de 3 de mayo, se define como una ayuda de carácter económico, de naturaleza subvencionadora, subsidiaria, y en su caso complementaria de otras ayudas periódicas previstas en la legislación vigente.

Está destinado a aquellas unidades convivenciales de uno o más individuos que carezcan de medios económicos suficientes para atender sus necesidades básicas.

Como ya hemos dicho antes, esta ayuda se integra dentro del Plan Integral de Lucha contra la pobreza "Euskadi en la Europa del 93", que tiene por objetivo impulsar acciones específicas en favor de grupos o colectivos de población desfavorecidos, destinadas a reducir la situación de desigualdad y de marginación en que se encuentran, y a garantizar la plena integración y participación en la sociedad de toda la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

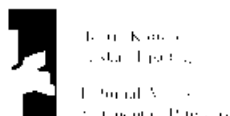
La cuantía mensual máxima del ingreso mínimo de inserción, contemplada en la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, se establece en 36.500 ptas. por unidad familiar, a la que se añadirá un 30% del mencionado importe por el primer miembro que conviva con el beneficiario, un 20% por el segundo, tercero y cuarto miembro y un 10% por cada uno de los restantes, según el siguiente cuadro:

MIEMBROS	Pesetas	
	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
1	36.500	438.000
2	47.450	569.400
3	54.750	657.000
4	62.050	744.600
5	69.350	832.200
6	73.000	876.000
7	76.650	919.800
8	80.300	963.600
9	83.950	1.007.400
10	87.600	1.051.200
11	91.250	1.095.000
12	94.900	1.138.800

Las ayudas concedidas tendrán, inicialmente, una duración de doce meses, pudiendo renovarse en las condiciones que reglamentariamente se determinen, en función de los resultados alcanzados.

Conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2/90, corresponden a las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico las siguientes atribuciones:

- a. El reconocimiento, modificación, denegación, renovación, suspensión o extinción del ingreso mínimo de inserción y el establecimiento de los compromisos a los que se obliga el beneficiario.
- b. Realizar el pago mensual a los beneficiarios.
- c. Efectuar el seguimiento del programa en colaboración con los ayuntamientos.



La financiación de los recursos económicos destinados a las ayudas que se contemplan en el ingreso mínimo de inserción se ha efectuado con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, actuando las Diputaciones Forales como meros intermediarios y, por tanto, no se derivan como consecuencia de esta actuación efecto alguno en la determinación del déficit o superávit de la liquidación de los presupuestos de éstas.

4. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

Las ayudas económicas a situaciones de emergencia social se definen en el Decreto 26/1993, de 9 de febrero, como subvenciones finalistas destinadas a personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco cuyos recursos resultasen insuficientes para hacer frente a los gastos específicos de carácter básico contemplados en la Orden de 10 de febrero de 1993, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social.

De igual manera que las ayudas que contemplan el ingreso mínimo de inserción, éstas se integran en Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, y su financiación corre a cargo de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La gestión de las mencionadas ayudas corresponde principalmente a los Ayuntamientos, quienes son los destinatarios finales de los fondos incluidos en los presupuestos generales, que inicialmente son transferidos a las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, para su posterior distribución entre los distintos Ayuntamientos.

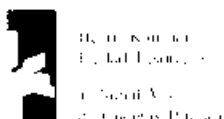
A diferencia de los créditos de pago que financian el ingreso mínimo de inserción, que son ampliables, asegurando de tal modo que no quede en la CAPV una sola unidad familiar sin el mencionado ingreso mínimo, los que financian las ayudas de emergencia social son limitativos, con lo que anualmente se fija una cantidad máxima a distribuir entre todos los Ayuntamientos.

En 1993 las cuantías máximas a recibir por los beneficiarios eran, en pesetas y por conceptos, las siguientes:

CONCEPTOS	Pesetas CUANTÍA MÁXIMA
Arrendamiento vivienda	400.000
Mantenimiento vivienda	110.000
Mobiliario y electrodomésticos	225.000
Reparaciones e instalaciones	275.000
Necesidades primarias	225.000
Endeudamiento previo por los cuatro primeros puntos	según los casos (110 ó 400.000)

5. ALCANCE ECONÓMICO DE LAS AYUDAS

Los fondos destinados en los presupuestos generales de la CAPV a estas ayudas han sido los siguientes, en millones de ptas.:



Millones-ptas.			
	IMI	AES	TOTAL
ÁLAVA	307,1	237,5	544,6
BIZKAIA	2.765,9	1.048,8	3.814,7
GIPUZKOA	1.199,5	593,5	1.793,0
TOTAL	4.272,5	1.879,8	6.152,3

Los fondos que han llegado a los beneficiarios han sido algo mayores, puesto que en el caso del IMI estos fondos son netos, descontadas las devoluciones por cobros indebidos, y en el caso de las AES los importes justificados por algunos Ayuntamientos han sido también algo mayores financiándose estas diferencias bien a cargo de las Diputaciones, bien a cargo de los propios Ayuntamientos.

La nómina del IMI pagada a los beneficiarios y los importes de las AES pagados por los ayuntamientos, son los siguientes:

Millones-ptas.			
	NÓMINA	IMPORTE PAGADO	
	IMI	AES	
ÁLAVA	308,7	268,0	
BIZKAIA	2.771,8	1.079,4	
GIPUZKOA	1.204,2	593,5	
TOTAL NÓMINA	4.284,7	1.940,9	

6. OBJETO Y ALCANCE DEL TRABAJO

Para llevar a cabo el análisis y la revisión del cumplimiento de la normativa, anteriormente indicada, hemos tomado una muestra aleatoria de 700 expedientes de personas que han solicitado una de ellas o las dos ayudas.

El número de expedientes de ayudas que han tenido movimiento económico en el año 1993, han sido los siguientes :

TH	Nº Expedientes	
	IMI	AES
ÁLAVA	1.068	1.673
BIZKAIA	7.186	5.781
GIPUZKOA	3.589	3.030
TOTAL	11.843	10.484

Casi la mitad de los beneficiarios (45%), han recibido ambas ayudas.

El colectivo sobre el que se ha tomado la muestra se hallaba distribuido de la siguiente manera:

TERRITORIO	Nº expedientes	
	IMI	AES
ÁLAVA	1.068	1.673
Vitoria-Gasteiz	820	1.339
Llodio	126	167
Amurrio	41	54
Agurain	20	28
Otros	61	85
BIZKAIA	7.186	5.781
Bilbao	3.012	2.016
Barakaldo	839	358
Santurtzi	355	357
Sestao	314	183
Portugalete	302	312
Getxo	234	280
Balmaseda	66	80
Otros	2.064	2.195
GIPUZKOA	3.589	3.030
Donostia-San Sebastián	1.051	701
Rentería	407	255
Irun	340	245
Hernani	195	95
Pasaia	151	86
Eibar	141	170
Toiosa	122	145
Andoain	89	88
Lasarte-Oria	80	89
Arrasate	86	116
Otros	927	1.040
TOTAL CAPV	11.843	10.484

Para tomar la muestra no hemos actuado sobre todo el colectivo sino que se han eliminado lo que hemos agrupado en el cuadro anterior como "Otros" en cada Territorio Histórico, por considerar que la muestra tenía una suficiente segmentación que garantizaba los resultados. A esto hay que añadir que dentro de las capitales de los tres TH los expedientes se hallan divididos por unidades de base, 9 en Vitoria-Gasteiz, 10 en Bilbao y 10 en Donostia-San Sebastián, y que éstas se han tomado para la muestra por separado como si fuesen municipios.



La muestra dividida por ayuntamientos y Unidades de Base, ha sido la siguiente:

TERRITORIO	MUESTRA		TOTAL		IMPORTES	
	IMI	AES	EXPEDIENTES	IMI	AES	
ALAVA						
Victoria-Gasteiz	92	96	108	28,7	15,7	
UB 1	62	66	77	20,5	11,1	
UB 2	1	1	1	0,2	0,1	
UB 3	1	1	1	0,1	0,2	
UB 4	1	1	1	0,4	0,4	
UB 5	7	7	7	2,2	1,0	
UB 6	4	4	5	2,0	0,7	
UB 7	4	4	4	0,9	1,2	
UB 8	5	5	5	1,2	0,5	
UB 9	7	7	7	1,2	0,5	
Llodio	9	9	9	5,0	1,7	
Amurrio	3	3	3	0,7	0,1	
Agurain	1	1	1	0,4	0,3	
TOTAL ALAVA	105	109	121	34,8	17,8	
BIZKAIA						
Bilbao	206	203	211	79,1	40,4	
UB 1	13	13	15	6,2	2,3	
UB 2	21	22	23	7,2	4,7	
UB 3	27	24	28	8,3	4,9	
UB 4	21	21	21	10,2	4,3	
UB 5	20	20	20	6,4	4,7	
UB 6	42	42	42	16,7	7,5	
UB 7	16	16	16	8,1	2,5	
UB 8	19	18	19	7,6	3,7	
UB 9	14	14	14	3,9	2,5	
UB 10	13	13	13	4,5	3,3	
Barakaldo	57	56	57	24,6	14,9	
Santurtzi	24	24	24	7,3	4,2	
Seisao	22	21	22	10,0	2,4	
Portugalete	22	22	22	7,6	4,9	
Getxo	17	15	17	5,5	4,6	
Balmaseda	5	5	5	1,5	0,7	
TOTAL BIZKAIA	353	346	358	135,6	72,1	

Millones-ptas.

TERRITORIO	MUESTRA		TOTAL EXPEDIENTES	IMPORTES	
	IMI	AES		IMI	AES
GIPUZKOA					
Donostia-San Sebastián	84	63	108	32,9	20,9
UB.1	16	13	22	8,4	3,5
UB.2	9	8	15	2,4	3,1
UB.3	8	5	8	4,2	1,3
UB.4	5	5	8	2,1	1,6
UB.5	7	7	9	1,4	1,6
UB.6	8	5	8	3,1	2,0
UB.7	8	3	8	2,6	1,1
UB.8	8	7	14	2,9	3,7
UB.9	7	4	7	3,0	1,1
UB.10	8	6	9	2,8	1,9
Renteria	28	28	28	10,0	4,6
Irun	23	23	24	7,9	3,9
Hernani	11	13	13	6,5	3,3
Pasaia	9	11	11	3,9	1,5
Eibar	10	10	10	2,4	2,6
Andoain	6	7	7	1,8	1,1
Tolosa	7	7	7	2,4	1,7
Lasarte-Oria	7	7	7	1,0	1,4
Arrasate	6	6	6	2,0	1,7
TOTAL GIPUZKOA	191	175	221	70,8	42,7
TOTAL CAPV	649	630	700	241,2	132,6

7. CONCLUSIONES

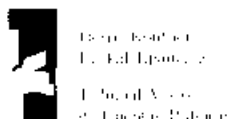
Deficiencias encontradas en la revisión de los expedientes

La normativa aplicable a estas ayudas impone unos requisitos documentales y unas condiciones económicas con unos criterios para la valoración de éstas, prácticamente iguales para IMI y AES, y otras específicas para cada una de ellas. De acuerdo a estos parámetros presentamos a continuación las principales deficiencias encontradas.

Deficiencias en la documentación presentada en IMI y AES.

En este apartado agrupamos las deficiencias, tanto de los expedientes de AES o IMI, relativas a la falta de evidencia justificativa suficiente, que acredite el cumplimiento de los requisitos por el beneficiario (ver anexo 1, y cuadro nº. 1, págs. 26 y 27).

- Falta de certificados de ingresos familiares o de declaración jurada de patrimonio (art. 25, D25/93), un 22% de los expedientes totales revisados, repartidos de la siguiente forma:



- Álava 2%
 - Bizkaia 19%
 - Gipuzkoa 38%
- Falta de sentencia de separación (art. 22 y 23, D. 25/1993), al objeto de incluir en el cómputo del IMI las pensiones económicas que se establezcan judicialmente, un 8% del total, que por Territorios Históricos representa:
- Álava 7%
 - Bizkaia 8%
 - Gipuzkoa 11%

Deficiencias económicas comunes a IMI y AES.

Las deficiencias económicas encontradas se centran en el cálculo de los ingresos familiares, y en los documentos justificativos, a obtener por las administraciones, que avalen la idoneidad de los mismos (ver anexo 2, y cuadro nº. 2, págs. 28 y 29).

En los expedientes revisados, para el cálculo de los ingresos familiares del beneficiario, no se han tenido en cuenta los siguientes aspectos:

- Que el beneficiario perciba ayudas por protección familiar, ya que cumpliendo los requisitos no se ha recabado información correspondiente del INSS (art. 10, D. 25/1993). Esta deficiencia se ha dado en un 38% de la totalidad de los expedientes revisados, repartiéndose dicho porcentaje por Territorios Históricos de la siguiente forma:
 - Álava 26%
 - Bizkaia 37%
 - Gipuzkoa 47%
- No se ha descontado el 2% de los rendimientos brutos familiares como especifica el artículo 1 de la Orden de 10 de febrero de 1993, en un 19% de los expedientes revisados, que por Territorios Históricos representa:
 - Álava 31%
 - Bizkaia 10%
 - Gipuzkoa 21%



- No se solicitan de la Hacienda Foral, INEM, e INSS, los certificados correspondientes que permitan comprobar los datos económicos del beneficiario, asegurándose de que no percibe ningún otro tipo de ingreso (art. 20, apartado 3, D. 25/1993).

Deficiencias en la justificación de las AES.

Las deficiencias detectadas en este apartado (ver anexo 2, cuadro nº 5, pág. 32) han sido de dos clases. Las primeras se refieren a errores en el cálculo de las AES, un 8% en cuanto al número de expedientes revisados pero inmaterial en cuanto al importe de los errores. Las segundas son debidas a que beneficiarios que no han justificado la totalidad de las ayudas recibidas en 1993, se les ha concedido en 1994, representando tan sólo el 2% del importe de la muestra analizada.

8. DEFICIENCIAS Y RECOMENDACIONES

Ayudas de emergencia social

Dentro de las Ayudas de Emergencia Social, existen conceptos subvencionables que no obedecen al concepto de emergencia como tal, los conceptos de alquiler, mantenimiento, etc. de vivienda, se salen del carácter de situación imprevista o de emergencia por su carácter habitual. Se ha comprobado que se solicitan ayudas para alquiler, equipamiento, o mantenimiento de vivienda de forma continuada por los mismos beneficiarios.

Revisar la conveniencia de incluir en estas ayudas ciertos conceptos en los que la emergencia o imprevisión no entra entre sus características, considerando la inclusión de esos conceptos en otras ayudas más acordes a las mismas.

El sistema de financiación para estas ayudas no es el más adecuado, puesto que los fondos disponibles no se conocen ni se dispone de ellos hasta muy avanzado el ejercicio.

La disminución de fondos para estas ayudas, ha llevado a la política general de atender al mayor número de necesidades disminuyendo la cuantía máxima a que se tendría derecho de acuerdo a la normativa. Aún y todo se dejan de atender necesidades por la insuficiencia del presupuesto.

La inconcreción de la norma en cuanto a la cuantía de mantenimiento de vivienda, o alquiler de la misma y el endeudamiento previo provocado por estos dos conceptos, determina la adopción de criterios distintos en diferentes ayuntamientos.

Adaptar la partida presupuestaria destinada a las AES con la Orden que anualmente las regula, de manera que se puedan atender las necesidades a cubrir con estas ayudas conforme a los porcentajes marcados en dicha Orden, adelantando en el tiempo también la financiación de las ayudas.



Ingreso mínimo de inserción

Las cantidades cobradas indebidamente, cuando no se ha declarado la totalidad de sus ingresos o no se ha puesto en conocimiento de la Administración cualquier otra circunstancia que modifique la cuantía a percibir, deben ser devueltas por el beneficiario, (Art. 30.4, D. 25/93). En estos casos las diputaciones están llegando a unos acuerdos de fraccionamiento de la deuda, sin intereses, no regulados, y que infringen la normativa vigente de ingresos públicos, recogida en el Reglamento de Recaudación.

Es preciso que se regulen normativamente estos reintegros.

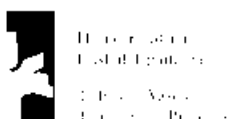
- Tanto en Gipuzkoa como en Bizkaia no se han tenido en cuenta los límites del valor catastral de la vivienda, (3 ó 6 millones de ptas.), no computándose los excesos para el cálculo del IMI (art. 4 Orden de 10 de febrero del 1993), ni se han prorrateado las 14 pagas de las pensiones en 12 mensualidades para calcular los ingresos mensuales. Tampoco se modifica la cantidad a pagar por IMI a pesar de revalorizarse al inicio del año natural las pensiones del FBS o del INSS. (art. 10, Ley 2/1990).

Se deben aplicar los mismos criterios en los tres Territorios Históricos, y éstos deben ser acordes a la normativa.

- Excepto los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Llodio y Amurrio que gestionan los expedientes de IMI y AES, en el resto de la Comunidad Autónoma éstos se reparten entre diputaciones y ayuntamientos respectivamente, con lo que, si consideramos que el 45% de los beneficiarios es el mismo en ambas ayudas, se está duplicando una información ya de por sí elevada, con la consiguiente carga de trabajo para la administración y molestias para el administrado.

Sería recomendable que, sin perjuicio de la capacidad de decisión marcada en la ley, se potenciasen las unidades de base de manera que la gestión de los expedientes de ambas ayudas se llevasen por las mismas personas, lo que permitiría llevar un expediente global del beneficiario, evitando así la duplicación de la información e incrementando la eficiencia del trabajo. Esto último se vería igualmente beneficiado si se adoptasen soluciones informáticas que permitiesen mayor agilidad en el mismo.

A lo largo del trabajo se han detectado diferencias entre los datos económicos aportados por los beneficiarios y los obtenidos por este TVCP/HKEE principalmente del IRPF (Hacienda Foral) y Vida Laboral (INSS), y en algún caso de la confrontación de los datos existentes en los expedientes de IMI y AES.



Se debe controlar la información de los expedientes y recabar información adicional de otros organismos, de forma que se puedan verificar los datos aportados por los beneficiarios, así como estar al corriente de los posibles cambios en las situaciones económicas de los mismos. Este control no debe ser exclusivamente al inicio o renovación del expediente, sino que debe adoptarse un sistema de revisión continuada de los mismos. Es preciso apuntar que en 1995 ya se están empezando a realizar estos controles.

Como se ha comprobado a lo largo de los últimos años (ver Anexo 3, cuadro 6, pág. 33), se está produciendo un aumento de beneficiarios del IMI, cuya explicación se puede encontrar en la inadecuación a la realidad social de los objetivos del Plan. La crisis económica está limitando de forma muy importante la reinserción social de este creciente colectivo.

Es preciso afrontar un plan de actuación económica a nivel global, asumido por todos los agentes económicos y sociales que permita impulsar la reinserción laboral y social de este colectivo. En este plan deberán estar coordinadas todas las instituciones, prestando especial atención y potenciando las Unidades de Base que por su proximidad a los beneficiarios del IMI, pueden conocer mejor las especificidades de este grupo y su entorno laboral, con el objeto de integrar las personas afectadas por la pobreza en el campo laboral en el mayor grado posible.



ANEXO

ANEXO 1. REQUISITOS DOCUMENTALES

Tanto para las AES como para el IMI el beneficiario ha de presentar unos documentos que prueben el cumplimiento de los distintos requisitos que la normativa le exige para poder acceder a estas ayudas económicas. Una copia de estos documentos ha de permanecer en el expediente.

Según se presentan en el cuadro número 1 de la página siguiente, las principales carencias documentales de los expedientes revisados han sido las siguientes:

Libro de familia

El primero de los requisitos que se deben reunir para poder acceder al IMI, es el de constituir un hogar independiente o "...residencia permanente de una sola persona o, en su caso, de dos o más, unidas por matrimonio u otra relación permanente análoga a la conyugal,..." (art. 4, D. 25/1993). En el caso del matrimonio se deberá aportar el libro de familia (art. 6, O de 10.02.93), como prueba del vínculo familiar a los efectos de consideración de hogar independiente, del mismo modo servirá como justificante del número de hijos menores de edad, que pueden restringir ciertos requisitos del Decreto 25/1993 (art. 3 apdos. a y d), del número de miembros del hogar a la hora del cálculo de la cuantía mensual del IMI (art. 9, D 25/93), o del cálculo del porcentaje a aplicar sobre las cuantías máximas anuales por conceptos para las AES, (art. 3, O de 10.02.93).

La falta de este soporte documental se ha dado casi exclusivamente en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en un 19% de los expedientes revisados.

Certificado de empadronamiento

A tenor de lo expresado en el artículo 3 apartado b) del Decreto 25/1993 para el IMI y artículo 5 apartado b) del Decreto 26/1993 para las AES, el beneficiario ha de estar empadronado en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca con 3 años de antelación en el caso del IMI, y 6 meses en el caso de las AES.

Del cumplimiento de este requisito no se ha dejado constancia casi exclusivamente en los ayuntamientos de la provincia de Bizkaia, pero en unos porcentajes la mayoría poco significativos:

- Bilbao 2,8%
- Barakaldo 3,5%
- Sestao 4,5%
- Portugaleta 13,6%
- Getxo 5,8%

Certificado de ingresos y declaración jurada de patrimonio

El artículo 10 del Decreto 25/1993, y los artículos 1 a 10 de la Orden de 10 de febrero de 1993 relativa al IMI, y el artículo 3 de la Orden de 10 de febrero de 1993 para las AES, establecen los requisitos económicos máximos para acceder a estas ayudas. Estos requisitos deberán estar avalados por la presentación del certificado de ingresos del solicitante y, en su caso, de todos los miembros de la unidad convivencial, (art. 6 de la Orden de 10 de febrero de 1993), y se deberá rellenar la declaración jurada de patrimonio que aparece en la solicitud de ayudas.

Ésta ha sido la carencia documental más frecuente en la revisión de los expedientes. En el 2% en Álava, 19% en Bizkaia, y 38% en Gipuzkoa no aparecía alguno de estos dos requisitos, o no se hacía mención expresa en la solicitud a la no tenencia de ingresos o patrimonio.

Sentencia de separación

Para acreditar los posibles derechos económicos surgidos de los procesos de nulidad separación o divorcio, el solicitante, en los casos de cese efectivo de la convivencia conyugal (arts. 22 y 23 D 25/93), deberá presentar la demanda, sentencia de separación o convenio regulador que acredite el posible pago de pensión por alimentos del ex-cónyuge. Este caso no recoge las posibles separaciones de hecho sin ningún tipo de interposición de demanda judicial.

El 8% del total de los expedientes de Bizkaia no tenían copia de este documento, siendo el 11% en Gipuzkoa y el 7% en Álava.

CUADRO Nº 1

Nº expedientes

TERRITORIO	MUESTRA	FALTA LIB.FAMILIA	FALTA EMPADRON. O CERTIF.CONV.	FALTA CERTIF. INGR. DEC.J.PATR.	FALTA SENTENCIA SEPARACIÓN
ÁLAVA					
Vitoria-Gasteiz.....	108	1	-	2	8
Llodio.....	9	-	-	-	-
Amurrio.....	3	-	-	-	-
Agurain.....	1	-	-	-	-
TOTAL ÁLAVA	121	1	-	2	8
BIZKAIA					
Bilbao.....	211	6	4	50	22
Barakaldo.....	57	-	2	2	1
Santurtzi.....	24	-	-	4	1
Sestao.....	22	-	1	2	3
Portugalete.....	22	-	3	8	-
Getxo.....	17	-	1	-	-
Balmaseda.....	5	-	-	2	-
TOTAL BIZKAIA	358	6	11	68	27

CUADRO N° 1

N° expedientes

TERRITORIO	MUESTRA	FALTA LIB.FAMILIA	FALTA EMPADRON O CERTIF. CONV.	FALTA CERTIF. INGR. DEC.J. PATR.	FALTA SENTENCIA SEPARACIÓN
GIPUZKOA					
Donostia-San Sebastián	108	21	-	49	9
Renteria	28	-	-	13	4
Irun	24	-	-	2	5
Hernani.....	13	-	-	8	-
Pasaia	11	-	-	4	2
Eibar	10	2	-	1	1
Andoain.....	7	-	-	3	1
Tolosa	7	1	-	2	1
Lasarte-Oria	7	-	-	-	-
Arrasate	6	-	-	3	1
TOTAL GIPUZKOA	221	24	-	85	24
TOTAL CAPV	700	31	11	155	59



ANEXO 2. REQUISITOS ECONÓMICOS Y CÁLCULO DE CUANTÍAS

La Orden de 10 de febrero de 1993, como desarrollo del artículo 10 del Decreto 25/93, regula la determinación de los recursos de los hogares de los solicitantes tanto del Ingreso Mínimo de Inserción como de las Ayudas de Emergencia Social, y el cálculo de las cuantías a percibir por IMI, y otra de misma fecha, 10 de febrero de 1993, regula el cálculo de las Ayudas de Emergencia Social.

Cálculo de los recursos económicos de los solicitantes (IMI y AES)

Protección Familiar no considerada

Los casos que aparecen en esta columna del cuadro número 2, son aquellos solicitantes que por su nivel de ingresos y por tener hijos menores a su cargo pueden acceder a las ayudas del INSS por Protección familiar, y la administración no lo ha tenido en cuenta a la hora del cálculo del total de los recursos, no solicitando información a dicha institución sobre esos posibles cobros.

Los porcentajes de expedientes en los que no se ha tenido en cuenta este posible cobro han sido, en Bizkaia un 37%, en Gipuzkoa un 47% y en Álava un 26%.

Deducción del 2% de los ingresos

A los ingresos del solicitante, una vez descontadas las cantidades pagadas a la Seguridad Social, abonadas por derechos pasivos y Mutualidades de carácter obligatorio, etc..., se les deberá descontar el 2% sobre los ingresos brutos del trabajo personal por cuenta ajena, (art.1, apartado.1, O. de 10.02.93). En el 21% de los expedientes en Gipuzkoa, en el 10% en Bizkaia, y en el 31% en Álava no se ha tenido en cuenta esta deducción a la hora del cálculo de la cuantía mensual que les correspondía como IMI.

TERRITORIO	MUESTRA	Nº expedientes			
		PROTECC. FAMILIAR NO CONSID.	DEDUCCIÓN 2% NO CONSID.	% PROTEC.FAM. NO CONSID.	% 2% NO CONSID.
ÁLAVA					
Vitoria-Gasteiz	108	21	35	19%	32%
Llodio	9	8	1	89%	11%
Amurrio	3	2	1	67%	33%
Agurain	1	1	-	100%	0%
TOTAL ÁLAVA	121	32	37	26%	31%

N° expedientes					
TERRITORIO	MUESTRA	PROTECC. FAMILIAR NO CONSID.	DEDUCCIÓN 2% NO CONSID.	% PROTEC.FAM NO CONSID.	% 2% NO CONSID.
BIZKAIA					
Bilbao	211	62	13	29%	6%
Barakaldo	57	27	7	47%	12%
Santurtzi	24	10	5	42%	21%
Sestao	22	17	7	77%	32%
Portugalete	22	8	3	36%	14%
Getxo	17	4	2	24%	12%
Balmaseda	5	3	-	60%	0%
TOTAL BIZKAIA	358	131	37	37%	10%
GIPUZKOA					
Donostia-San Sebastián ...	108	34	17	31%	16%
Renteria	28	16	6	57%	21%
Irun	24	15	8	63%	33%
Hernani	13	9	3	69%	23%
Pasaia	11	3	2	27%	18%
Eibar	10	9	2	90%	20%
Andoain	7	4	4	57%	57%
Tolosa	7	5	2	71%	29%
Lasarte-Oria	7	5	1	71%	14%
Arrasate	6	3	2	50%	33%
TOTAL GIPUZKOA	221	103	47	47%	21%
TOTAL CAPV	700	266	121	38%	17%

Cobros indebidos detectados en el IMI y no reclamados por las Diputaciones

En la revisión de los cálculos realizados por la administración se han detectado unos pagos en exceso, debidos a errores, o por no haber considerado la totalidad de los ingresos del solicitante, o por haber habido cambios en la unidad familiar no tenidos en cuenta, etc..., y cuya devolución no ha sido solicitada por la administración. No se incluyen aquéllos en los que la administración al haberlos detectado ha solicitado su devolución, tampoco se consideran los que se podían haber generado por la no consideración de los cobros de ayudas por Protección familiar, que se han apuntado anteriormente.

Estos cobros indebidos, o pagos en exceso por parte de la administración, han sido valorados para matizar la poca importancia de los errores detectados. A nivel de la CAPV supone, según se presenta en el cuadro número 3, un 6% de los expedientes revisados, y estos errores, muy pequeños en general, han supuesto apenas un 1% del importe total de la muestra.

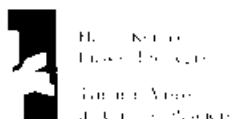
CUADRO Nº 3

Miles-ptas.

TERRITORIO	IMPORTE MUESTRA	COBROS INDEBIDOS		
		NO RECLAMADOS POR DFFF NÚMERO	IMPORTE	% IMPORTE
ÁLAVA				
Vitoria-Gasteiz	28.675	2	124	0,4%
Llodio	5.056	-	-	0,0%
Amurrio	693	-	-	0,0%
Agurain	383	-	-	0,0%
TOTAL ÁLAVA	34.807	2	124	0,4%
BIZKAIA				
Bilbao	79.093	21	2.063	2,6%
Barakaldo	24.585	3	93	0,4%
Santurtzi	7.340	2	47	0,6%
Sestao	9.998	2	323	3,2%
Portugalete	7.569	2	127	1,7%
Getxo	5.454	1	52	0,9%
Balmaseda	1.535	-	-	0,0%
TOTAL BIZKAIA	135.574	31	2.705	2,0%
GIPUZKOA				
Donostia-San Sebastián	32.901	7	229	0,7%
Rentería	9.986	2	66	0,7%
Irun	7.864	1	18	0,2%
Hernani	6.471	-	-	0,0%
Pasaia	3.938	-	-	0,0%
Eibar	2.464	-	-	0,0%
Andoain	1.814	-	-	0,0%
Tolosa	2.359	-	-	0,0%
Lasarte-Oria	1.023	-	-	0,0%
Arrasate	2.006	-	-	0,0%
TOTAL GIPUZKOA	70.826	10	313	0,4%
TOTAL CAPV	241.207	43	3.142	1,3%

Cobros indebidos del IMI por ingresos no declarados por los solicitantes y detectados por el TVCP/HKEE

El TVCP/HKEE, en el apartado anterior de Deficiencias y Recomendaciones, ha destacado la necesidad general de comprobación de la bondad de los datos económicos aportados por los solicitantes, aunque como ya se ha dicho anteriormente los servicios responsables ya han empezado a llevar a cabo esta comprobación en el año 1995. Para hacer una estimación de la idoneidad de los recursos económicos declarados en los expedientes, dentro de este trabajo se ha llevado a cabo una comprobación de los datos económicos aportados por los solicitantes, obteniendo la información de otras instituciones, tanto de los beneficiarios como del resto de los miembros mayores de edad de las unidades convivenciales revisadas, para ello hemos contado con la colaboración de los departamentos de Hacienda de las Diputaciones Forales de los 3 Territorios Históricos, así como del INSS, que nos han proporcionado información sobre IRPF, Pensiones y Vida Laboral.



Antes de comentar los datos obtenidos, y que se presentan en el cuadro número 4, es conveniente hacer unas matizaciones o aclaraciones sobre los mismos, los datos del IRPF son los correspondientes a los ingresos de 1993, que la Administración no puede saberlos hasta 1994, y la segunda matización es sobre el cálculo del cobro indebido; cuando por la vida laboral del individuo hemos sabido que había trabajado mientras estaba cobrando el IMI, pero no hemos sabido el importe del salario, hemos considerado como cobro indebido la totalidad del IMI percibido durante el tiempo trabajado, la misma consideración se ha realizado cuando hemos tenido constancia de que algún miembro de la unidad familiar estaba dado de alta en seguridad social como autónomo; por lo tanto las cifras así obtenidas deberán ser consideradas como los importes máximos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede decir que en 73 casos de los 649 revisados, se han detectado ingresos no declarados por los solicitantes, cuyo importe supone un cobro indebido por este concepto del 6,7% del importe total revisado.

CUADRO Nº 4		Miles-ptas.		
TERRITORIO	IMPORTE MUESTRA	INGRESOS DETECTADOS		%
		TVCP EN IRPF Y VIDA LABORAL NÚMERO	IMPORTE	
ÁLAVA				
Vitoria-Gasteiz	28.675	9	776	2,7%
Llodio	5.056	2	712	14,1%
Amurrio	693	2	113	16,3%
Agurain	383	-	-	0,0%
TOTAL ÁLAVA	34.807	13	1.601	4,6%
BIZKAIA				
Bilbao	79.093	17	4.087	5,2%
Barakaldo	24.585	11	1.766	7,2%
Santurtzi	7.340	2	556	7,6%
Sestao	9.998	5	1.741	17,4%
Portugalete	7.569	4	1.218	16,1%
Getxo	5.454	1	657	12,0%
Balmaseda	1.535	2	157	10,2%
TOTAL BIZKAIA	135.574	42	10.182	7,5%
GIPUZKOA				
Donostia-San Sebastián	32.901	8	2.617	8,0%
Rentería	9.986	6	1.247	12,5%
Irun	7.864	1	47	0,6%
Hernani	6.471	-	-	0,0%
Pasaia	3.938	-	-	0,0%
Eibar	2.464	-	-	0,0%
Andoain	1.814	1	292	16,1%
Tolosa	2.359	1	50	2,1%
Lasarte-Oña	1.023	-	-	0,0%
Arrasate	2.006	1	186	9,3%
TOTAL GIPIZKOA	70.826	18	4.439	6,3%
TOTAL CAPV	241.207	73	16.222	6,7%



Cálculo y justificación de las ayudas de emergencia social

La Orden de 10 de febrero de 1993 de Ayudas de Emergencia Social, regula el cálculo y la concesión de dichas ayudas.

A continuación se explican las deficiencias encontradas a lo largo del trabajo y recogidas en el cuadro número 5 adjunto.

Errores en el cálculo

Los principales errores detectados en el cálculo de las Ayudas de Emergencia Social han sido principalmente debidos a errores en la aplicación de los porcentajes, bien por error o bien por considerar ingresos diferentes, por superar los límites del 150 ó 175%, etc...

Justificación de las ayudas

Se ha considerado deficiencia cuando a un beneficiario que no ha justificado la totalidad de la ayuda recibida en 1993, le ha sido concedida de nuevo en 1994.

TERRITORIO	MUESTRA	Unidades			Miles-ptas.		
		EXPED. CÁLCULO ERRÓNEO	Nº EXPED. 93 NO JUSTIFICADOS CONCED. 94	% NÚMERO NO JUST.	IMPORTE MUESTRA	IMPORTE CONC. 94	% IMPORTE NO JUST.
ÁLAVA							
Vitoria-Gasteiz	96	10	3	3,1%	15.738	358	2,3%
Llodio	9	-	-	0,0%	1.670	-	0,0%
Amurrio	3	-	-	0,0%	118	-	0,0%
Agurain	1	-	-	0,0%	256	-	0,0%
TOTAL ÁLAVA	109	10	3	2,8%	17.782	358	2,0%
BIZKAIA							
Bilbao	203	13	1	0,5%	40.415	52	0,1%
Barakaldo	56	12	5	8,9%	14.919	364	2,4%
Santurtzi	24	1	-	0,0%	4.160	-	0,0%
Sestao	21	1	-	0,0%	2.385	-	0,0%
Portugalete	22	6	1	4,5%	4.911	256	5,2%
Getxo	15	1	8	53,3%	4.550	1.343	29,5%
Balmaseda	5	-	1	20,0%	702	62	8,8%
TOTAL BIZKAIA	346	34	16	4,6%	72.042	2.077	2,9%
GIPUZKOA							
Donostia-S.S.	63	4	2	3,2%	20.916	77	0,4%
Rentería	28	1	3	10,7%	4.617	355	7,7%
Irun	23	1	-	0,0%	3.884	-	0,0%
Hernani	13	-	1	7,7%	3.308	275	8,3%
Pasaia	11	2	-	0,0%	1.453	-	0,0%
Eibar	10	-	-	0,0%	2.642	-	0,0%
Andoain	7	-	-	0,0%	1.066	-	0,0%
Tolosa	7	1	-	0,0%	1.678	-	0,0%
Lasarte-Oria	7	-	-	0,0%	1.415	-	0,0%
Arrasate	6	-	-	0,0%	1.733	-	0,0%
TOTAL GIPUZKOA	175	9	6	3,4%	42.712	707	1,7%
TOTAL CAPV	630	53	25	4,0%	132.536	3.142	2,4%

ANEXO 3. EVOLUCIÓN DEL INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN

CUADRO Nº 6

Millones-ptas.

TERRITORIO	NÚMERO HABITANTES	1992	1993	1994	1992	1993	1994	Nº BENEFICIARIOS POR MIL HABITANTES		
		Nº BENEF. IMI	Nº BENEF. IMI	Nº BENEF. IMI	IMPORTE IMI	IMPORTE IMI	IMPORTE IMI	1992	1993	1994
ÁLAVA										
Vitoria-Gasteiz ...	205.284	731	820	1.076	234,1	239,9	338,0	4	4	5
Llodio	20.453	86	126	165	22,1	39,4	60,6	4	6	8
Amurrio	9.450	20	41	41	3,5	8,2	9,5	2	4	4
Agurain	3.636	11	20	29	2,7	6,6	11,5	3	6	8
Otros	32.258	49	61	77	11,0	14,6	20,1	2	2	2
TOTAL ÁLAVA	271.081	897	1.068	1.388	273,4	308,7	439,7	3	4	5
BIZKAIA										
Bilbao	368.710	2.420	3.012	3.593	965,4	1202,1	1.464,1	7	8	10
Barakaldo	104.883	727	839	1.017	300,7	349,4	431,3	7	8	10
Santurtzi	49.981	266	355	453	96,4	124,0	180,6	5	7	9
Sestao	35.969	193	314	383	89,3	125,3	152,6	5	9	11
Portugalete	55.499	221	302	398	74,7	100,3	138,6	4	5	7
Getxo	79.577	200	234	297	71,6	86,1	122,7	3	3	4
Balmaseda	7.320	41	66	82	10,6	20,4	27,7	6	9	11
Otros	448.927	1.550	2064	2.650	574,7	764,2	1.029,5	3	5	6
TOTAL BIZKAIA	1.150.866	5.618	7.186	8.873	2183,4	2.771,8	3.547,1	5	6	8
GIPUZKOA										
Donostia-S.S.	169.933	922	1.051	1.151	327,4	368,2	445,8	5	6	7
Renteria	41.237	271	407	480	76,3	126,2	175,9	7	10	12
Irun	58.828	292	340	365	85,1	118,7	138,0	5	6	6
Hernani	18.451	159	195	209	55,0	66,2	77,6	9	11	11
Pasaia	18.194	93	151	179	29,0	46,9	67,0	5	8	10
Eibar	32.189	108	141	176	32,7	49,7	64,9	3	4	5
Andoain	15.129	68	89	98	23,0	27,9	36,2	4	6	6
Tolosa	18.124	79	122	126	26,5	41,4	50,4	4	7	7
Lasarte-Oria	18.001	78	80	89	27,5	32,4	33,0	4	4	5
Arrasate	25.504	75	86	91	23,6	28,5	31,5	3	3	4
Otros	256.175	635	927	1.074	180,9	298,1	390,5	2	4	4
TOTAL GIPUZKOA	671.765	2.780	3.589	4.038	887,0	1.204,2	1.510,8	4	5	6
TOTAL CAPV	2.093.712	9.295	11.843	14.299	3.343,8	4.284,7	5.497,6	4	6	7



ALEGACIONES

INTRODUCCIÓN DEL TVCP/HKEE

En aplicación de la Normativa legal vigente, el TVCP/HKEE remitió a las Administraciones implicadas los Resultados de la Fiscalización del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en 1993, a fin de que emitieran su opinión al respecto. Como consecuencia de sus alegaciones y, en su caso, por la aportación de nueva documentación, el TVCP/HKEE ha modificado parcialmente el Informe. La redacción que en las páginas anteriores a este texto se presenta, es la opinión final sobre dicho Informe de Fiscalización.

A continuación se transcriben literalmente las alegaciones presentadas que no han sido consideradas por tratarse, en opinión de este Tribunal, de explicaciones sobre determinadas actuaciones o de criterios no asumibles. No resulta necesario formular una réplica pormenorizada a estos comentarios ya que el contenido del Informe recoge claramente la posición del TVCP/HKEE.

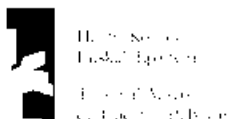
ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, ECONOMÍA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

ALEGACIONES A LAS CONCLUSIONES

Alegaciones generales

1. Debería enmarcarse el informe del Tribunal Vasco de Cuentas en el contexto general de aplicación del Plan, que queda inicialmente definido por cuatro realidades fundamentales:
 - a) La gestión directa de las ayudas económicas corresponde en realidad a Ayuntamientos y Diputaciones Forales, entidades políticamente autónomas que, por ello, no están sometidas al régimen de control e inspección al que pudieran estar sometidos los diferentes entes directamente dependientes del gobierno Vasco.
 - b) La puesta en marcha del Plan se realiza con carácter experimental, tanto en lo relativo a contenido de las ayudas como a formas de gestión. No existía en nuestro entorno más directo experiencia previa alguna que pudiera facilitar la implantación del Plan.
 - c) El personal encargado de la gestión del Plan es fundamentalmente de reciente contratación, habiendo sido en la mayor parte de los casos contratado ad-hoc para su puesta en marcha. A la consiguiente inexperiencia de este personal hay que añadir la complejidad de la gestión de las prestaciones, la ausencia de cultura administrativa de la mayor parte de los potenciales beneficiarios y también la evidencia de que el incremento del número de solicitantes de las ayudas ha mostrado un ritmo de crecimiento muy superior al de los trabajadores encargados de la gestión, en especial en este último caso en el Territorio Histórico de Bizkaia. Todo ello ha contribuido a dificultar una gestión eficaz de las ayudas.
 - d) No se supera fácilmente la confusión de funciones administrativas y sociales que se observa inicialmente en la mayor parte de los Ayuntamientos en el momento de llevar adelante los contenidos del Plan-gestión de ayudas económicas y acciones de inserción-

2. En segundo lugar, deberían destacarse las actuaciones de control general desarrolladas por el Gobierno Vasco como consecuencia del proceso continuado de evaluación del Plan. En este sentido, el Departamento estableció, ante el fuerte incremento de beneficiarios, un equipo de trabajo encargado de analizar la situación. Como consecuencia de sus debates, se detectaron muchos de los problemas hoy planteados, estableciéndose líneas de actuación que permitieron redefinir la actuación más reciente de las instituciones administrativas encargadas de la gestión de las ayudas. El propio informe del TVCP/HKEE recoge varias veces el cambio de rumbo observado en el último periodo de aplicación del Plan.



Alegaciones al punto 7: Deficiencias encontradas en la revisión de los expedientes.

Falta de certificados de ingresos familiares o de declaración jurada de patrimonio

El artículo 25 del D 25/93 establece que a la solicitud se acompañarán los documentos necesarios para justificar el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación y, en todo caso, 'certificados y documentos acreditativos de los recursos en ingresos de todos los miembros del hogar, y en su caso copia de la última declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas' así como "declaración jurada sobre el patrimonio del hogar".

En el informe del TVCP/HKEE no consta con claridad en qué consisten las carencias detectadas, carencias que pueden incidir en una o varias de las siguientes tres dimensiones - ausencia de declaración jurada de patrimonio, ausencia de declaración de IRPF y/o ausencia de certificados acreditativos de los recursos-. No consta en el informe del Tribunal qué parte de las carencias detectadas afectan a cada uno de estos documentos, a varios de ellos o a todos.

Al respecto, debe señalarse en todo caso que muchos servicios sociales de base han interpretado la normativa de aplicación en el sentido de no exigir esta documentación más que cuando constara patrimonio y/o recursos en el hogar, no requiriéndola en ausencia de ingresos o patrimonio. Debe entenderse, por ello, que ausencia de documentos al respecto implica normalmente por parte de la Administración el reconocimiento de la ausencia total de ingresos y patrimonio, en la línea prevista en la normativa. Esto es tanto más evidente si tenemos en cuenta que, en la práctica, el propio documento de solicitud está concebido de forma que sirva como declaración jurada de ingresos y patrimonio por parte del solicitante.

Falta de sentencia de separación

En relación a esta cuestión, hay que destacar la dificultad que ha supuesto para muchos Ayuntamientos la aplicación del concepto 'hacer valer', aún cuando en todo caso se requiera implícitamente la efectividad del acto de demanda de separación. Como consecuencia de esta falta de criterios claros, es cierto que en muchos casos los Ayuntamientos han tendido a aceptar, a efectos de concesión provisional, situaciones de hecho no suficientemente avaladas en derecho cuando la separación de hecho resultaba evidente.

Alegaciones al punto 7: Deficiencias económicas comunes a IMI y AES

Información del INSS, Hacienda Foral e INEM

En lo que se refiere a la comprobación de los datos económicos vías INSS, Hacienda Foral o INEM, debe señalarse que no es lo mismo realizar un contraste de carácter muestral realizado a posteriori que establecer mecanismos operativos de control y contraste permanentes y continuos. En este sentido, deben destacarse las dificultades políticas, administrativas y de gestión que aún quedan al respecto por superar y que, naturalmente, enturbian una gestión eficaz de las ayudas.

Al respecto, no obstante, no debe extrapolarse la idea de ausencia de certificación de ingresos vía INEM, INSS o Hacienda Foral como ausencia de control. El artículo 20 del D 25/

93 no exige expresamente, a este respecto, certificaciones sino que se limita a establecer que la Administración podrá demostrar situaciones de ocultación mediante los datos que obren en poder de cualquier Administración Pública. La no existencia de certificación no indica, a la vista de la normativa, que no se hayan ejercido los procesos oportunos de comprobación ante las instancias anteriores, cuando ello ha sido posible.

Las deficiencias que se observan en relación a la gestión de la protección familiar no indican, en este contexto, tanto ausencia de control como insuficiente definición de las variables de control a considerar por parte de algunas Diputaciones en el momento de contrastar las fuentes administrativas correspondientes. Esto puede indicar más bien, en realidad, una cierta laxitud inicial en la aplicación de la norma que una falta de control. Esta laxitud, además, puede considerarse superada en estos momentos, aplicándose la normativa de manera estricta en los diferentes Territorios Históricos.

En relación a esta cuestión, sin embargo, hay que tener en cuenta que la percepción de las ayudas por protección familiar tiene carácter semestral, circunstancia que dificulta el tratamiento de esta cuestión en el corto plazo, en especial en aquellos casos en los que aún no hay constancia de acceso efectivo al derecho.

Algo similar puede decirse en relación al descuento del 2% de los ingresos que, más que una ausencia de control, indica carencias puntuales en algunos Ayuntamientos o Diputación Forales en la aplicación estricta de puntos específicos y puntuales de la normativa. En cualquier caso, hay que puntualizar que el descuento del 2% no se aplica con carácter general a todos los ingresos sino en exclusiva a los rendimientos de trabajo por cuenta ajena del titular.

Alegaciones al punto 7: Deficiencias en la justificación de las AES

Justificación de las AES

Los problemas señalados en cuanto a justificación de las AES se asocian, en buena medida, a una redacción excesivamente laxa de la norma que es la que ha permitido en la práctica que, en base a su propia autonomía de gestión, algunos Ayuntamientos hayan podido no requerir adecuadamente las correspondientes justificaciones de gasto.

ALEGACIONES A LAS DEFICIENCIAS Y RECOMENDACIONES

Consideraciones generales

1. Hay que señalar, desde una perspectiva general, el interés del Departamento por tomar en consideración y poner en práctica todas las Recomendaciones del TVCP/HKEE con el fin de mejorar la actual gestión de las prestaciones previstas en el Plan. En gran medida, el proyecto de nueva ley contra la exclusión e inspira en estas y otras realidades observadas en el proceso de evaluación del Plan para conseguir un modelo más acertado de prestaciones y un sistema de gestión notablemente más eficaz.

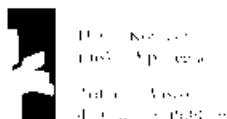
2. El segundo aspecto general a destacar es que, obviamente, resulta fundamental conseguir una misma aplicación de la normativa en cada Territorio Histórico. Este objetivo es sin embargo difícil de cumplir, lo que se asocia inevitablemente a una realidad política y administrativa caracterizada por la autonomía foral y municipal, con los consiguientes desarrollos de gestión propios y específicos a cada Territorio Histórico.

Ayudas de Emergencia Social

1. Se está de acuerdo en que existen conceptos subvencionables que no obedecen al concepto de emergencia -alquiler, mantenimiento de vivienda- por su carácter habitual. Hay que destacar, no obstante, que es la propia normativa en vigor la que ha querido autorizar este tratamiento como consecuencia de la comprobación de que estos aspectos básicos no iban a poder ser cubiertos por la vía natural del IMI. En el proyecto de actuación a futuro, se prevé con claridad la separación de los aspectos propiamente de emergencia de las AES de las cuestiones ligadas a la cobertura de las necesidades habituales de vivienda -Complemento de Vivienda-.
2. El sistema de financiación de las AES debe igualmente revisarse de forma que los Ayuntamientos conozcan y dispongan de antemano de los fondos presupuestados. En relación a esta cuestión, el Departamento no sólo considera necesario, no obstante, dotar con rapidez a los Ayuntamientos de los fondos necesarios sino igualmente conveniente establecer una normativa que les permita decidir con mayor autonomía respecto a las necesidades de emergencia que se presentan en sus municipios. Esta autonomía debe ser, sin embargo, compatible con la correcta justificación de los gastos y con un marco común de necesidades básicas a cubrir para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Ingreso Mínimo de Inserción

1. La cuestión de los reintegros de cobros indebidos es, sin duda, problemática. A este respecto, resulta de una parte necesario insistir en la obligatoriedad de la aplicación de la actual normativa en vigor pero, de otra, conviene insistir también en la conveniencia de que las respectivas normativas forales se ajusten a la realidad de unos beneficiarios que, en general, disponen de escasos recursos para hacer frente en la forma prevista a los correspondientes reintegros.
2. Las propuestas del TVCP/HKEE sobre racionalización administrativa e informática de la gestión del Plan son particularmente oportunas. En esta línea, se está trabajando en la perspectiva de conseguir la máxima descentralización posible en la gestión, evitando al máximo la yuxtaposición de ámbitos de decisión, así como en la de dotar a los órganos gestores de sistemas intercomunicados de información adecuados.



En relación a esta cuestión, hay que destacar muy especialmente que el seguimiento de los cambios en las circunstancias de los beneficiarios que les permitieron acceder a las ayudas depende de la posibilidad de configurar un adecuado y permanente sistema de información inter-institucional. Pero, a este respecto, el principal obstáculo no es tanto técnico como de concesión de acuerdos políticos de colaboración entre Administraciones situadas en distintos niveles de actuación.

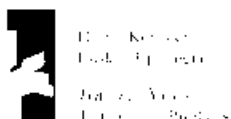
3. Finalmente, hay que destacar que los límites observados a la inserción de los beneficiarios constituyen uno de los principales retos a superar en la nueva fase de aplicación de las medidas contra la pobreza y la exclusión, constituyendo uno de los ejes centrales de las nuevas propuestas del Departamento para luchar contra la exclusión.

ALEGACIONES A LOS ANEXOS

Cobros indebidos

Conviene insistir en el hecho de que la estimación presentada por el TVCP/HKEE se basa en la estimación del máximo nivel posible de cobro indebido de las ayudas. La realidad se situará por ello por debajo de esta estimación, en un nivel difícil de precisar a partir de los datos aportados.

Por otra parte, debe señalarse que parte de los cobros indebidos no son directamente atribuibles a los beneficiarios sino, en muchos casos, a las deficiencias de gestión de la propia Administración a la hora de controlar los recursos y de proceder a las correspondientes modificaciones o suspensiones de las ayudas, incluso cuando hay comunicación expresa por parte de los beneficiarios.



ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

ALEGACIONES AL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

PRIMERA.- Debe tomarse en consideración que la gestión del Plan de lucha Contra la Pobreza corresponde a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos guipuzcoanos, en lo que al Territorio Histórico de Gipuzkoa se refiere. La intervención de tantos agentes activos dificulta técnicamente la función de control no solo económico sino de cumplimiento de la legalidad.

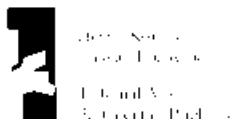
Repetimos que la dificultad a la que nos estamos refiriendo es, sobre todo, técnica, puesto que consideramos que no debemos entrar a valorar en este informe las dificultades de índole jurídico de controlar el cumplimiento de la legalidad de otras Administraciones autónomas como son los Ayuntamientos.

SEGUNDA.- Lo expuesto anteriormente se concreta especialmente en el segundo nivel del Plan de lucha Contra la Pobreza: las Ayudas de Emergencia Social. La propia normativa que las regula atribuye a los Ayuntamientos la gestión de las ayudas, definiendo que "la gestión de las ayudas, comprenderá las funciones de recepción de solicitudes, tramitación y resolución de los expedientes así como las de seguimiento y control de las ayudas concedidas". (art. 10 del Decreto 26/1993, de 9 de febrero). Entendemos, por tanto que la participación de la Diputación Foral en la gestión de las AES es mínima.

TERCERA.- La implantación del Plan de Lucha Contra la Pobreza en los Ayuntamientos guipuzcoanos y en la propia Diputación Foral supuso una profunda modificación en los centros administrativos dedicados a gestionar servicios sociales; unidades administrativas con relativa carga de trabajo administrativo se vieron notablemente incrementadas con personal contratado para gestionar unas ayudas económicas cuya concesión dependía de la presentación de una exhaustiva documentación que debía y debe ser analizada caso por caso sin que la normativa aplicable contemple otro tipo de técnicas de comprobación.

CUARTA.- La comprobación documental de la carencia de recursos económicos de los solicitantes depende, en gran medida, de la expedición de certificados de otras Administraciones: Hacienda Foral, INEM... lo que dificulta notablemente la elaboración del expediente.

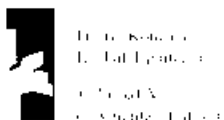
QUINTA.- Las conclusiones deberán incorporar la información contenida en los Anexos al informe puesto que en las mismas no se han valorado los apartados relativos a los cobros indebidos detectados en el IMI y no reclamados por las Diputaciones y los cobros indebidos del IMI por ingresos no declarados por los solicitantes.



SEXTA.- La aplicación de las disposiciones vigentes para que el beneficiario devuelva las cantidades indebidamente percibidas conduciría en la mayoría de los casos a empeorar su situación económica y social por lo que se tiende al fraccionamiento de la deuda sin intereses asumiendo que no existe base legal para hacerlo, pero asumiendo igualmente que la filosofía del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza debe prevalecer sobre determinadas disposiciones reglamentarias que harían al pobre más pobre.

SÉPTIMA.- En el apartado 7. CONCLUSIONES, se señala que no se ha descontado el 2% de los rendimientos brutos familiares. Conviene matizar que dicha deducción se refiere únicamente a rendimientos de trabajo por cuenta ajena del solicitante del Ingreso Mínimo de Inserción. Dicha deducción no puede extenderse ni a los ingresos que obtengan otros miembros de la unidad convivencial ni a ingresos obtenidos de otras fuentes que no sean rendimientos de trabajo.

OCTAVA.- Se consideran especialmente interesantes las recomendaciones vertidas en el informe dirigidas a agilizar los procesos administrativos y a revisar determinados conceptos que actualmente son objeto de ayudas de emergencia sin que quede muy claro si dichos conceptos constituyen una emergencia (alquiler, vivienda...). Dado que la Diputación Foral carece de competencias para regular en esta materia, no puede sino asumir el compromiso de trabajar la línea mencionada en el informe en todas aquellas comisiones en las que forme parte.

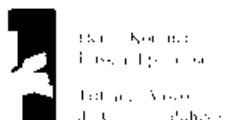


ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

ALEGACIONES RELATIVAS A LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Referente a la detección de un porcentaje de expedientes en el que existen deficiencias en la documentación presentada tanto en el IMI como en las AES, consideramos que a pesar de que los mismos pueden no reflejarse en el expediente, sí se realiza la labor de comprobación de los bienes y patrimonio que el solicitante tiene a través de la comprobación directa por parte de esta Institución y obteniendo el dato en los cruces existentes con Hacienda Foral, prueba de ello está el bajo índice de fraude que se refleja en otro apartado de este documento. A partir de la fecha se hará constar en cada expediente, mediante un sello, las comprobaciones realizadas.

Otro aspecto que nos parece importante a destacar es que el seguimiento del Plan no puede quedar sólo en lo realizado por el Servicio Social de Base, sino que el mismo necesita de los apoyos necesarios para que éste nos lleve a una valoración efectiva, de ahí la necesidad de contar con la colaboración del INEM e INSS que posibilite el seguimiento de cada caso, aspecto que en la actualidad presenta muchas dificultades y que estamos tratando de solventar.



ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI

ALEGACIONES A LAS CONCLUSIONES DEL INFORME:

CONCLUSIONES

El TVCP/HKEE no distingue si las deficiencias detectadas son en el expediente administrativo de IMI o en el de AES. Y en el caso de IMI, como el mismo informe indica en el epígrafe “Ingreso Mínimo de Inserción” corresponde a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos el reconocimiento, modificación, denegación, renovación, suspensión o extinción del ingreso mínimo de inserción y el establecimiento de los compromisos a los que se obliga al beneficiario. Por lo tanto, las deficiencias encontradas en los expedientes de IMI debieran haber sido detectadas y corregidas por la Diputación Foral de Bizkaia antes del reconocimiento de la prestación. Además, existen determinados datos que son declarados por los solicitantes que el Servicio Social de Base del Ayuntamiento no puede comprobar, y que, al parecer, Diputación sí, al tener canal de comunicación con otras instancias (Hacienda, INSS).

ALEGACIONES A LOS ANEXOS:

ANEXO 1 REQUISITOS DOCUMENTALES:

Sentencia de Separación:

En 1 expediente no aparece Sentencia de Separación. En este caso la solicitante está separada de hecho, justificándolo a través de Certificado de Empadronamiento y Certificado de Convivencia. Si bien la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción no recoge las posibles separaciones de hecho, en determinadas circunstancias psico-sociales, estas situaciones han sido aceptadas por la Diputación Foral de Bizkaia a la hora de reconocer el derecho al IMI, contemplando a la persona separada de hecho y sus hijos, en su caso, como unidad familiar independiente.

ANEXO 2 REQUISITOS ECONÓMICOS Y CÁLCULO DE CUANTÍAS:

Cálculo de los recursos económicos de los solicitantes:

Consideramos que los errores detectados en el cálculo de los recursos económicos, en el caso de IMI, deberían ser detectados y corregidos por la Diputación Foral de Bizkaia antes de reconocer el derecho a la prestación, dado que, como anteriormente se ha dicho corresponde a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos el reconocimiento, modificación, denegación, renovación, suspensión o extinción de dicha prestación, siendo el Ayuntamiento un mero tramitador.



ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE

Desde los servicios sociales de base, y en concreto por parte de los Diplomados en Trabajo Social se realiza SEGUIMIENTO de todos los casos atendidos, ello conlleva un control de las Ayudas de Emergencia Social concedidas, y por tanto el cumplimiento de la normativa de las Ayudas Económicas de Emergencia Social conforme al art. 10 de la Orden 10.02.93.



Herrri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

Avenida 01005 VITORIA-GASTEIZ
Avenida 2349 E.I. 01080 VITORIA-GASTEIZ
Tel: (945) 14 30 60 Fax: (945) 14 07 75